

Skýrsla

**Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra
um utanríkis- og alþjóðamál.**

(Lögð fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

Mars 2009

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	5
Utanríkisstefna á erfiðleikatímum.....	5
Viðbrögð utanríkisþjónustunnar við bankahruninu.....	6
1 EVRÓPUMÁL.....	8
1.1 Inngangur.....	8
1.2 Ísland og Evrópa.....	8
1.3 Stækkun ESB.....	9
1.4 Lissabonsáttmálinn.....	11
1.5 Meginsvið ESB sem standa utan EES-samningsins.....	12
1.5.1 Landbúnaðarstefnan.....	12
1.5.1.1 Stuðningur við landbúnað.....	13
1.5.1.2 Skilyrði greiðslna og eftirfylgni.....	14
1.5.1.3 Sérlausnir.....	14
1.5.1.4 Íslenskur landbúnaður.....	15
1.5.1.5 Vinnuhópur um landbúnaðarstefnuna.....	16
1.5.2 Sjávarútvegsstefnan.....	17
1.5.2.1 Íslenskur sjávarútvegur.....	17
1.5.2.2 Ákvarðanatáka.....	18
1.5.2.3 Hlutfallslegur stöðugleiki.....	18
1.5.2.4 Fjárfestingar í sjávarútvegi og kvótahopp.....	19
1.5.2.5 Meðafli og brottkast.....	19
1.5.2.6 Stuðningur við sjávarútveg.....	19
1.5.2.7 Markaðsaðgangur.....	20
1.5.2.8 Samningar við þriðju ríki og fyrirvar hjá alþjóðastofnunum.....	20
1.5.2.9 Endurskoðun sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB.....	20
1.5.2.10 Vinnuhópur um sjávarútvegsstefnuna.....	21
1.5.3 Bygðastefnan og dreifbýlisstefnan.....	21
1.5.3.1 Bygðamál.....	22
1.5.3.2 Dreifbýlismál.....	22
1.5.3.3 Nánar um sjóði og framlög.....	23
1.5.3.4 Íslensk bygðastefna.....	24
1.5.3.5 Vinnuhópur um stefnu í bygða- og dreifbýlismálum.....	25
1.5.4 Norðurslóðir.....	25
1.5.5 Evran.....	26
1.5.5.1 Íslenska krónan áfram gjaldmiðill.....	26
1.5.5.2 Einhliða upptaka evru.....	26
1.5.5.3 Upptaka evru með aðild að ESB.....	27
1.5.5.4 Söguleg þróun.....	27
1.5.5.5 Hvað felur aðild að ERM II í sér?.....	28
1.5.5.6 Maastricht-skilyrðin og upptaka evru.....	29
1.5.5.7 Kostir og gallar.....	29
1.5.6 Sameiginleg viðskiptastefna.....	30
1.5.6.1 Tollar.....	30
1.5.6.2 Viðskiptasamningar.....	30
1.5.7 Skattamál.....	31
1.5.8 Utanríkis- og öryggismál.....	32
1.5.8.1 Almennit um stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum.....	32
1.5.8.2 Háttsettur fulltrúi ESB á sviði utanríkismála.....	33
1.5.8.3 Aðstoð til þróunarríkja.....	33

1.5.8.4	Öryggis- og varnarmálastefna ESB.....	33
1.5.8.5	Núverandi samstarf Íslands og ESB.....	34
1.5.9	Önnur atriði.....	35
1.6	Málefni innan EES.....	36
1.6.1	Inngangur.....	36
1.6.2	Umhverfismál.....	37
1.6.2.1	Orku- og loftslagsstefna ESB.....	37
1.6.2.2	Tillaga til breytingar á tilskipun 2003/87.....	38
1.6.3	Stefna ESB um málefni siglinga og sjávar.....	39
1.6.4	Matvælamál.....	40
1.6.5	Orkumál.....	41
1.6.5.1	Tilskipun um aukna notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum.....	41
1.6.5.2	Tillögur til að auka samkeppni á orkumarkaði (þriðji orkupakkinn).....	41
1.6.6	Þjónusta.....	42
1.6.6.1	Þjónustutilskipunin.....	42
1.6.6.2	Almannaþjónusta.....	43
1.6.7	Lyfjamál.....	43
1.6.8	Rannsóknir og þróun.....	44
1.6.9	Fjölmiðlar, mennta- og menningarmál.....	45
1.6.10	Aðgerðir Evrópusambandsins vegna fjármálakreppu.....	45
1.6.10.1	Efnahagsleg endurreisnaráætlun fyrir Evrópu.....	45
1.6.10.2	Ríkisstyrkir vegna fjármálakreppunnar.....	46
1.6.10.3	Breytingar á löggjöf á sviði fjármálaþjónustu.....	47
1.7	Schengen-samstarfið.....	48
2	ALÞJÓÐAMÁL.....	51
2.1	Norrænt samstarf.....	51
2.2	Sameinuðu þjóðirnar.....	52
2.2.1	Virk þátttaka Íslands á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.....	52
2.2.2	Árangur af framboði til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.....	52
2.2.3	Framkvæmd þvingunaraðgerða öryggisráðsins.....	53
2.3	Öryggis- og varnarmál.....	53
2.3.1	Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna.....	55
2.3.2	Grannríkjasamstarf.....	55
2.3.3	Atlantshafsbandalagið (NATO).....	56
2.4	Mannréttindi.....	58
2.4.1	Alþjóðastofnanir og umfjöllun um mannréttindi á vettvangi þeirra.....	59
2.5	Mið-Austurlönd.....	60
2.5.1	Starfsáætlun um Mið-Austurlönd.....	60
2.5.2	Stjórnmalaleg tengsl.....	60
2.5.3	Mannúðar- og þróunaraðstoð - móttaka flóttamanna.....	60
3	ALÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA.....	62
3.1	Störf í þágu friðar.....	64
3.2	Marghliða þróunarsamvinna.....	66
3.3	Þróunarsamvinnustofnun Íslands.....	67
4	UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁL.....	68
4.1	Sjálfbær þróun á norðurslóðum – Áherslur Íslands.....	68
4.2	Landgrunnsmál.....	69
4.3	Loftslagsmál.....	70
4.4	Alþjóðasamstarf í málefnum endurnýjanlegra orkulinda.....	72

5	VIÐSKIPTI OG ÖPNUN MARKAÐA	73
5.1	Fjölbjóðlegt viðskiptasamstarf	73
5.1.1	Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)	73
5.1.2	Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)	74
5.1.3	Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)	74
5.2	Tvíhliða viðskiptasamningar og samskipti á sviði viðskipta	75
5.2.1	Löftferðasamningar	76
5.2.2	Fjárfestingasamningar	76
5.2.3	Tvísköttunarsamningar, upplýsingaskiptasamningar á skattasviði	76
5.2.4	Tvíhliða samskipti Íslands og Kína á sviði viðskipta	77
5.2.5	Tvíhliða samskipti Íslands og Bandaríkjanna á sviði viðskipta	77
5.2.6	Tvíhliða samskipti við Færeyjar á sviði viðskipta	77
5.3	Viðskiptaþjónusta, ferða- og menningarmál	78
5.3.1	Viðbrögð við fjármálakreppunni	78
5.3.2	Starf sendiráða á sviði viðskiptaþjónustu	78
5.3.3	Aukið samstarf við Ferðamálastofu	79
5.3.4	Frumvarp um Íslandsstofu	79
5.3.5	Menningarstarf sendiráða 2008	79
5.3.6	Viðburðir fram undan	79
6	REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR	81
6.1	Hagræðing í utanríkisþjónustunni	81
6.2	Borgaraþjónustan	81

INNGANGUR

Utanríkisstefna á erfiðleikatímum

Hin alþjóðlega efnahagskreppa skall á Íslandi fyrir og harðar en á öðrum ríkjum. Áhrif hennar mögnuðust ekki síst vegna smæðar hagkerfisins í hlutfalli við fjármálastofnanirnar og erfiðleika þess fyrir litla þjóð að notast við sjálfstæðan gjaldmiðil í alþjóðavæddum heimi. Undir þessum kringumstæðum reynir á allar grunnstoðir samfélagsins og stöðu Íslands meðal annarra þjóða.

Kreppan hefur grafið um sig í hinu alþjóðlega hagkerfi og breiðist út um allan heim. Það þýðir að ekki er hægt að takast á við afleiðingar hennar nema með samstilltu átaki þar sem styrkur ríkja og ríkjabandalaga skiptir sköpum. Aðgerðir, sem gripið er til innan landamæra í alþjóðavæddu kerfi, hafa afleiðingar í öðrum löndum og ákvarðanir, sem teknar eru á vettvangi alþjóðasamfélagsins, hafa áhrif á daglegt líf íbúa.

Ísland naut fyrir ári virðingar og athygli vegna þess árangurs sem lítil þjóð hafði náð samkvæmt alþjóðlegum mælistikum en nú er staða Íslands mikið breytt. Kastljós annarra ríkja og alþjóðlegra fjölmiðla hefur dregið upp mun neikvæðari mynd af stöðu landsins en Íslendingar hafa átt að venjast og orðsporið á undir högg að sækja. Í stöðunni birtast þó fjölmörg tækifæri sem geta, ef rétt er staðið að málum, leitt Íslendinga út úr kreppunni fyrir en aðrar þjóðir.

Ísland býr vel að náttúrugæðum og mannauði og fáar þjóðir eiga eins sterkar undirstöður og Íslendingar sem gagnast í baráttunni við kreppuna. Hinar endurnýjanlegu orkulindir, sem sjá þjóðinni fyrir um 80 prósentum af orkunni og öllu sínu rafmagni, vekja eftirtekt í öðrum löndum. Umtalsverð eftirspurn er eftir íslenskri þekkingu í nýtingu endurnýjanlegrar orku og sjávarútvegs víðs vegar um heiminn. Sjávarútvegurinn á fjölmörg sóknarfæri þar sem vísbendingar úr hafinu eru betri en oft áður. Þá eiga aðrar útflutningsgreinar, ferðaþjónusta og útflutningur á nýsköpun og hugviti ný tækifæri. Auk þess er aldursamsetning þjóðarinnar mun hagfelldari fyrir endurreisn en hjá þjóðum þar sem meðalaldur er hærri. Næstu misseri verða erfið en endurreisnin mun skila árangri.

Evrópusambandið er í brennidepli umræðunnar á Íslandi enda skipta samskiptin við það miklu máli við lausn efnahagsvandans. Yfirgnæfandi hluti utanríkisviðskipta Íslands, eða um 75%, er við ríki sambandsins sem sýnir nauðsyn þess fyrir Íslendinga að ákveða sem fyrst framtíðarstöðu þjóðarinnar gagnvart því og gjaldmiðli þess. Þar þarf að ráða ferðinni yfirvegað mat á hagsmunum lands og þjóðar, byggt á sterkustu rökum og skynsemi.

Hinn lýðræðislegi vilji þjóðarinnar sjálfrar varðar leiðina til framtíðar í Evrópusamstarfinu. Innan utanríkisþjónustunnar er saman komin mikil þekking á störfum Evrópusambandsins og reynsla af samskiptum við það. Utanríkisþjónustan er því vel í stakk búin að takast á við aðildarviðræður þar sem gætt verður ítrustu hagsmuna þjóðarinnar verði ákveðið að hefja þær.

Samhliða þessu heldur utanríkisráðuneytið áfram að gæta hagsmuna Íslands í víðara samhengi. Kapp verður lagt á að endurheimta orðstír Íslands í alþjóðasamfélaginu með virkri og ábyrgri þátttöku í alþjóðastofnunum. Ljóst er að það starf verður utanríkisþjónustan að rækja með takmarkaðri fjárheimildum en undanfarin ár. Þá nýtist vel það tengslanet sem myndast hefur á undanförunum árum bæði í tvíhliða og marghliða samskiptum.

Vegna nauðsynlegs sparnaðar verður lögð áhersla á skýra forgangsröðun í utanríkisþjónustunni. Það mun þó ekki hafa áhrif á að Ísland verður áfram talsmaður þeirra gilda sem það hefur talað fyrir á alþjóðavettvangi eins og mannréttinda og lýðræðislegra

stjórnunarháttá, sjálfbærar þróunar og umhverfisverndar, verndunar hafsins, útrýmingu fátæktar og friðsamlegra lausna deilumála. Íslensk stjórnvöld eru einbeitt í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Áhersla verður lögð á stöðu Íslands á norðurslóðum vegna vaxandi sóknar í auðlindir norðursins og opnun nýrra siglingaleiða. Þar þarf að horfa til framtíðar og meta þær hættur og tækifæri sem felast í hnattrænum breytingum.

Í almennri skýrslu utanríkisráðherra um utanríkismál er að þessu sinni lögð áhersla á Evrópumál, samhliða því að fjalla um önnur mikilvæg alþjóðamál. Í því sambandi er rétt að taka fram að á síðasta ári lagði utanríkisráðherra fram tvær skýrslur á Alþingi, aðra um utanríkis- og alþjóðamál en hina um Evrópumál. Hér er þeim steipt saman í eina í ljósi þeirra aðstæðna sem uppi eru og þess skamma tíma sem Alþingi hefur til að ljúka málum fyrir þingrof.

Viðbrögð utanríkisþjónustunnar við bankahruninu

Þáttur utanríkisráðuneytisins í viðbrögðum stjórnvalda við afleiðingum bankahrunsins hefur einkum falist í samskiptum við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Sendiráð Íslands erlendis hafa haldið málstað Íslands á lofti gagnvart erlendum stjórnvöldum og átt samskipti við hagsmunasamtök, fyrirtæki, sveitarfélög, almenning og fjölmiðla í viðkomandi ríkjum.

Þegar bankahrunið varð í byrjun október skall líka á gjaldeyriskreppa. Kastljós erlendra ríkisstjórna og fjölmiðla beindist að Íslandi með áður óþekktum hætti en neikvæð áhrif bankahrunsins teygðu anga sína víða um heim. Ljóst var að Ísland yrði að setja sem höfuðmarkmið á alþjóðavettvangi að skapa skilning meðal annarra ríkja og alþjóðastofnana á stöðu sinni og afla sjónarmiðum Íslands stuðnings.

Utanríkisráðherra hefur lagt áherslu á að eiga tvíhliða fundi og samtöl við erlenda ráðherra og leitað stuðnings við sjónarmið Íslands. Slikir fundir voru haldnir með utanríkisráðherrum Norðurlandanna, Bretlands, Bandaríkjanna, Frakklands, Þýskalands, Hollands, Spánar og fleiri þjóða auk þess sem rætt var við aðra ráðherra og háttsetta embættismenn eftir því sem tilefni þótti til. Þessir fundir voru nauðsynlegir til að tryggja hagsmuni Íslands, mótmæla beitingu Breta á hryðjuverkalögum gegn Íslendingum og til að greiða fyrir lánafyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og vinveittum ríkjum.

Utanríkisráðuneytið fól sendiherrum og ræðismönnum að hafa samband við sem háttsettasta tengiliði í stjórnkerfum sinna gistiríkja og útskýra stöðu Íslands. Síðan þá hafa sendiherrar Íslands erlendis átt fjölda funda með ráðamönnum og háttsettum embættismönnum, en einnig hagsmunasamtökum og fjölmiðlum, til að útskýra stöðuna, tryggja Íslandi stuðning, leiðréttu rangfærslur og koma í veg fyrir að bankahrunið á Íslandi og áhrif þess á önnur ríki skaði samskipti Íslands og annarra þjóða.

Utanríkisþjónustan gætti einnig hagsmuna Íslands gagnvart alþjóðastofnunum og kom á framfæri upplýsingum gagnvart Evrópusambandinu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og Atlantshafsbandalaginu. Fastafulltrúi Íslands kom á framfæri hörðum mótmælum gegn beitingu Breta á hryðjuverkalögum gagnvart Íslendingum á fundi Atlantshafsbandalagsins í október.

Á fundum með breskum stjórnvöldum hafa stjórnvöld lagt þunga áherslu á hina pólitísku hlið Icesave-málsins og að málið varði grundvallarhagsmuni íslensku þjóðarinnar og samskipti ríkjanna. Því sé ekki hægt að líta á málið eins og hefðbundið uppgjör vegna bankagjaldþrots. Í lok febrúar og byrjun mars átti utanríkisráðuneytið fundi með háttsettum embættismönnum úr forsætis- og utanríkisráðuneytum Bretlands um Icesave-málið þar sem fram kom ríkari skilningur en áður á þessu sjónarmiði.

Við efnahagsáfallið veittu borgaraþjónusta utanríkisráðuneytisins og sendiráðin almenningi upplýsingar og leystu úr margvíslegum vandamálum Íslendinga erlendis. Þar má nefna að sendiskrifstofur veittu Íslendingum fjárhagslega fyrirgreiðslu, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í ljósi fréttu af því að Íslendingar hafi orðið fyrir ósamngjarnri meðferð erlendis óskaði utanríkisráðuneytið eftir staðfestum upplýsingum um slík tilvik. Sendiráð Íslands hafa haldið reglulega upplýsingafundi með félögum Íslendinga í gistiríkjum sínum.

Utanríkisráðuneytið hefur einnig átt samskipti við íslensk fyrirtæki og hagsmunasamtök þeirra í því skyni að aðstoða þau vegna neikvæðra áhrifa fjármálakreppunnar. Utanríkisráðuneytið og sendiráð Íslands erlendis hafa veitt fyrirtækjum margvíslega aðstoð, s.s. vegna vandkvæða við fjármagnsflutninga, greiðsluábyrgða og vandræða sem skapast hafa vegna neikvæðrar fjölmíðlaumfjöllunar og skorts á trausti. Viðskiptafultrúar utanríkisþjónustunnar hafa verið í sambandi við íslensk fyrirtæki í sínum ríkjum til að átta sig á stöðunni og þörfum þeirra og lagt þeim lið af fremsta megni.

Utanríkisþjónustan mun áfram gæta hagsmuna Íslendinga og gætir þess að afleiðingar efnahagshrunsins bitni sem minnst á þegnum landsins. Áfram verður unnið með öðrum ráðuneytum við að leysa úr málum er varða alþjóðleg samskipti þjóðarinnar.

1 EVRÓPUMÁL

1.1 Inngangur

Í janúar 2008 kynnti utanríkisráðherra sérstaka skýrslu fyrir Alþingi um stöðu Íslands á innri markaði Evrópu og í framhaldinu fór fram gagnleg umræða um Evrópumál. Í ljósi þeirra miklu áhrifa sem löggjöf Evrópusambandsins hefur á Íslandi er eðlilegt að Alþingi fjalli með reglubundnum hætti um stöðu Íslands í Evrópusamstarfinu. Alþingi hefur undanfarna mánuði unnið að setningu nýrra reglna um meðferð EES-mála sem er til marks um það að Alþingi hyggst taka þessi mál fastari tökum og koma með beinni hætti að ákvarðanatöku á vettvangi Evrópska efnahagssvæðisins (EES) en verið hefur hingað til. Að þessu sinni er Evrópuskýrslan hluti af reglulegri skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál.

Evrópumálunum eru hér einnig gerð skil vegna mikilvægis þeirra í íslenskum efnahags- og stjórnmálum. Nauðsynlegt er fyrir stjórn málaumræðuna að sérfræðipækning, sem utanríkisráðuneytið býr yfir, sé kynnt fyrir þingheimi og gerð grein fyrir stöðu mála er varðar peningamál, landbúnaðar- og sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins og áhrifa Evrópusambandsaðildar á íslenska hagsmunum.

Efnistöð, að því er varðar Evrópumál í þessari skýrslu, lúta að þeim þáttum er falla undir EES og Schengen-samstarfið og þeim sem falla utan þessara samninga og taka þyrfti á hefjist aðildarviðræður við ESB. Í því efni er m.a. byggt á vinnu nefnda utanríkisráðherra um einstök afmörkuð svið, sjávarútvegs mál, landbúnaðarmál og byggðamál, en þessir þrjú málaflokkar munu skipta Ísland miklu máli komi til aðildarviðræðna við ESB.

Auk þessara nefnda starfar enn á vegum forsætisráðherra nefnd allra þingflokka og aðila vinnumarkaðarins sem ætlað er að skila álitum sínum um hagsmunum Íslands gagnvart spurningunni um aðild að ESB innan tíðar.

1.2 Ísland og Evrópa

Ísland hefur verið virkur þátttakandi í evrópsku samstarfi um áratugaskeið. Hefur sú þátttaka einkum byggt á þremur grunnsamningum sem gerðir hafa verið í ákveðnum skrefum á þessu tímabili: EFTA-sáttmálanum 1970, EES-samningnum 1994 og Schengen-samningunum 1996 og 1999. Þegar haft er í huga að um 2/3 hlutar utanríkisviðskipta Íslands eru við aðildarríki ESB, um 6% við önnur EFTA-ríki og 2% við önnur ríki sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við er ljóst að meginstoðir utanríkisviðskipta Íslands eru framangreindir samningar.

Utanríkisviðskipti eru grundvallarforsenda fyrir velmegun í landinu, enda nemur virði þeirra alls um 35% af vergri landsframleiðslu og standa líkur til þess að það hlutfall fari vaxandi næstu árin. Hér er ekki einvörðungu um að ræða útflutning á hefðbundnum vörum, heldur hafa þjónustuviðskipti skipað æ stærri sess í utanríkisviðskiptum Íslands þótt úr því muni draga næstu misserin. Lykillinn að verðmætasköpun, til lengri tíma litið, felst í auknum útflutningi á vörum og þjónustu og eitt markmið er að gera enn frekari verðmæti úr auðlindum landsins. Í þeim efnum er frekari markaðsaðgangur, einkum fyrir fullunnar vörur, grundvallaratriði í því skyni að greiða fyrir frekari verðmætasköpun í lykilatvinnuvegum hér á landi.

Allar þessar staðreyndir undirstrika mikilvægi þeirra samninga sem gerðir hafa verið á viðskiptasviðinu við Evrópuþjóðir á umliðnum árum. Auk þess byggjast öryggismál landsins í vaxandi mæli á samvinnu við Evrópuþjóðir. Þetta sýnir einnig að Ísland hefur tekið skrefin á sviði alþjóðamála varlega og í raun og veru aðeins eitt skref í einu. Í því ljósi er rökrétt að íhuga nú, 15 árum eftir gildistöku EES-samningsins, hvort full aðild að ESB falli best að

íslenskum hagsmunum til lengri tíma litið. Þá er mikilvægt að líta til þess hvort hagsmunir Íslands standi til þess að samþætta efnahagsmálin í ríkari mæli með ESB en þegar hefur verið gert. Ljóst er að ekki verður gengið lengra með sérstökum samningum við ESB nema með aðild að sambandinu.

Sú spurning vaknar hvaða áhætta fylgi því að taka þátt í innri markaði Evrópu án fullrar aðildar að myntbandalaginu þar sem Ísland hafi þá ekki aðgang að öryggisneti og efnahagslegum stuðningi sem aðild að evrunni og ESB veitir.

Í þessu sambandi má vika að þeirri mynd sem birtist nú um stundir í samanburði vaxta á Íslandi við vaxtakjörin sem bjóðast innan ESB. Við núverandi aðstæður í rekstri fyrirtækja, heimila og ríkissjóðs skiptir hvert prósentubrot í vöxtum miklu máli.

Miðað við þá brúttóskuldastöðu sem blasir við þjóðarþúinu næstu mánuði og ár gæti umsókn um aðild að ESB sparað ríkissjóði milljarða og jafnvel milljarðatugi í formi betri lánskjara. Er þá ekki minnst á þann stöðugleika og trúverðugleika í augum annarra þjóða sem umsókn Íslands að ESB kynni að hafa á þessum tíma í lýðveldissögu þjóðarinnar.

Þrátt fyrir að mörg ríki á Balkanskaga séu á leið inn í ESB á næstu árum eða áratugum, eins og lýst er síðar í þessari skýrslu, er ljóst að nokkuð er farið að bóla á „stækkunarþreytu“ („enlargement fatigue“) innan ESB. Þetta birtist m.a. í gagnrýni á að nokkur þeirra tólf ríkja, sem fengu aðild 2004 og 2007, hafi í raun ekki verið í stakk búin fyrir inngöngu, sem og strangari kröfum um innleiðingu og framkvæmd löggjafar fyrir núverandi umsóknarríki.

Það mat virðist ráðandi meðal sérfræðinga í þróun Evrópusambandsins að eftir inngöngu Króatíu, sem líklega fær aðild í ársbyrjun 2012, muni ný ríki ekki verða tekin inn í ESB fyrr en eftir 2015. Olli Rehn, núverandi stækkunarstjóri ESB, hefur nýlega lýst því yfir að möguleiki sé fyrir Ísland að gerast aðili að ESB um leið og Króatía. Leiða má líkur að því að sá möguleiki minnki með hverjum mánuðinum sem líður.

Að mörgu leyti væri það stórt skref fyrir Íslendinga að sækja um aðild að ESB, en þó má hafa hugfast að á grunni þeirra samninga, sem að framan greinir, er Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein, það ríki sem hvað lengst er komið í aðlögun að reglu- og samningaumhverfi ESB. EFTA-ríkin innan EES eru í því sambandi langt á undan þeim ríkjum sem nú eru í viðræðum um aðild að sambandinu. Fróðlegt er í þessu sambandi að horfa til yfirlitsins í skýrslu utanríkisráðherra á síðasta ári. Þar kom í ljós að í raun hefur Ísland þegar yfirtekið langflestar reglur ESB er lúta að meirihluta þeirra 35 kafla sem semja þarf um í aðildarviðræðum við sambandið. Yfirlitið var sett fram til að sýna hve þétt Ísland er í raun ofið í Evrópusamrunann án þess að vera aðildarríki sambandsins. Hafa ber í huga að yfirlitið felur ekki í sér að hver einstakur málaflokkur, sem tilgreindur er, falli að fullu undir EES-samninginn eða aðra samninga. Í yfirlitinu felst þó mikilvæg vísbending. Að því er varðar þá þætti sem falla utan EES-samningsins er sérstök grein gerð fyrir þeim í þessari skýrslu og með því dregin fram þau sértæku atriði sem huga þarf að komi til aðildarviðræðna.

1.3 Stækkun ESB

Segja má að frekari stækkun ESB fari nú fram í þremur áföngum. Í fyrsta lagi er um að ræða hinar formlegu stækkunarviðræður sem standa yfir við Króatíu og Tyrkland. Í öðru lagi hefur Makedónía fengið viðurkenningu ESB sem mögulegt aðildarríki en hefur ekki hafið aðildarviðræður. Í þriðja lagi bíða önnur ríki Balkanskaga í röðinni og hafa þau öll, utan Kósóvós, lokið gerð samstarfssamninga við ESB.

Framkvæmdastjórn ESB gefur árlega út skýrslur um stöðu mála í þessum ríkjum. Þar er leitast við að leggja mat á hve langt þau hafa komið til móts við þau skilyrði sem uppfylla þarf fyrir aðild og meta nauðsynlegar aðgerðir út frá því. Hagsmunir Íslands í þessu efni eru

augljósir vegna skyldubundinnar stækkunar EES í kjölfar stækkunar ESB. Er því nauðsynlegt að EFTA-ríkin innan EES fylgist grannt með þróun þessa ferlis, ekki síst í ljósi þeirra skuldbindinga sem ESB hefur krafist af EFTA-ríkjunum samhliða fyrri stækkunum EES-svæðisins.

Framkvæmdastjórn ESB gaf í byrjun nóvember sl. út skýrslur þar sem staða ríkjanna, sem stefna á aðild, er metin. Ítarlega var vikið að stöðu þessara mála í skýrslu utanríkisráðherra árið 2008 og er því einvörðungu vikið að nýlegri þróun mála í þessari skýrslu og byggt á tilvitnuðu mati framkvæmdastjórnar ESB í því sambandi.

Ef fyrst er horft til *Tyrklands* má segja að nokkur spenna hafi verið í samskiptum Tyrklands og ESB undanfarin misseri af ýmsum ástæðum sem rakin voru í skýrslu utanríkisráðherra á árinu 2008. Pólitísk spenna hefur verið í Tyrklandi undanfarið m.a. vegna þess að ríkissaksóknari landsins kaus að skjóta til dómstóla kröfu um að Umbótaflokkurinn, sem er við stjórnvölinn, yrði bannaður vegna aðgerða flokksins á grundvelli íslams sem saksóknari taldi stríða gegn veraldlegum grunni samfélagsins. Kröfunni var hafnað en flokkurinn samt sem áður sektaður. Grunnur að frekari framgangi viðræðna Tyrkja og ESB um aðild að sambandinu byggist annars vegar á framþróun innanlands í Tyrklandi og hins vegar lausn Kýpurdeilunnar. Nokkur þróun hefur orðið í því fyrrnefnda þar sem tiltekna breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskránni en umdeilt hefur verið hvort slíkar breytingar skili sér í raun. Nýjustu breytingar lúta að tjáningarfrelsi og réttindum trúarhópa annarra en múslíma. Ljóst er að frekari aðgerða er þörf til að styrkja lýðræðisumbætur og mannréttindi og til að þróa samfélagið frekar í átt að réttarreglum og ramma ESB. Í því efni er sérstaklega horft til atriða sem tengjast stöðu stjórnmalaflokka, umbótum á stjórnarskrá, tjáningarfrelsi og réttindum kvenna. Tyrkir hafa hafið viðræður sem varða 10 kafla af 35 og lokið viðræðum um einn kafla. Fyrir liggur áframhald umbóta á ýmsum grundvallarsviðum samfélagsins. Á sama tíma verður ekki hjá því komist að leysa Kýpurdeiluna ef Tyrkjum á að verða ágennt með aðildarviðræður sínar. Þetta helgast af því að aðildarríki ESB hafa ákveðið að viðræður verði ekki hafnar um tiltekna kafla fyrr en framgangur verður í viðræðum um lausn deilunnar og að Tyrkir efni að fullu skyldur sínar gagnvart Kýpur sem aðildarríki ESB. Vonir standa til að framgangur verði til lausnar deilunni á árinu þar sem aðstæður virðast vera að skapast fyrir vaxandi trausti á milli deiluaðila.

Aðildarviðræður *Króatíu* virðast ganga vel þó að snurða hafi hlaupið á þráðinn nýverið vegna óleysta landamæradeilna við Slóveníu sem nú er leitað lausnar á. Hafa Króatar þegar hafið viðræður um 22 kafla, lokið viðræðum um sjö kafla og eru komnir mjög langt með að uppfylla skilyrði til að ljúka nokkrum til viðbótar. Skilyrði eru uppfyllt fyrir því að hefja viðræður um flesta útistandandi kafla. Framkvæmdastjórn ESB telur gerlegt að ljúka viðræðum á yfirstandandi ári og hefur lagt til ákveðnar áætlanir í því sambandi. Ljóst er að þær áætlanir geta raskast vegna framangreindrar deilu við Slóveníu, en Slóvenar koma nú í veg fyrir að viðræður hefjist um einstaka samningskafla eða að þeim ljúki vegna deilunnar. Gangi hins vegar allt að óskum fyrir Króata má ætla að full aðild þeirra geti orðið að veruleika á árinu 2011.

Það voru *Makedónum* mikil vonbrigði að framkvæmdastjórn ESB mælti ekki með því í skýrslu sinni sl. haust að hefja aðildarviðræður við þá. Sú ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar byggðist fyrst og fremst á því að almennar kosningar, sem nýverið fóru fram, voru haldnar í skugga ofbeldis og að almennar grundvallarreglur voru ekki virtar við framkvæmd þeirra. Telur framkvæmdastjórnin að almennum skilyrðum sé enn ekki fullnægt til að hefja aðildarviðræður. Á hinn bóginn hafa orðið framfarir á ýmsum öðrum sviðum, s.s. á sviði dóms- og innanríkismála.

Forsenda í framþróun verðandi aðildarríkja í átt til aðildar að ESB er að þau hafi gert svokallaðan samstarfssamning við sambandið. Markmið samninganna er að festa í sessi samskipti ESB og viðkomandi ríkja og miða að nauðsynlegum umbótum innan þeirra í því skyni að uppfylla skilyrði aðildar að sambandinu. Í þessu felst t.d. aðlögun löggjafar ríkjanna að löggjöf ESB. Mat á framkvæmd samninganna er mikilvægur þáttur í mati framkvæmdastjórnar ESB á hæfi ríkjanna til að hefja formlegar aðildarviðræður.

Svartfjallaland hefur nú formlega sótt um aðild að ESB og vænta má umsókna frá fleiri ríkjum Balkanskaga á næstunni. Framgangur umsóknar verður metinn á grunni stöðu viðkomandi ríkis og hvernig því hefur gengið að uppfylla ákvæði samstarfssamnings við sambandið. Framkvæmdastjórnin mun leggja mat á umsóknina að ósk ráðherraráðsins en líklegt er að nokkur ár muni líða þar til aðildarviðræður hefjast. Má því t.d. ganga út frá því að aðildarviðræður hefjist fyrir við Makedóníu en við Svartfjallaland. Að sama skapi er ekki ástæða til að ætla annað en að Ísland yrði frammar í röðinni.

Samstarfssamningur hefur verið undirritaður við *Bosníu og Hersegóvínu* og bráðabirgðasamningur um framkvæmd hans gengið í gildi. Ferlið er mjög þungt í vöfum innan Bosníu af pólitískum ástæðum þar sem erfiðlega hefur gengið að ná samstöðu á milli þjóðarbrotu í landinu. Frekari samstaða er nauðsynleg til að hrinda í framkvæmd markmiðum samstarfssamningsins. Ljóst er að enn er langt í land að ríkið komist á þröskuld aðildarviðræðna.

Serbía hefur undirritað samstarfssamning við ESB ásamt bráðabirgðasamningi til að hrinda honum í framkvæmd. Gildistaka þeirra er hins vegar háð samþykki allra aðildarríkja ESB og eru þau ekki öll reiðubúin til þess meðan stríðsglæpamenn ganga enn lausir. Að öðru leyti er Serbía talin vel undirbúin til að hefja aðildarviðræður og aðlagast frekar regluverki ESB. Ef skilyrði um handtöku stríðsglæpamanna verða uppfyllt á árinu sér framkvæmdastjórnin ekkert því til fyrirstöðu að veita Serbíu sömu stöðu og Makedóníu, þ.e. stöðu verðandi aðildarríkis, sem er síðasta skrefið í átt til formlegra aðildarviðræðna.

Kósóvó hefur einnig verið lofað framgangi að því er varðar aðild að ESB. Var það síðast staðfest af leiðtogum ESB í júní sl. Sambandið hvetur til nauðsynlegra umbóta í Kósóvó í því skyni að uppfylla nauðsynleg skilyrði aðildar að ESB þegar fram líða stundir.

EES-samningurinn hefur að geyma sérstakt ákvæði er snýr að því þegar ný ríki gerast aðildarríki að samningnum, annaðhvort með aðild að ESB eða EFTA. Hefur á skömmum tíma reynt á þetta í tvö skipti þegar alls 12 ný aðildarríki bættust við ESB-hlið EES-samningsins árin 2004 og 2007. Við þessar stækkanir EES-svæðisins varð niðurstaða samninga sú að EFTA-ríkin innan EES féllust á að leggja fram sameiginlega alls 672 milljónir evra í framlög til þeirra ríkja ESB sem lakast stæðu. Úr varð svonefndur þróunarsjóður EFTA sem nær til nýrra aðildarríkja ESB auk Spánar, Portúgals og Grikklands. Jafnframt lagði Noregur sérstaklega fram ríflega 600 milljónir evra í sama skyni en það framlag náði einvörðungu til nýrra aðildarríkja ESB. Á sama tíma samþykkti ESB annars vegar fulla fríverslun með síldarsamflök og hins vegar aukna tollfrjálsa kvóta á öðrum tilteknum tegundum sjávarfangs, einkum humri og karfa. Þótt stækkun EES sem slík sé ótímabundin þá gilda þeir samningar, sem gerðir voru um fjárframlög EFTA-ríkjanna innan EES og um aukna innflutningskvóta fyrir sjávarafurðir inn á markað ESB, einungis til loka apríl 2009. Nú standa samningaviðræður yfir við ESB um framhald sjóðanna og hina tollfrjálsu kvóta.

1.4 Lissabonsáttmálinn

Ítarleg grein var gerð fyrir helstu þáttum Lissabonsáttmálans í skýrslu utanríkisráðherra á síðasta ári og er ekki ástæða til að endurtaka það hér. Þróun mála hefur hins vegar orðið sú að eitt aðildarríki ESB, Írland, felldi sáttmálann í þjóðaratkvæðagreiðslu og er gildistaka

hans því í óvissu. Vegna þessa tekur umfjöllun skýrslunnar mið af núverandi ástandi, þ.e. ekki er tekið mið af þeim breytingum sem Lissabonsáttmálinn hefur í för með sér, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Alls hafa 24 aðildarríkjanna nú fullgilt sáttmálann og þjóðþing tveggja annarra samþykkt hann. Virðist svo sem eftir standi hvernig farið skuli með sáttmálann að því er varðar Írland. Hefur verið leitað leiða til að búa svo um hnútana að sáttmálinn geti tekið gildi. Svo virðist sem samkomulag hafi náðst milli aðildarríkja um að gera tilteknar breytingar á sáttmálanum svo fljótt sem kostur er taki hann gildi. Búið er við að kosið verði um sáttmálann á ný síðar á árinu á Írlandi og má ætla að með því verði örlög hans ráðin. Veigamesta breytingin, sem ætlunin er að gera miðað við stefnumið sáttmálans, er að ákveðið verður að framkvæmdastjórar komi áfram frá hverju aðildarríki og verði því áfram 27 og fleiri eftir því sem aðildarríkjum fjölga. Jafnframt er gert ráð fyrir því að frekari tryggingar verði gefnar er lúta að því að sáttmálinn feli ekki í sér breytingar að því er varðar valdmörk ESB á sviði skattamála. Einnig að hann hafi ekki áhrif á stefnu einstakra aðildarríkja í öryggis- og varnarmálum, þ.m.t. stefnu þeirra ríkja sem kosið hafa hlutleysi. Að lokum er vikið að tryggingum er lúta að ákvæðum stjórnarskrár viðkomandi ríkis varðandi fjölskyldumálefni.

1.5 Meginsvið ESB sem standa utan EES-samningsins

1.5.1 Landbúnaðarstefnan

Einn af hornsteinum samstarfs aðildarríkja ESB er hin sameiginlega landbúnaðarstefna sambandsins (CAP). Landbúnaðarstefnan er eitt þeirra meginsviða í samstarfi aðildarríkja sem fellur ekki undir EES-samninginn. Þetta er því einn af þeim málaflokkum sem krefðist ítarlegrar skoðunar vegna hagsmuna Íslands kæmi til aðildarviðræðna við sambandið.

Markmið landbúnaðarstefnu ESB eru:

- að tryggja viðunandi lífsviðurværi landbúnaðarsamfélaga,
- að auka framleiðni í landbúnaði,
- að tryggja stöðugleika á mörkuðum,
- að tryggja nægt framboð matvæla og
- að tryggja sanngjarnt verð til neytenda.

Til þess að ná þessum markmiðum gilda sameiginlegar samkeppnisreglur um landbúnaðinn, markaðsskipulag er samhæft, stuðningskerfi landbúnaðarins er sameiginlegt eða samhæft og sameiginlegum markaði komið á fót. Allt frá upphafi hefur landbúnaðarstefnan verið í stöðugri þróun og síðustu heildarendurskoðun stefnunnar lauk árið 2003 og með henni var heildarramma hennar mótaður allt til ársins 2013. Í þessari endurskoðun felst mesta breyting sem gerð hefur verið á landbúnaðarstefnu ESB í fjóra áratugi. Aðalmarkmiðið var að horfið yrði frá framleiðslutengdum stuðningi í landbúnaði og stuðningur veittur án markaðstruflandi áhrifa, s.s. með hliðsjón af umhverfisþáttum, dýravernd og heilbrigði dýra og afurða. Að lokinni endurskoðuninni er langstærstur hluti stuðnings við landbúnað innan sambandsins veittur án tillits til framleiðslu. Að auki var breytingunum ætlað að vera liður í aðlögun að viðskiptaumhverfi með landbúnaðarafurðir í kjölfar nýrra samninga innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og koma böndum á útgjöld vegna sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Í þessu samhengi var tekin ákvörðun um fjárhagsramma landbúnaðarstefnunnar til ársins 2013 með hliðsjón af stækkun sambandsins.

Í árslok 2008 var lokið úttekt á breytingunum frá árinu 2003 (e. *Health Check*) og gerðar ýmsar breytingar sem miða að því að einfalda kerfið, auka sveigjanleika þess og að stefnan

taki meira mið af þörfum markaðarins. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um framkvæmd breytinganna kom m.a. fram að tilfærsla stuðnings frá framleiðslutengingu til stuðnings, sem er óháður framleiðslu, hafi síst haft neikvæð áhrif á rekstrarafkomu bænda, en hins vegar aukið frelsi og markaðsvitund þeirra. Einnig hefði reynst flókið að halda úti að hluta til framleiðslutengdum greiðslum og ætti að reyna að hverfa frá tvöföldu kerfi þar sem það væri hægt. Breytingar, sem voru gerðar í kjölfar endurskoðunarinnar, koma til framkvæmda á yfirstandandi ári og því næsta og munu gilda til loka ársins 2013.

1.5.1.1 Stuðningur við landbúnað

Fjölbreyttur stuðningur er veittur vegna búvöruframleiðslu og landnýtingar sem miðar að því að tryggja fæðuöryggi innan ESB og viðhalda búsetu í dreifbýli. Hin almenna landbúnaðarstefna byggist á tveimur stoðum. Stoð I er ætlað að tryggja fæðuframboð og grunnafkomu bænda. Í henni felst stuðningur við framleiðslu og markaðssetningu með beingreiðslum til framleiðenda og sameiginlegu skipulagi markaðarins. Stoð II skal vera til stuðnings dreifbýli og búsetu þar en fjallað verður um þá síðarnefndu í kafla um byggðastefnu og dreifbýlisstefnu sambandsins.

Aðalmarkmið núverandi heildarstefnu var að horfið yrði frá framleiðslutengdum styrkjum í landbúnaði. Greiðslur til bænda eru aðallega fölgjar í árlegri eingreiðslu. Í þessari greiðslu eru sameinaðar hinar ýmsu stuðningsgreiðslur sem bændur fengu áður eftir mismunandi styrkjakerfum fyrir hverja búgrein eða afurð. Eingreiðslukerfinu er ætlað að tryggja bændum sveifluminni afkomu með því að stuðningur verði ekki lengur tengdur framleiðslu. Ákvarðanir bænda, sem tengjast framleiðslunni, hafa því ekki lengur áhrif á hlut þeirra í framlögum úr sameiginlegum sjóðum ESB eða aðildarríkjanna og ákvarðast frekar af markaðsþörf fyrir afurðina.

Framleiðslutengdur stuðningur hefur þó ekki verið afnuminn að fullu. Frá 2003 gátu aðildarríkin ákveðið að halda tilteknum hluta stuðnings, sem tengdist framleiðslu, en heimildir til þess eru nú almennt takmarkaðar. Ríki gátu þannig valið að viðhalda fjórðungi stuðnings (25%) út á akurlendi og helmingi stuðnings (50%) við sauðfjárrækt, geitarækt og til framleiðslu á nautgripakjöti sem framleiðslutengdum á móti öðrum greiðslum, fremur en að breyta alfarið yfir í stuðning sem er ótengdur framleiðslu. Á næstu árum er stefnt að því að falla frá framleiðslutengdum stuðningi, að undanskildum stuðningi við sauðfjárrækt, geitarækt og framleiðslu á nautakjöti.

Enn fremur gátu ríkin veitt sem svarar allt að 10% af stuðningsheimild sinni samkvæmt landbúnaðarstefnunni til annarra skilgreindra, framleiðslutengdra verkefna. Má þar helst nefna styrki til að bregðast við sérstökum aðstæðum kúa-, nautgripa- sauðfjár- og geitabænda vegna efnahags- og umhverfisþátta. Einnig má nefna sem dæmi stuðning til gæðastýringar, markaðssetningar, dýravelferðar, heilbrigðis og umhverfisvænni framleiðsluaðferða. Ríkjunum er þá heimilað að halda óbreyttu fyrirkomulagi við veitingu framlaga til harðbýlla svæða (e. *Less Favored Areas*).

Að þessu viðbættu mega þær opinberu greiðslur, sem nýta má til framleiðslutengds stuðnings, ekki fara yfir tiltekið hámark hvort heldur sem þær eru fjármagnaðar úr sjóðum ESB eða aðildarríkjanna, m.a. til að tryggja að ESB standi við skuldbindingar sínar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og til að jafna samkeppnisstöðu milli framleiðenda innan sambandsins.

Af einstökum sviðum má nefna að markaðskerfi mjólkurafurða hefur breyst umtalsvert. Horfið hefur verið frá lágmarksverði fyrir mjólk og hafa uppkaup til að tryggja lágmarksverð fyrir útfluttar mjólkurafurðir verið skert. Til að mæta þessari skerðingu voru teknar upp tímabundnar, framleiðslutengdar beingreiðslur til mjólkurbænda. Áætlað var að þessar

greiðslur legðust af árið 2007 en þær hafa nú verið framlengdar út yfirstandandi ár. Mjólkurkvótar verða auknir um samtals 5%, eitt prósent á ári, til að stuðla að „mjúkri lendingu“ þegar kvótakerfið verður aflagt árið 2015 og koma í veg fyrir sveiflu á verði mjólkur til bænda.

1.5.1.2 Skilyrði greiðslna og eftirfylgni

Til að eiga rétt á greiðslum úr sjóðum ESB verða bændur að uppfylla kröfur sem settar eru á sviði landbúnaðar um heilbrigði fólks, dýra og jurta, umhverfisvernd og dýravernd. Jafnframt verður að tryggja að landið sé varðveitt sem landbúnaðarland og tekið mið af umhverfisvernd. Þetta á við hvort sem um er að ræða greiðslur skv. eingreiðslukerfinu eða aðrar stuðningsgreiðslur sem landbúnaðurinn á rétt á. Séu skilyrði ekki uppfyllt eiga bændur á hættu að stuðningur verði ekki greiddur eða hann skerðist fyrir viðkomandi tímabil.

Eftirlit með reglufylgni er á ábyrgð hvers ríkis og hverju ríki ber að skilgreina og setja reglur um hvað telst vera vel starfræktur landbúnaður og umhverfisvænn búskapur. Þetta skal gert með hliðsjón af þeim landkostum sem eru fyrir hendi, að teknu tilliti til jarðvegsgæða og veðurfars, framleiðsluhátta, landnotkunar, sáðskipta, framleiðsluvenja og búskaparhátta, s.s. stærðar bóa. Aðildarríkin hafa ríka upplýsingaskyldu gagnvart bændum vegna þessara skilyrða og almennt varðandi það regluverk sem þeir skulu starfa eftir. Hverju aðildarríki er þá skylt að starfrækja samþætt stjórnunar- og eftirlitskerfi sem sér m.a. um framkvæmd stuðningskerfisins og eftirfylgni á landsvísu og á vettvangi þess eru teknar ákvarðanir um skerðingu eða brottfall stuðnings sé reglum ekki fylgt.

1.5.1.3 Sérlausnir

Landbúnaðarstefnunni er ætlað að taka mið af heildarhagsmunum í landbúnaði innan alls Evrópusambandsins. Niðurstaða samninga um þróun hennar og útfærslu getur því haft mismunandi áhrif á einstök ríki eða svæði. Þrátt fyrir að almenni ramminn sé hinn sami fyrir allt sambandið má finna fjölmörg dæmi þar sem sérstakt tillit er tekið til einstakra ríkja og héraða.

Í aðildarsamningum vegna undangenginna stækkana ESB hafa komið fram ný ákvæði og þannig nýtt lagaumhverfi til að bregðast við nýjum aðstæðum. Þetta gildir um aðild Bretlands, Danmerkur og Írlands upp úr 1970, aðild Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis á tíunda áratugnum, sem og við stækkun ESB til Austur-Evrópulanda og eyjanna í Miðjarðarhafi.

Skýrt dæmi eru þær sérlausnir sem Finnar og Svíar fengu framgengt í aðildarsamningum sínum. Þar er ríkjunum veitt varanleg heimild til að veita landbúnaðinum innlendan stuðning til viðbótar við stuðning úr sjóðum ESB, umfram önnur aðildarríki, með það að markmiði að tryggja landbúnað á norðlægum svæðum ríkjanna. Svæðin eru miðuð við landbúnaðarland norðan 62. breiddargráðu, þó með þeim frávikum að nærliggjandi svæði, þar sem veðurfar og framleiðsluskilyrði eru hliðstæð, falli einnig undir þessa heimild. Þetta þýðir í raun að Finnum og Svíum er heimilt að styrkja landbúnað sinn u.þ.b. 35% umfram önnur aðildarríki ESB.

Meginforsenda Evrópusambandsins fyrir veitingu þessarar heimildar var að opinber stuðningur og vernd fyrir landbúnaðinn á viðkomandi svæðum myndi minnka við aðild að ESB með tilsvarende áhrifum á afkomu bænda. Ýmis atriði valda því að landbúnaður á norðurslóðum stendur verr að vígi varðandi fjárhagslega afkomu. Vaxtartími gróðurs innan þessara svæða er innan við 180 dagar og verulega styttri en í suðlægari ríkjum ESB sem leiðir af sér hlutfallslega lítinn jarðargróða og háan framleiðslukostnað. Landslagi er oft þannig háttað að land býla er takmarkað og dreift. Búseta er mjög dreifð, á mörgum svæðum innan

við 10 íbúar á ferkílómetra, sem takmarkar markaðsþróun og jafnframt eru flutningsleiðir með afurðir oft langar og flutningurinn kostnaðarsamur.

Ýmis svæði innan ESB hafa verið skilgreind harðbýl og nýtur landbúnaður þar sérstaks stuðnings (e. *Less Favoured Areas*) en reglur um slíkan stuðning mótuðust í aðildarsamningum Bretlands frá árinu 1973. Tilgangurinn er að tryggja áframhaldandi búskap og búsetu á þessum svæðum. Allt landsvæði Finnlands fellur undir þessa skilgreiningu og nýtur því góðs af styrkjum úr sjóðum ESB á þessu sviði. Þess má þá geta að frá 2005 hefur Finnland reitt af hendi eigin greiðslur til viðbótar við harðbýlisstuðning ESB í samræmi við sérstakt samkomulag við framkvæmdastjórnina frá 2003.¹

Sem dæmi er gagnlegt að taka mið af stuðningskerfi Finnlands. Landinu er skipt upp í sjö svæði og taka styrkgreiðslur mið af þessari svæðaskiptingu. Hreinar greiðslur úr sjóðum ESB, umhverfisstuðningur og harðbýlisstyrkir, ásamt innlendri viðbót, eru greiddar á öllum svæðum, en norðurslóðastuðningur er einungis til staðar norðan 62. breiddargráðu. Samtals voru greiddir um tveir milljarðar evra til landbúnaðar í Finnlandi árið 2008, sem skiptist þannig að 40% eru greidd alfarið úr sameiginlegum sjóðum ESB en finnsk stjórnvöld greiða 60% upphæðarinnar. Almennar greiðslur, sem tengjast landbúnaðarstefnunni, námu 1.334 milljónum evra. Þar er um að ræða afkomustuðning (557 millj. evra), sem ESB greiðir að fullu, harðbýlisstuðning (423 millj. evra) og umhverfisstuðning (354 millj. evra) þar sem ESB greiðir fjórðung upphæðar. Sérstakur stuðningur til landbúnaðar og garðyrkju sem fjármagnaður var af finnska ríkinu samkvæmt aðildarsamningi þeirra nam um 560 milljónum evra í Finnlandi árið 2008. Þar af er norðurslóðastuðningurinn um 330 milljónir evra, stuðningur við Suður-Finnland 94 milljónir evra og viðbótargreiðslur við harðbýlisstyrki ESB nema 120 milljónum evra.

Norðurslóðastuðningur í Finnlandi er mjög viðtækur. Um 55,5% af öllu ræktarlandi eru innan þessa skilgreinda svæðis og njóta greiðslna í samræmi við það. Norðurslóðastuðningurinn samanstendur af greiðslum fyrir mjólkurframleiðslu, greiðslum eftir fjölda gripa (heimild vegna nautgripa, sauðfjár, geita, svína, hænsna, hesta og hreindýra) og greiðslum eftir stærð lands (á hvern hektara). Stuðningurinn felur einnig í sér greiðslur til ræktunar í gróðurhúsum, geymslustuðning í garðyrkju, berja- og svepparækt, sem og stuðning við unga bændur. Fyrirkomulagið er háð samþykki framkvæmdastjórnarinnar og áhrif norðurslóðastuðningsins í heild eru metin á fimm ára fresti. Árið 2007 fór fram slíkt mat og hafa Finnland og ESB náð samkomulagi um að halda stuðningnum áfram. Heimill norðurslóðastuðningur árið 2008 var 330 milljónir evra líkt og áður sagði, þar af um 170 milljónir evra til mjólkurframleiðslu og um 100 milljónir evra til gripagreiðslna. Norðurslóðastuðningur, sem er framleiðslutengdur, þarf að vera innan hámarks sem sett er fyrir hvert ríki.

1.5.1.4 Íslenskur landbúnaður

Innganga Íslands í ESB hefði án efa töluverð áhrif á landbúnaðinn og tengdar atvinnugreinar. Þar hefur ekki síst áhrif sú staðreynd að íslenskur markaður myndi opnast fyrir landbúnaðarvörur frá ESB, sem myndi auka samkeppni á markaðnum, en sú tollvernd sem nú er fyrir hendi myndi hverfa.

Ljóst er að íslenskur landbúnaður er talsvert fábrottnari og umfangsminni en í flestum löndum ESB. Hnattstaða Íslands er sem kunnugt er vel norðan 62° og því öll skilyrði fyrir því

¹ Greiðslur vegna ræktarlands mega nema allt að 25 evrum á hektara. Uppbót vegna búfjárræktar má þó ekki vera umfram 80 evrum á hektara. Í samkomulaginu er einnig kveðið á um að samanlagðar greiðslur úr sameiginlegum sjóðum og innlendar viðbótargreiðslur megi ekki vera hærri en 250 evrum á hektara. Árið 2007 námu greiðslur um 95% af heildarheimild.

að íslenskur landbúnaður gæti fallið undir hliðstæðar undantekningar frá hinni almennu landbúnaðarstefnu og t.d. Finnland samdi um. Enn fremur hafa íslensk búfjárkyn lifað við nær algera einangrun frá landnámi, eru ræktuð við íslensk skilyrði og hafa ýmis sérkenni sem ekki finnast annars staðar. Segja má að hér sé um norræna arfleifð að ræða. Stofnarnir eru taldir næmir fyrir utanaðkomandi sýkingum eins og vel sást með hraðri útbreiðslu mæðuveiki, sem barst hingað með innfluttu sauðfé. Þessar forsendur skipta miklu máli við greiningu á hagsmunum í íslenskum landbúnaði.

Landbúnaðurinn hefur tekið miklum stakkaskiptum á undanföllum árum. Búin stækka, bændum fækkar og framleiðni hefur aukist í kjölfar tæknivæðingar. Tekjur bænda hafa þar til nýlega ekki dregist markvert saman en stóraukinn fjármagnskostnaður undanfarinna ára hefur nú veruleg áhrif á afkomu bænda. Bæði hér og erlendis eykst hluti hliðarbúgreina og ástundun annarrar vinnu með fram búskap. Vænta má að sú þróun haldi áfram og er tekið mið af því við mótun landbúnaðarstefnu ESB og við úthlutun fjármagns.

Kæmi til aðildar að ESB myndi tollvernd gagnvart ESB hverfa og innflutningur frá öðrum aðildarlöndum ESB yrði gerður frjálss. Hugsanleg sérákvæði vegna sérstöðu íslensks landbúnaðar gætu leitt til einhverra frávíka. Þetta myndi líklega leiða til þess að verðlag til neytenda færðist nær verðlagi sambandsins en alltaf verður þó óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir talsverðum verðmun vegna landfræðilegrar legu landsins og smæðar markaðarins. Enn fremur er talið að vegna tryggðar neytenda við innlenda framleiðslu geti hún staðið undir nokkuð herra verðlagi án þess að tapa markaðshlutdeild. Framleiðendur og afurðastöðvar myndu því þurfa að mæta slíku með hagræðingu en að einhverju leyti kæmi til stuðningur til að mæta hinu nýja samkeppnisástandi. Um er að ræða almenna styrki til landbúnaðar í samræmi við landbúnaðarstefnuna, styrki til markaðssetningar, styrki til byggðapróunar og flutningsstyrki vegna fjarlægðar framleiðenda við markaðssvæði, en einnig er veittur geymslustuðningur á sömu forsendum. Viðbrögð við sérstökum aðstæðum koma jafnan fram í aðildarsamningum, líkt og umfjöllun um samninga Finnlands hér að framan sýnir. Þar var leitast við að láta finnskan landbúnað standa sem næst jafnfætis fyrir og eftir aðild að sambandinu með samanlögðum stuðningi Finnlands og ESB. Eftir aðild hafa tekjur finnskra bænda að meðaltali dregist saman og búum fækkað nokkuð. Umdeilt er þó hvort um sé að ræða þróun sem hefði átt sér stað þrátt fyrir aðild þar sem finnska landbúnaðarkerfið hefði að öllum líkindum sætt endurskoðun hvort eð er. Afurðastöðvar hafa hins vegar styrkst og erlend markaðstækifæri aukist. Norðlægari svæði eru talin geta vel við unað en sumum búgreinum, sérstaklega kjöt- og mjólkurframleiðslu, hefur farnast betur en öðrum.

1.5.1.5 Vinnuhópur um landbúnaðarstefnuna

Í janúar 2008 skipaði utanríkisráðherra vinnuhópur til þess að fjalla um stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart ESB, ásamt því að meta þær breytingar sem orðið hafa á landbúnaðarstefnu ESB frá síðustu úttekt sem gerð var árið 2003.²

Hópurinn hefur leitast við að greina hvernig íslenskum landbúnaði myndi farnast innan ramma hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, s.s. hvaða breytingar yrðu á skipulagi landbúnaðar hér á landi, einkum að því er varðar styrki og skipulag markaðsmála, og hver sérstaða íslensks landbúnaðar sé sem nauðsynlegt væri að halda til haga við mat af þessu tagi. Eitt af verkefnum hópsins er að greina landbúnaðarstefnu ESB, ekki síst þær ólíku útfærslur sem er að finna meðal aðildarríkjanna, og meta fordæmin sem kynnu að felast í þeim fyrir íslenskan landbúnað. Í því tilliti hefur sérstaklega verið horft til Finnlands vegna norðlægrar legu og sérlausna sem fengust fyrir finnskan landbúnað í aðildarsamningum við ESB.

² Áfangaskýrsluna má nálgast á heimasíðu utanríkisráðuneytisins: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/IslensturLandbunAlthjodaumhverfi.pdf>.

Á vegum nefndarinnar hefur Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hafið vinnu við hagfræðilega greiningu á íslenskum landbúnaði í samhengi við hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB. Þessari vinnu er ætlað að leiða í ljós hvort almennar ályktanir úttekta, sem unnar voru á árunum 2002-2003³, um hugsanlegan stuðning við íslenskan landbúnað innan ESB séu enn í góðu gildi eða hvort breytingar hafi orðið þar á. Tekið er tillit til fjölmargra þátta sem hafa áhrif á hagsmuni í íslenskum landbúnaði og leitast við að hafa greininguna eins ítarlega og kostur er þrátt fyrir að ýmsir óvissuþættir séu ávallt til staðar.

1.5.2 Sjávarútvegsstefnan

Sjávarútvegsfélög hafa verið á dagskrá ESB frá 1970, en hin sameiginlega sjávarútvegsstefna var fyrst mótuð heildstætt árið 1983 þegar hún tók á sig núverandi mynd. Þá sömdu aðildarríkin m.a. um að skipta heildarkvóta helstu fiskistofna sín á milli á grundvelli veiðireynslu og drógu þar með úr viðvarandi deilum um sókn í sameiginlega stofna. Þessi skipting hefur síðan haldist á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. Árið 1992 var sjávarútvegsstefnan endurskoðuð og mótuð til næstu 10 ára. Hið sama var gert í lok ársins 2002 og vinna við endurskoðun stendur nú yfir sem mun ljúka fyrir 2012.

Markmið hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu eru að auka framleiðni, tryggja sjómönnum sanngjörn lífskjör, stuðla að jafnvægi á mörkuðum, tryggja stöðugt framboð á vörum og tryggja neytendum sanngjarnt verð. Áhersla er lögð á að tryggja sjálfbærni sjávarútvegsins, bæði efnahagslega, umhverfislega og félagslega, sem og að vernda fiskistofna, tryggja sjálfbæra nýtingu þeirra og draga úr áhrifum veiða á lífríki sjávar.

Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB er viðtæk stefna. Undir hana fellur ekki einungis fiskveiðistjórnun heldur einnig aðgerðir sem lúta að vernd fiskistofna, umhverfisáhrifum af fiskveiðum, flotastjórnun, aðgangi að hafsvæðum og höfnum, eftirliti og reglufylgni, fiskeldi, markaðsstefnu og alþjóðlegum veiðum.

1.5.2.1 Íslenskur sjávarútvegur

Sjávarútvegur er þjóðfélagslega mikilvægasta atvinnugrein Íslendinga og því forræði yfir sjávarútvegsauðlindinni mörgum hugleikið. Ljóst er að komi til aðildarviðræðna við ESB verður eitt helsta úrlausnarefnið hvernig hægt sé að tryggja íslenska hagsmuni innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Íslenskur sjávarútvegur er að mörgu leyti þróaðri en sjávarútvegur í flestum aðildarríkjum ESB. Ástand fiskistofna við landið er gott og eftirlit með því besta sem þekkist. Ekkert bendir til að þessi árangur í fiskveiðistjórnun myndi glatast við aðild að ESB enda gæti fiskveiðistjórnunarkerfið að mestu staðið óbreytt eftir aðild. Eftirlit yrði sömuleiðis á hendi íslenskra yfirvalda.

Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, kynnti í Berlín árið 2002 hugmyndir um sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði innan íslensku lögsögunnar. Innan þess svæðis væru ákvarðanir um nýtingu staðbundinna stofna teknar af Íslendingum en samráð haft við aðildarríki ESB um nýtingu deilistofna. Við þessum hugmyndum þáverandi utanríkisráðherra fengust jákvæð viðbrögð frá ýmsum aðildarríkjum ESB. Þessi mál hafa hins vegar ekki verið til lykta leidd en ljóst er að þessar hugmyndir myndu falla vel að því að tryggja hagsmuni Íslands í sjávarútvegi gagnvart ESB.

³ Hagfræðistofnun vann skýrslu um efnið árið 2002 og það gerði einnig endurskoðunarskrifstofan Deloitte & Touche árið 2003, sjá fyrrnefnda áfangaskýrslu utanríkisráðuneytisins, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, nóvember 2003.

1.5.2.2 Ákvarðanataka

Reglusetning og kvótaákvarðanir heyra undir ráðherraráð ESB en framkvæmdastjórnin gegnir lykilhlutverki í framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar.

Ákvarðanir um aflamark tekur ráðherraráð ESB á grundvelli tillagna frá framkvæmdastjórninni. Við vinnslu tillagna sinna hefur framkvæmdastjórnin víðtækt samráð við svæðisbundin ráð (e. *Regional Advisory Council*) sem í sitja fulltrúar útgerða og sjávarbyggða, umhverfissamtaka og vísindamanna, auk þess sem vísindaráðgjafar er leitað hjá Alþjóðahafrannsóknaráðinu (ICES) og vísindaráði ESB á sviði sjávarútvegs. Hafrannsóknarstofnun starfar náið með Alþjóðahafrannsóknaráðinu og hafa Íslendingar þar fulltrúa í auðlindastjórnunarnefnd.

Formlega séð eru ákvarðanir teknar með auknum meirihluta í ráðherraráðinu. Raunin er þó sú að einungis þau ríki, sem deila viðkomandi stofnum og hafa þannig beina hagsmuni af ákvörðuninni, koma þar að. Því mætti t.d. segja að ákvörðun um aflamark í Svartahafi sé í raun ekki tekin af öðrum en fulltrúum Rúmeníu og Búlgaríu þó að önnur aðildarríki geti komið sínum athugasemdum að. Framkvæmd ákvarðana ráðsins er í höndum framkvæmdastjórnarinnar, en í vissum tilfellum getur ráðið einnig framselt reglusetningarvald til framkvæmdastjórnarinnar.

Aðildarríki ákveða sjálf hvaða kerfi þau nota við ráðstöfun á sínum landskvóta. Af aðildarríkjum ESB hafa einungis Holland og Danmörk tekið upp kerfi með framseljanlegum kvótum, líkt og Íslendingar, en flest þeirra vilja tengja sjávarútveginn við sjávarbyggðir með tryggum hætti og heimila því ekki framsal. Þar sem löggjöf um úthlutun kvóta er ekki samræmd gæti íslenska kvótakerfið staðið í óbreyttri mynd innan ESB.

1.5.2.3 Hlutfallslegur stöðugleiki

Samkvæmt reglunni um hlutfallslegan stöðugleika á hvert aðildarríki ESB rétt á að fá ákveðinn hluta af heildarkvóta sambandsins á grundvelli veiðireynslu. Reglan felur í sér að við aðild Íslands að ESB myndu aðrar þjóðir ekki fá veiðiheimildir á Íslandsmiðum, enda engri veiðireynslu erlendra skipa fyrir að fara á síðustu árum. Í aðildarviðræðum er samið um hvaða tímabils skuli litið til við ákvörðun á veiðireynslu. Hefur komið fram í viðræðum við sérfræðinga ESB að reynt yrði að finna tímabil sem sýnir eðlilega mynd af veiðum síðustu ára. Við aðildarsamning Norðmanna frá 1994 var almennt litið til veiðireynslu síðustu 1-10 ára á undan eftir því um hvaða stofna var að ræða.

Sjávarútvegsstefna ESB byggist ekki á sameiginlegu eignarhaldi yfir auðlindinni heldur á sameiginlegri nýtingu hennar og samráði við ákvörðun aflamarks. Því er reglan um hlutfallslegan stöðugleika ein af grundvallarstoðum sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Raunar er reglan líka ein af grundvallarreglum í skiptingu deilistofna um allan heim. Hafa ber í huga í þessu sambandi að meginreglur ESB fela í sér að aðildarríkjum er heimilt að veiða hlutdeild sína í deilistofnum í lögsögu annarra aðildarríkja sambandsins sem fæli að óbreyttu í sér heimild ríkja ESB til að veiða sína hlutdeild í íslenskri lögsögu en að sama skapi rétt íslenskra skipa til veiða slíkra stofna í lögsögu aðildarríkja ESB.

Þetta þýðir þó ekki að reglan sé óbreytanleg enda á hún sér stoð í afleiddum rétti ESB.⁴ Framkvæmdastjórn ESB hefur kannað afstöðu aðildarríkja sambandsins til endurskoðunar reglunnar sem hluta af endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2012. Svörin hafa verið á þá leið að 26 af 27 aðildarríkjum höfnuðu því með öllu. Einungis Holland, sem býr við öflugan

⁴ 1. mgr. 20. gr. reglugerðar (EB) nr. 2371/2002.

útgerð, var tilbúið að íhuga slíkar breytingar. Því má ljóst vera að ekki verður hróflað við þessari grundvallarreglu til lengri tíma lítið.

1.5.2.4 Fjárfestingar í sjávarútvegi og kvótahopp

Lög um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri takmarka heimildir útlendinga til fjárfestinga í sjávarútvegi hér á landi. Við gerð EES-samningsins var fallist á þessa undanþágu frá meginreglum samningsins um frjálsar fjárfestingar og bann gegn mismunun á grundvelli þjóðernis. Markmið þessa var að koma í veg fyrir að kvóti væri seldur úr landi (kvótahopp) og stuðla að því að afrakstur sjávarútvegsins héldi áfram að styðja við atvinnu í dreifðum byggðum landsins enda um að ræða lykilatríði í efnahagslífi þjóðarinnar.

Meginregla Evrópusambandsins er að ekki sé heimilt að banna fjárfestingar erlendra aðila. Á sviði sjávarútvegs hafa aðildarríki ESB því gripið til annarra ráðstafana til að koma í veg fyrir kvótahopp. Kvótahopp hefur verið mest áberandi á Englandi vegna þess að þarlend löggjöf gerði erlendum aðilum það auðvelt að kaupa þar skip og fá úthlutað kvóta. Við þessu var brugðist með setningu löggjafar sem gerir útgerðum skylt að sýna fram á raunveruleg efnahagsleg tengsl við það ríki þar sem skip er skráð og kvóta úthlutað. Er þá gert að skilyrði að ákveðnum hluta af la sé landað á Englandi, áhöfn þar búsett eða að ákveðinn hluti útgjalda viðkomandi útgerðar falli þar til. Önnur ríki ESB hafa ekki orðið fyrir barðinu á kvótahoppi í sama mæli. Sem dæmi má nefna að Skotar telja að innan við 5% af heildarkvóta þeirra sé úthlutað til fiskiskipa í eigu erlendra aðila.

Hættan á kvótahoppi ræðst nær eingöngu af innlendri löggjöf. Það verkefni bíður stjórnvalda að setja upp girðingar gegn kvótahoppi komi til aðildar Íslands að ESB.

1.5.2.5 Meðafli og brottkast

Afli fiskiskipa samanstandur ætíð af blöndu tegunda. Þetta skapar vandamál við úthlutun kvóta þar sem hætta er á að skip veiði tegundir, sem það á ekki kvóta fyrir, sem meðafli. Samkvæmt íslenskum lögum er bannað að kasta meðafli. Skipum er skylt að landa honum og kaupa kvóta fyrir þær tegundir sem þau landa en eiga ekki kvóta fyrir.

Slíku er ekki fyrir að fara í ESB þar sem fjölmörg aðildarríki hafa ekki framseljanlegar aflaheimildir. Til þess að skip sæki ekki sérstaklega í meðafli er þeim því gert skylt að kasta þeim tegundum sem þau veiða en eiga ekki kvóta fyrir. Þetta fyrirkomulag er umdeilt og sætir mikilli gagnrýni. Framkvæmdastjórnin hefur því stigið ákveðin skref í átt að brottkastsbanni. Sem dæmi má nefna að í nýlegum samningi ESB við Noreg um veiðar úr sameiginlegum stofni er kveðið á um brottkastsbann auk þess sem framkvæmdastjórnin skuldbindur sig til að endurskoða núverandi reglur fyrir árið 2012. Bendir flest til þess að brottkastið verði úr sögunni innan ekki mjög langs tíma.

1.5.2.6 Stuðningur við sjávarútveg

Innan ESB njóta útgerðir, sjómenn og sjávarbyggðir margvíslegs stuðnings. Á þetta m.a. við um kaup útgerða á nýjum veiðarfærum, aðlögun flota eða annarra aðgerða til að draga úr veiðigetu. Sjómenn njóta stuðnings til menntunar eða til að snúa sér að öðru starfi þar sem þeir hafa þurft að láta af sjómennsku. Þá njóta sjávarbyggðir, sem orðið hafa fyrir tekju- og atvinnutapi vegna minnkandi fiskgengdar, stuðnings til uppbyggingar atvinnustarfsemi.

Útgjöld til sjávarútvegs mála hafa farið vaxandi undanfarið ár en hlutfallslegt vægi sjávarútvegs í efnahagskerfi Evrópusambandsins er þó lítið. Í samræmi við það eru fjárframlög Evrópusambandsins til sjávarútvegsstefnunnar lítil hluti af heildarútgjöldum

sambandsins. Fyrir tímabilið 2007-2013 hljóða fjárlög sambandsins upp á 864 milljarða evra⁵, en sjávarútvegssjóðurinn (e. *European Fisheries Fund*) hefur aðeins um 4,3 milljarða evra til ráðstöfunar. Mestur stuðningur fer til Spánar og Póllands en árlega fá aðilar í hvoru ríki um sig yfir 100 milljónir evra.

1.5.2.7 Markaðsaðgangur

Sjávarafurðir falla ekki undir EES-samninginn. Þrátt fyrir þetta nýtur Ísland mikilla tollfríðinda fyrir sjávarafurðir sem seldar eru til aðildarríkja ESB á grundvelli tvíhliða samninga við ESB. Fullir tollar eru greiddir af 2% útflutnings til ESB og lægri tollar af öðrum tegundum. Engu að síður getur verið um verulegar upphæðir að ræða í vissum tilfellum og árið 2007 voru heildartollgreiðslur yfir 420 milljónir íslenskra króna miðað við þáverandi gengi evru. Almenn séð hækka tollar eftir því sem vörur eru meira unnar og hefur reynt mjög erfitt að semja við ESB um tilslakanir á tollum á fullunnar vörur. Kæmi til aðildar Íslands að ESB myndu tollar á sjávarafurðir falla niður að fullu.

1.5.2.8 Samningar við þriðju ríki og fyrrsvar hjá alþjóðastofnunum

Stofnanir ESB fara með óskorað vald í málefnum, tengdum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni, þegar kemur að samningum við þriðju ríki. Framkvæmdastjórnin kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna og semur í umboði þeirra. Slíkt framsal á samningsforræði til framkvæmdastjórnar ESB hefur þó ekki áhrif á úthlutun veiðiréttinda á grundvelli veiðireynslu. Þannig myndu veiðiréttindi á grundvelli núverandi samninga Íslands við þriðju ríki standa óhögguð við aðild að ESB.

Framkvæmdastjórnin kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna hjá alþjóðastofnunum þar sem til umfjöllunar eru mál sem tengjast sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni. Er þar fyrst og fremst um að ræða stofnanir þar sem samið er um veiðar úr deilistofnum, s.s. Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndin (NEAFC) og Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunin (NAFO). Af þessu leiðir að kæmi til aðildar Íslands að ESB myndu samningaviðræður við aðildarþjóðir ESB eiga sér stað innan stofnana ESB frekar en innan framangreindra stofnana (NEAFC og NAFO). Að því er varðar samninga við þriðju ríki myndi framkvæmdastjórninni vera falið að gæta hagsmuna Íslendinga í samningaviðræðum, þ.m.t. innan Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar og Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunarinnar.

1.5.2.9 Endurskoðun sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB

Þeir þættir sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar, sem varða verndun nytjastofna og stjórnun fiskiskipaflotans, eru bundnir endurskoðun fyrir lok árs 2012. Þetta eru einnig þeir tveir þættir stefnunnar sem hafa helst verið gagnrýndir.

Markmið sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar er að tryggja nýtingu lifandi auðlinda sjávar á þann hátt að tryggð séu sjálfbær umhverfis- og félagsleg skilyrði. Sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni hefur mistekist að ná þessum markmiðum sínum og nú er svo komið að 30% nytjastofna sambandsins eru nýttir umfram líffræðileg öryggismörk og 80% eru veiddir umfram hámarksveiðiþol (e. *maximum sustainable yield*).⁶ Fiskiskipaflotinn er enn þá of stór og tækni framfarir hafa aukið afkastagetu skipanna um 2-4% á ári en þeim hefur hins vegar ekki fækkað að sama skapi. Þá hefur framboð á hráefni inn á evrópskan markað minnkað.

⁵ Portal on EU Funding 2007-2013: <http://www.2007-2013.eu/>.

⁶ Skv. upplýsingum frá Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP (FAO) eru stundaðar veiðar umfram hámarksveiðiþol á um 25% nytjastofna í heiminum.

Framkvæmdastjórnin telur að það sem leitt hafi til þessarar stöðu séu einkum óhóflegir ríkisstyrkir, ófullnægjandi eftirlit, tækniframfarir og skortur á pólitískum vilja til að taka á vandamálinu. Bent hefur verið á að eftirlit með fiskveiðum er ófullnægjandi og því ekki tekið á of mikilli afkastagetu fiskiskipa ESB. Ákvarðanir ráðsins um heildaraflamark hafa jafnframt í mörg ár einkenst af efnahagslegum skammtímasjónarmiðum.⁷

Við núverandi endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar leggur framkvæmdastjórnin einna helst áherslu á vistfræðilega sjálfbærni fiskveiða. Stefnt er að því að þeir sem starfi innan atvinnugreinarinnar axli sjálfir ábyrgð á sjálfbærri nýtingu auðlinda. Því er nauðsynlegt að finna hvata fyrir þá sem starfa við greinina til að umgangast auðlindina á ábyrgan hátt og snúa núverandi ástandi við. Í þessu samhengi er helst litið til úthlutunar varanlegrar aflahlutdeildar, en þannig hafi útgerðir beinan hag af viðhaldi fiskistofna. Á hinn bóginn myndi það raska reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem nánast öll aðildarríkin vilja viðhalda. Loks telur framkvæmdastjórnin nauðsynlegt að taka tillit til svæðisbundinna þátta, t.d. strandsvæða sem byggja afkomu sína að mestu leyti á fiskveiðum.

Framkvæmdastjórnin telur að þar til endurskoðun stefnunnar verði lokið sé nauðsynlegt að grípa til aðgerða innan ramma núverandi regluverks. Fyrri endurskoðun leiddi til trúverðugri vísindaráðgjafar, aukins samráðs við hagsmunaaðila og viðurkenningar á nauðsyn langtímalausna. Nú hafa verið settar reglur sem eiga að taka á ólöglegum fiskveiðum, unnið er að nýrri stefnu um brottkast og unnið er að heildarendurskoðun eftirlitskerfisins. Innan núverandi regluverks er því ákveðið svigrúm til að gera betur.

Stefnt er að kynningu á grænbók um endurskoðunina í apríl 2009 en þar verður vandinn greindur og lagðar fram tillögur að úrbótum. Þá fer í gang samráðsferli þar sem hagsmunaaðilar hafa tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri. Formlegra tillagna er síðan að vænta árið 2010 þegar ný framkvæmdastjórn hefur tekið við völdum. Lagasetningarferlið hefst síðan árið 2011. Endurskoðuninni á að vera lokið fyrir árslok 2012, en gert er ráð fyrir því að íslenskur sérfræðingur vinni við hana næstu misserin.

1.5.2.10 Vinnuhópur um sjávarútvegsstefnuna

Utanríkisráðuneytið hefur á liðnum árum fylgst gaumgæfilega með þróun sjávarútvegsstefnu ESB. Árið 2004 kom út skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins, sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi þar sem mat var lagt á stöðu og horfur í íslenskum sjávarútvegi andspænis framþróun Evrópusambandsins.⁸ Þar sem sjávarútvegsstefna ESB er í stöðugri mótun, og stefnt er að endurskoðun hennar fyrir árið 2012, hefur á ný verið settur saman vinnuhópur á vegum ráðuneytisins. Hefur hópurinn leitast við að útskýra þær breytingar sem hafa orðið frá því fyrri skýrslan var unnin og greina íslenska hagsmuni í því samhengi. Það efni, sem þegar hefur verið unnið fyrir hópinn um ákveðna þætti stefnunnar, er aðgengilegt á heimasíðu utanríkisráðuneytisins.⁹

1.5.3 Byggðastefnan og dreifbýlisstefnan

Í byggðastefnu og dreifbýlisstefnu ESB er Lissabonferlið haft að leiðarljósi þar sem áhersla er m.a. lögð á framþróun á sviði rannsókna og tækni, þekkingarsamfélag, nýsköpun, verndun umhverfisins og aðlögunarhæfni vinnuafis. Við mótun núverandi stefna, sem gilda fyrir tímabilið 2007-2013, var leitast við að einfalda ferlið við framkvæmd þeirra, útdeilingu styrkja og eftirlit. Í meginatriðum móta stofnanir sambandsins þann ramma sem unnið er

⁷ Sérstök skýrsla Endurskoðunarráttarins (e. *Court of Auditors*) nr. 7/2007, (OJ 2007/C 317/01).

⁸ Skýrslan er aðgengileg á eftirfarandi vefslóð: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/2004/>

⁹ <http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfsvid/vidskiptasvid/verkefni/vinnuhopur2>

innan, en aðildarríkin eða svæðin hafa svigrúm til að móta áherslur út frá eigin hagsmunum og aðstæðum.

1.5.3.1 Bygðamál

Þrjú meginmarkmið einkenna byggðastefnuna: í fyrsta lagi að auka samleitni svæðisins í heild, í öðru lagi að tryggja samkeppnishæfni og atvinnu á tilteknum svæðum og í þriðja lagi að auka samvinnu milli hinna ýmsu landsvæða sambandsins. Til þess að ná fram þessum markmiðum veitir Evrópusambandið tæplega 350 milljörðum evra til byggðamála á árunum 2007-2013 sem er um þriðjungur heildarfjárlaga sambandsins. Það eru aðallega þrír uppbyggingarsjóðir sem veita styrki til verkefna í aðildarríkjunum, þ.e. samstöðusjóður, byggðaþróunarsjóður og félagsmálasjóður.

Ráðherraráð ESB samþykkti í byrjun október 2006 heildarramma núverandi stefnu á grundvelli tillagna frá framkvæmdastjórn sambandsins.¹⁰ Tillögur framkvæmdastjórnarinnar voru lagðar fram að höfðu nánú samráði við aðildarríkin. Ákveðin grundvallarsjónarmið liggja stefnunni til grundvallar, s.s. að styrkveiting frá ESB komi til viðbótar við framlög aðildarríkjanna en ekki í þeirra stað. Jafnframt er lögð áhersla á meðalhóf og jafnrétti kynjanna við ákvörðun verkefna. Á grunni heildarrammans unnu öll aðildarríkin rammaáætlanir þar sem forgangsmál þeirra eru tilgreind ásamt lykilþáttum varðandi framkvæmd stefnunnar. Þar er m.a. að finna greiningu á félagshagfræðilegum aðstæðum í ríkjunum og lýsingu á því hvernig ríkin stuðla að því með sínum áherslumálum að markmiðum Lissabonferlisins verði náð.

Í rammaáætlunum aðildarríkjanna eru jafnframt tilteknar áætlanir sem aðildarríkin telja að geti stuðlað að því að ná þeim markmiðum sem stefnt er að á viðkomandi svæðum. Sérhver áætlun spannar allt tímabil stefnunnar, þ.e. árin 2007-2013, og varðar yfirleitt einungis eitt af þremur meginmarkmiðum byggðastefnunnar. Sú nýbreytni er í núverandi byggðastefnu að sérhver áætlun fær einungis styrki úr einum sjóði sambandsins. Þetta er gert til þess að einfalda alla yfirsýn og eftirfylgni. Framkvæmdastjórn ESB þarf að samþykka sérhverja áætlun með það fyrir augum að hún stuðli að heildarmarkmiðum sambandsins og falli innan rammaáætlunar viðkomandi ríkis. Þegar slíkt samþykki liggur fyrir er það í höndum aðildarríkjanna sjálfra að framkvæma áætlanirnar, velja þau verkefni sem rétt er að styrkja, ásamt því að fylgjast með og meta árangur þeirra.

Greiðslur styrkja fara fram einu sinni á ári og í þremur áföngum til hvernar áætlunar um sig. Eftirlit er aðallega í höndum aðildarríkjanna sjálfra en framkvæmdastjórnin fylgist jafnframt með framvindu mála. Fyrir sérhverja áætlun ríkis þarf að koma upp nokkrum fjölda eftirlitsaðila til þess að fylgja á eftir verkefnum og miðla upplýsingum til framkvæmdastjórnarinnar.¹¹

1.5.3.2 Dreifbýlismál

Dreifbýlisstefna ESB er í raun annar meginstólpi landbúnaðarstefnu sambandsins, en rétt þykir að fjalla um hana í tengslum við byggðastefnuna vegna samvinnunnar við hana og sameiginlegs mikilvægis fyrir dreifbýl svæði sambandsins. Stefnan er mótuð í kringum þrjú meginmarkmið: a) samkeppnishæfni, b) umhverfissjónarmið og c) lífsgæði. Þvert á þessi markmið gengur svokallað LEADER-verkefni (e. *links between actions for the development*

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:291:0011:0032:EN:PDF>

¹¹ Sem dæmi má nefna umsýsnarstjórnvald, sem ber ábyrgð á skilvirkni og réttu framkvæmd viðkomandi áætlunar, vottunaryfirvald, sem er ætlað að miðla til framkvæmdastjórnarinnar staðfestum upplýsingum um fjármagnsnotkun og beiðnir um útgreiðslur styrkja, og eftirfylgnisnefnd sem á að tryggja skilvirkni áætlanna og í síta efnahagslegir og félagslegir fulltrúar þeirra aðila sem að þeim koma.

of the rural economy), sem er ætlað að virkja almenning og fyrirtæki á viðkomandi svæðum til að koma að hugmyndavinnu og taka þátt í verkefnum sem þar eru unnin. Til að ná þessum markmiðum veitir sambandið um 100 milljörðum evra í styrki úr einum megin sjóði (e. *European Agricultural Fund for Rural Development*) á tímabilinu 2007-2013, en einnig er að finna sérstaka sjóði til stuðnings landbúnaði annars vegar og sjávarútvegi hins vegar sem báðir nýtast strjálbýlum svæðum sambandsins vel og fjallað er stuttlega um í köflum skýrslunnar um landbúnaðarstefnu og sjávarútvegsstefnu sambandsins.

Gert er ráð fyrir ákveðnum sveigjanleika í kerfinu. Þannig geta aðildarríkin sjálf ákveðið hversu mikið fjármagn fer í sérhvert markmið stefnunnar eftir aðstæðum og áherslum á hverju svæði. Þó er gert ráð fyrir því að hvert markmið um sig nái lágmarkshlutdeild en ákveðin lágmarksprósenta heildarfjármagns til byggðamála þarf að tengjast tilteknum markmiðum: 10% til styrkingar samkeppnishæfni, 25% í umhverfismál, 10% til að auka lífsgæði og 5% í Leader-verkefnið. Að þessum kröfum uppfylltum er aðildarríkjunum að miklu leyti í sjálfsvald sett hvernig fjárframlögum er dreift til verkefna svo framarlega sem þau samræmast grundvallarsjónarmiðum í stefnu ESB.

Skipulag varðandi mótun stefnunnar er sambærilegt því sem áður hefur verið sagt um mótun byggðastefnunnar. Þannig samþykkti ráðherraráð ESB heildarramma í febrúar 2006 en þar eru meginlinurnar dregnar til viðmiðunar og eftirfylgni fyrir aðildarríkin. Jafnframt er lögð sú skylda á aðildarríkin að vinna landsáætlun í dreifbýlisþróun, sem er ætlað að draga fram þau svið þar sem stuðningur ESB getur komið að sem bestum notum, ásamt því að tryggja samræmi við aðrar stefnur ESB, sérstaklega í byggðamálum og umhverfismálum.

Eftirlit með framkvæmd stefnunnar er mestmegnis í höndum aðildarríkjanna líkt og í byggðamálum. Sérhverju aðildarríki ber að koma upp tengslaneti aðila sem vinna að dreifbýlisþróun í viðkomandi ríki, með það að markmiði að greina virkni stefnunnar, skiptast á upplýsingum og undirbúa þjálfun á þessu sviði. Á vettvangi ESB er svo að finna samevrópskt net til stuðnings og samræmingar.

1.5.3.3 Nánar um sjóði og framlög

Fjárframlög til aðildarríkjanna á sviði byggðamála koma úr þremur sjóðum sem eru eftirfarandi: byggðaþróunarsjóður (e. *regional and development fund*) sem hefur 203 milljarða evra til ráðstöfunar á því tímabili sem vinna skal að núverandi stefnu, félagsmálasjóður (e. *social fund*) með 75 milljarða evra og samstöðusjóður (e. *cohesion fund*) með 70 milljarða evra á sama tímabili. Þessu til viðbótar er að finna sjóði sem varða dreifbýlisstefnuna. Er þar helst um að ræða dreifbýlisþróunarsjóðinn (e. *agricultural fund for rural development*), sem hefur um 100 milljarða evra til ráðstöfunar á núverandi tímabili en einnig eru til sjóðir til stuðnings sjávarútvegsstefnunni og landbúnaðarstefnunni sem ekki verður fjallað sérstaklega um hér.

Hlutverk byggðaþróunarsjóðs ESB er að jafna það bil sem er á milli þróunar hinna ólíku svæða sambandsins. Áhersluatriði sjóðsins eru m.a. rannsóknir, nýsköpun, umhverfismál og uppbygging innviða samfélagsins. Sjóðurinn veitir styrki í öllum löndum sambandsins og í reglum hans eru sérstök ákvæði um styrki til strjálbýlla, afskekktara svæða sem Ísland myndi að einhverju leyti falla undir. Sem dæmi má nefna að gert er ráð fyrir að sjóðurinn veiti tæplega einum milljarði evra til verkefna í Finnlandi og um 450 milljónum evra til verkefna á Möltu á þessu sviði á tímabilinu 2007-2013.

Félagsmálasjóðurinn stuðlar að bættum atvinnuöguleikum, hærra atvinnustigi og betri starfshæfni vinnuafis á viðkomandi svæðum. Þetta markmið tengist sterklega Lissabonferlinu sem er m.a. ætlað að auka samkeppnishæfni sambandsins og gera ESB að framsæknasta þekkingarhagkerfi veraldar. Sjóðurinn veitir styrki í öllum löndum sambandsins og m.a. er

gert ráð fyrir því að um 600 milljónir evra renni til verkefna í Finnlandi og rúmlega 100 milljónir evra til verkefna á Möltu á núverandi tímabili.

Hlutverk samstöðusjóðsins er að styrkja efnahagslega og félagslega samstöðu og auka þannig stöðugleika og sjálfbæra þróun svæðisins. Slíkt felst m.a. í því að bæta samgöngur, auka umhverfisvitund og leggja áherslu á endurnýjanlega orku. Sjóðurinn styrkir einungis verkefni frá aðildarríkjum þar sem vergar þjóðartekjur á mann eru undir 90% af meðaltali sambandsins í heild.¹² Á núverandi tímabili, 2007-2013, er m.a. gert ráð fyrir því að Malta fái um 285 milljónir evra og Pólland um 22 milljarða evra úr sjóðnum.

Dreifbýlisþróunarsjóðurinn veitir stuðning til verkefna sem stuðla að aukinni samkeppnishæfni, umhverfisvernd og bættum lífsgæðum íbúa viðkomandi svæðis en þessir þrír þættir eru meginmarkmið dreifbýlisstefnu ESB. Öll dreifbýlissvæði sambandsins geta sótt um stuðning úr sjóðnum en einungis ákveðin svæði eru hluti af fyrrnefndu LEADER-verkefni, sem samanstendur af forgangsverkefnum allra þriggja markmiða og er ætlað að bæta stjórnábylgju og virkja þróunarmöguleika viðkomandi svæða. Sjóðurinn veitir styrki í öllum löndum sambandsins og sem dæmi má nefna að gert er ráð fyrir því að rúmir 2 milljarðar evra renni til svæða í Finnlandi og um 76 milljónir evra til svæða á Möltu á núverandi tímabili.

1.5.3.4 Íslensk byggðastefna

Starf stjórnvalda að byggðamálum er fyrst og fremst skilgreint í byggðaáætlun. Lögum samkvæmt lýsir áætlunin markmiðum og stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum, áætlunum um aðgerðir og tengsl byggðastefnu við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum og áætlunum á sviði opinberrar þjónustu í landinu. Í núgildandi byggðaáætlun (fyrir 2006–2009) er lýst eftirfarandi þremur meginmarkmiðum:

- Að landshlutakjarnar verði eflir en jafnframt hugað sérstaklega að leiðum til þess að treysta búsetu í þeim byggðarlögum sem glímt hafa við viðvarandi fólksfækkun.
- Að byggðarlög nái að laga sig að örri samfélagsþróun og hröðum breytingum á atvinnuháttum.
- Að atvinnulíf, menntun, menning og félagslegt jafnræði verði styrkt á landsbyggðinni. Til að ná þessum markmiðum er í verkefnavali sérstök áhersla lögð á gildi menntunar og menningar, aukna nýsköpunar- og atvinnuþróunarstarfsemi, ásamt bættum samgöngum og fjarskiptum.

Byggðastofnun vinnur að undirbúningi, skipulagi og fjármögnun verkefna og veitingu lána með það að markmiði að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Stofnunin fylgist jafnframt með þróun byggðar í landinu, m.a. með gagnasöfnun og rannsóknum.

Fjárframlög til byggðamála hér á landi voru um einn milljarður króna á árinu 2008. Skiptist þessi upphæð til helminga í framlög til byggðaáætlunar annars vegar og Byggðastofnunar hins vegar. Ef tekið er mið af þeim fjármunum sem Finnland fær samkvæmt núverandi stefnu ESB, miðað við þær forsendur sem gefnar voru árið 2003, mætti gera ráð fyrir því að Ísland fengi um 16-20 milljónir evra á ári úr sjóðum Evrópusambandsins sem gera um 2,4-3 milljarða íslenskra króna miðað við gengi evru 150. Þessu til viðbótar mætti gera ráð fyrir samsvarandi mótframlagi íslenskra stjórnvalda þar sem stuðningur ESB kemur ekki í stað annars stuðnings heldur til viðbótar. Þannig er gert ráð fyrir því að ef Ísland gerði ráð

¹² Fyrir núgildandi tímabil eru það Búlgaría, Kýpur, Tékkland, Eistland, Grikkland, Ungverjaland, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvakía og Slóvenía sem uppfylla þetta skilyrði.

fyrir að nýta að fullu framlag ESB myndu íslensk stjórnvöld leggja samsvarandi fjárhæð fram í mótframlag.

Af framansögðu er ljóst að aðild að Evrópusambandinu myndi hafa mikinn ávinning í för með sér fyrir byggðir landsins. Er þar um að ræða verulega aukið fjármagn til byggðamála en ekki síður aðgang að þekkingu, reynslu og tengslaneti sem byggðir sambandsins búa yfir. Að því er stjórnsýslu og mótun stefnunnar hér á landi varðar liggur fyrir að kæmi til aðildar að sambandinu yrðu ríkar kröfur gerðar til stjórnvalda í þessum efnum. Stefna sambandsins er unnin til lengri tíma en gert er hér á landi og gerð er krafa um víðtæka greiningu á stöðu og hagsmunum einstakra svæða, sem og ströngu eftirliti og eftirfylgni með þeim verkefnum sem hljóta stuðning úr sjóðum sambandsins.

1.5.3.5 Vinnuhópur um stefnu í byggða- og dreifbýlismálum

Utanríkisráðherra skipaði nefnd í því skyni að greina stefnu Evrópusambandsins í byggða- og dreifbýlismálum. Er þetta liður í því að fylgjast með þróun mála og leggja mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga, að höfðu samráði við innlenda sérfræðinga og hagsmunaaðila. Mun nefndin m.a. skoða sérstaklega hvernig stefna sambandsins fellur að byggðastefnu íslenskra stjórnvalda og hvaða áhrif hugsanleg aðild Íslands að sambandinu kynni að hafa í því sambandi.

1.5.4 Norðurslóðir

Áhugi Evrópusambandsins á málefnum norðurslóða fer vaxandi í kjölfar aukins mikilvægis auðlinda svæðisins og opnun þess fyrir siglingum. ESB hefur mikla hagsmuni af opnun Norður-Íshafsins fyrir siglingum og bættum aðgangi að auðlindum þess. Haustið 2008 gaf framkvæmdastjórnin út stefnuyfirlýsingu um norðurslóðir og var m.a. leitað til íslenskra sérfræðinga við undirbúning hennar.

Halda má því fram að öll málefni Íslands séu á einn eða annan hátt norðurslóðamál. Íslensk stjórnvöld fagna því aukinni áherslu ESB á málefni norðurslóða og yfirlýstum áformum um stuðning og samstarf við samfélög norðurslóða. Ekkert aðildarríki ESB á land að Norður-Íshafi nema Danmörk vegna Grænlands sem þó er ekki aðili að ESB.

Norðurslóðastefna ESB skiptist í þrjá meginþætti sem allir skipta Ísland verulegu máli:

1) *Náttúruvernd og rannsóknir í samvinnu við íbúa svæðisins*

Meginmarkmiðið er að draga úr eyðileggjandi áhrifum loftslagsbreytinga á náttúru og lífríki svæðisins og auðvelda aðlögun að þeim. Lagðar eru fram tillögur að fyrirbyggjandi aðgerðum og viðbrögðum við óhjákvæmilegum breytingum. Þar er lögð áhersla á auknar rannsóknir og vöktun sem skiptir miklu máli fyrir Íslendinga. Enn fremur er ítrekað mikilvægi fjölbjóðlegs samstarfs til að ná sem bestum árangri á þessu sviði.

2) *Sjálfbær auðlindanýting og siglingar*

Í sjávarútvegsmálum er yfirlýst markmið norðurslóðastefnu ESB „að tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna á norðurskautssvæðinu jafnframt því sem réttur strandsamfélaga skuli virtur“. Bent er á að ESB sé einn mikilvægasti markaðurinn fyrir sjávarafurðir frá norðurslóðum jafnvel þótt tiltölulega lítill hluti þeirra sé veiddur af skipum ESB-ríkja.

ESB hefur lýst því yfir að ekki verði hafnar veiðar á svæðum Norður-Íshafsins, sem opnast vegna minnkandi hafss, án sjálfbærs veiðistjórnunarkerfis. Þetta er í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda um að sjálfbær veiðistjórnun með langtímahagsmuni í sjávarútvegi að leiðarljósi sé grunnskilyrði fyrir inngöngu í ESB.

ESB hefur mikilla hagsmuna að gæta varðandi auðlindanýtingu á norðurslóðum. Ríki ESB eru flest háð innflutningi á olíu og gasi og tilkoma nýrra vinnslusvæða í norðri skiptir miklu máli fyrir orkuöryggi sambandsins. Rík áhersla er lögð á notkun umhverfisvænna vinnsluaðferða sem verndi viðkvæma náttúru norðurslóða og bent er á ágæti evrópskrar tækniþekkingar á því sviði. Íslendingar hafa langa reynslu og umfangsmikla þekkingu á sjálfbærri auðlindanýtingu á norðurslóðum sem mikilvægt er að miðla.

Tilkoma nýrra siglingaleiða í norðri hefur mikla þýðingu fyrir ESB. Í stefnuyfirlýsingu framkvæmdastjórnar sambandsins er bent á að aðildarríki þess eigi samanlagt stærsta flutningaflota í heimi sem hafi hagsmuni af opnun Norður-Íshafsins fyrir siglingum. Ísland liggur landfræðilega vel við úthafsleiðum á Norður-Atlantshafi og væri kjörinn staður fyrir umskipun á norðurskautsleiðinni sem geti jafnt þjónað strandsiglingum til Evrópu og Bandaríkjanna.

3) *Efling marghliða samstarfs og stjórnunar*

ESB hefur lýst yfir stuðningi við Norðurskautsráðið sem höfuðvettvang fyrir svæðasamvinnu á norðurslóðum. Framkvæmdastjórn ESB hefur nú ákveðið að sækja um fasta áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu og taka virkari þátt í starfi ráðsins eftir því sem kostur er. Jafnframt er stefnt er að því að taka upp nánara samstarf við ráðið innan Norðlægu víddarinnar (e. *Northern Dimension*) sem snýst um svæðisbundna samvinnu nyrsta hluta ESB til norðurs við nágrennasvæðin í Rússlandi. Þá er lýst vilja til viðræðna við Íslendinga og Norðmenn um leiðir til að útvíkka stefnu ESB í málefnum hafsins til norðurs á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Sérstaklega er tekið fram að ESB leggist gegn stofnun nýrra samráðsferla eða samtaka um málefni norðurslóða sem útiloki einstök ríki svæðisins, sem séu aðilar að ESB, eða EFTA-ríki Evrópska efnahagssvæðisins. Yfirlýsing framkvæmdastjórnar ESB áréttar því stuðning sambandsins við þátttöku Íslendinga í öllu samráði um málefni norðurslóða.

1.5.5 Evran

Þegar kemur að gjaldmiðilsmálum til lengri tíma litið hafa þrír kostir verið í umræðunni hér á landi; áframhaldandi notkun íslensku krónunnar, einhliða upptaka evru (eða annars gjaldmiðils) og upptaka evru með aðild að Evrópusambandinu.

1.5.5.1 Íslenska krónan áfram gjaldmiðill

Það hefur ekki dulist neinum að íslenska krónan hefur átt undir högg að sækja um nokkurt skeið. Skýrist þetta m.a. af smæð hennar og viðkvæmni fyrir utanaðkomandi áhrifum sem hefur valdið miklum sveiflum á genginu. Þetta hefur valdið íslensku atvinnulífi verulegum vandkvæðum og aukið á óvissu í þeirra starfsumhverfi. Einnig má segja að smæð gjaldmiðilsins feli í sér viðskiptahindrun þar sem hún dregur úr umfangi utanríkisviðskipta og fjárfestinga erlendra aðila hér á landi. Smæð gjaldmiðilsins hefur enn fremur þær afleiðingar að vextir hér á landi eru almennt hærri en t.d. á evrusvæðinu. Jafnframt skorti íslensk fjármálaþyrirtæki sterkan bakhjarl sem lánveitanda til þrautavara í stærstu viðskiptamyntum sínum í þeim ólgusjó sem reið yfir fjármálamarkaðinn á síðasta ári. Á hinn bóginn má segja að stjórn íslenskra stjórnvalda á eigin peningastefnu auki líkur þess að hægt sé að bregðast skjótt við breyttum aðstæðum í efnahagslífinu.

1.5.5.2 Einhliða upptaka evru

Nokkuð hefur verið rætt um einhliða upptöku evru eða annars erlends gjaldmiðils hér á landi með þeim hætti að grunnfé í íslenskum krónum væri skipt út fyrir viðkomandi

gjaldmiðil. Er horft til þessa sem lausnar á gjaldeyriskreppunni og tækifæris til þess að auka trúverðugleika íslensks hagkerfis.

Segja má að kostir þess að taka einhliða upp evru sem gjaldmiðil séu helstir þeir að það væri tiltölulega einfalt í framkvæmd og tæki stuttan tíma. Með því væri hægt að bregðast við vissum þáttum núverandi vanda í efnahagslífinu á skjótan hátt. Líklegt er að grunnvaxtastig á Íslandi tæki í framhaldinu mið af vöxtum á evrusvæðinu en óhætt er að fullyrða að viðbótarvaxtaálag yrði þó nokkuð.

Varðandi galla þess að taka einhliða upp evru hefur í fyrsta lagi verið á það bent að slíkt myndi hugsanlega breyta kreppunni hér á landi úr gjaldeyriskreppu í jafnvel enn alvarlegri bankakreppu vegna þess að bankarnir hefðu engan þrautalánveitanda. Þeir gætu hvorki reitt sig á Seðlabanka Evrópu né Seðlabanka Íslands þar sem sá síðarnefndi hefði einungis takmarkað aðgengi að evrum og gæti þannig ekki tryggt nægilegt fjármagn í umferð. Í öðru lagi hafa sérfræðingar haldið því fram að einmitt vegna þessa væri einhliða upptaka háð ströngum gjaldeyrishöftum þar sem framboð seðla og myntar í umferð yrði ekki nægjanlegt til að breyta innstæðum í reiðufé.¹³ Ljóst er að slíkt fyrirkomulag myndi ganga gegn grundvallarreglum EES-samningsins. Í þriðja lagi er hætta á því að einhliða upptaka evru á þessum tímamarki myndi leiða til þess að það yrði gert á verulega óhagstæðu skiptigengi gagnvart íslensku krónunni. Í fjórða lagi má nefna að kæmi til einhliða upptöku evru hefði Ísland enga aðkomu að stýrivaxtaákvörðunum Seðlabanka Evrópu. Þá er ljóst er að einhliða upptaka evru gengur þvert gegn skýrri stefnu Evrópusambandsins. Því er ekki hægt að útiloka að slíkar aðgerðir myndu torvelda samskipti við sambandið og stofnanir þess, s.s. Seðlabanka Evrópu, sem gætti leitt til vandkvæða við framkvæmd EES-samningsins og haft áhrif á framtíðarmöguleika Íslands varðandi tengsl við Evrópu. Þá þyrfti að skipta út grunnfé í hagkerfinu. Hagfræðingar hafa nefnt að kostnaður við upptökuna gæti verið á bilinu 30-125 milljarðar¹⁴, en sá kostnaður kæmi ekki til við aðild að Efnahags- og myntbandalaginu, auk þess sem ríkið yrði af svokölluðum myntsláttuhagnaði upp á 2-5 milljarða á ári ef um einhliða upptöku væri að ræða.

1.5.5.3 Upptaka evru með aðild að ESB

Aðildarríki ESB, sem vilja taka upp evru, þurfa að fara í gegnum strangt ferli sem felur í sér aðhald í ríkisfjármálum og stöðugleika í gengismálum. Á þeim tíma verða ríkin að uppfylla hin ströngu skilyrði sem er að finna í Maastricht-sáttmálanum og fjallað verður um síðar. Uppfylling þeirra er forsenda þess að ríki geti komist á lokastig Myntbandalagsins sem felur í sér upptöku evru en eins og fram kemur hér síðar má ætla að það ferli tæki a.m.k. fimm ár frá þeim tíma að sótt er um aðild að sambandinu.

1.5.5.4 Söguleg þróun

Efnahags- og myntbandalag Evrópu á rætur að rekja allt til ársins 1969, en í raun var því ekki komið á fyrr en Maastricht-sáttmálinn tók gildi 1993. Hugmyndin að baki bandalaginu var að tengja gengi gjaldmiðla, með það að markmiði að taka upp sameiginlegan gjaldmiðil og stuðla að verðstöðugleika og jafnvægi í ríkisfjármálum. Evrópska gengiskerfið (e. *European exchange rate mechanism, ERM*) var kynnt til sögunnar í mars árið 1979, en markmið þess var að draga úr gengismun og koma á myntstöðugleika.

¹³ Sjá skýrslu Jóns Danielssonar og Gylfa Zoega „Hagkerfi bíður skipbrot, sem útgefin var 9. febrúar 2009 og nálgast má á vefslóðinni: http://www.hi.is/files/skjol/felagsvisindasvid/deildir/hagfraedi/2008_2009/Hagkerfib___ur_skipbrot.pdf

¹⁴ Sjá m.a. blaðagrein 32 hagfræðinga: Einhliða upptaka evru er engin töfalausn, birt í Morgunblaðinu 7. janúar sl.

Þróun Efnahags- og myntbandalagsins átti sér stað í þremur stigum. Í einfölduðu máli laut hið fyrsta að því að gera fjármagnsflutninga frjálsa og komst það til framkvæmdar árið 1990. Annað stigið hófst árið 1994 með undirbúningi á upptöku hinnar sameiginlegu myntar. Það var gert með stofnun Peningamálastofnunar Evrópu (e. *European Monetary Institute, EMI*), sem var undanfari Seðlabanka Evrópu. Þriðja stigið var upptaka hinnar sameiginlegu myntar, evrunnar, sem varð að veruleika 1. janúar 1999. Þann dag tók ERM II við af ERM en hlutverk ERM II er að tryggja að gengisflókt milli evru og annarra gjaldmiðla ESB-ríkja hafi ekki áhrif á efnahagsstöðugleika á innri markaðnum. Einnig er því ætlað að styðja ríki sem undirbúa upptöku evru.¹⁵

1.5.5.5 Hvað felur aðild að ERM II í sér?

Til þess að ríki geti tekið upp evru þarf það að gera samning um þátttöku í ERM II en það getur gerst um leið og ríki er orðið aðili að ESB. Aðilar að slíkum samningi eru ráðherrar evrulanda, Seðlabanki Evrópu, viðkomandi umsóknarríki og aðildarríki (ráðherrar og seðlabankar) ERM II. Þessir aðilar taka sameiginlega ákvörðun um ósk ríkis um aðild. Samningur er gerður að undangengnu samráði við efnahags- og félagsmálanefnd ESB, auk þess sem framkvæmdastjórn ESB á hlut að máli. Slíkur samningur felur í sér ákvörðun um gengi (e. *central rate*) og ákvörðun um þau mörk sem gjaldmiðill viðkomandi ríkis má sveiflast innan.

ERM II er í raun fastgengiskerfi, þ.e. gengi sjálfstæðs gjaldmiðils ESB-ríkis er tengt evru og má einungis flökta innan ákveðinna marka.¹⁶ Aðild að ERM II felur jafnframt í sér miklar skyldur að því er varðar stjórn efnahagsmála. Fyrst og fremst verður að tryggja stöðugleika gjaldmiðilsins sem er tengdur við evru. Þetta er gert í samvinnu við Seðlabanka Evrópu sem tekur að sér að verja viðkomandi gjaldmiðil í samvinnu við viðkomandi seðlabanka og grípa inn í ef hann sveiflast út fyrir þau mörk sem honum eru sett. Sammælast bankarnir um þetta og samræma aðgerðir sínar þegar á reynir með því að grípa inn í markaðinn með mismunandi hætti en til að fjármagna slíkt opna bankarnir gagnkvæmar skammtímalánalínur. Seðlabankar ríkjanna geta einungis leitað á náðir Seðlabanka Evrópu vegna sveiflna innan vikmarka þegar þeir hafa fyrst beitt sínum eigin varasjóðum. Það lánsfjármagn, sem lagt er til með þessum hætti, ber vexti og ber að endurgreiða innan tilskilins tíma.

ERM II hefur því ekki eingöngu þann tilgang að vera undanfari evruupptöku heldur einnig að aðstoða ríkin við að ná þeim markmiðum sem nauðsynlegt er að ná til að geta tekið upp evru; að þau nái fram stöðugleikamarkmiðum sínum og að vernda þau gegn þrýstingi á alþjóðlegum gjaldeyrismörkuðum.

Aðild að ERM II er valkvæð en forsenda þátttöku er stöðugleiki gjaldmiðilsins. Haldist gjaldmiðill innan vikmarka í a.m.k. tvö ár er litið á það sem sönnun fyrir sjálfbærni hagkerfisins og því að aðildarríkin geti tekið fullan þátt í hagkerfi evrusvæðisins. Þá þarf að ákveða hvert endanlegt gengi gjaldmiðilsins verður gagnvart evru. Sú ákvörðun er tekin sameiginlega af umsóknarríkinu annars vegar og Seðlabanka Evrópu og evruríkjunum hins vegar.

¹⁵ Þau ríki sem nú taka þátt í ERM II eru Danmörk, Eistland, Lettland og Litháen.

¹⁶ Gjaldmiðill má flökta um $\pm 15\%$ út frá þessu gengi. Í raun festa aðildarríki gjaldmiðil sinn þrengri böndum og leyfa ekki nema um 1% vikmörk. Undantekning á þessu er Slóvakía sem leyfði sínum gjaldmiðli að flökta um $\pm 15\%$.

1.5.5.6 Maastricht-skilyrðin og upptaka evru

Til þess að taka megi upp evru þarf að uppfylla hin svonefndu samleitniskilyrði (e. *convergence criteria*), öðru nafni Maastricht-skilyrðin sem snúa að verðbólgu, gengisstöðugleika, fjármálum hins opinbera og vöxtum.

Skilyrðin eru í raun hagvísar sem lúta að eftirfarandi fjórum þáttum:

Verðstöðugleiki. Sýna þarf fram á að ríkin hafi stjórn á verðbólgu. Sett er skilyrði um að verðbólga megi ekki vera 1,5% meiri en í þeim þremur ESB-ríkjum sem hafa minnsta verðbólgu á undangengnu ári.

Jafnvægi í fjármálum hins opinbera. Sett eru takmörk á lántöku hins opinbera og innlendar skuldir til þess að komast hjá miklum fjárlagahalla. Þannig má fjárlagahalli ekki vera meiri en 3% af vergri landsframleiðslu. Einnig mega heildarskuldir hins opinbera ekki vera meiri en 60% af vergri landsframleiðslu.

Stöðugleiki gjaldmiðils. Ríkið verður að vera þátttakandi í ERM II í a.m.k. tvö ár án þess að gjaldmiðillinn sveiflist meira en +/- 15% frá hinu ákveðna gengi.

Vextir á langtímalánum. Vextir mega ekki vera meira en 2% hærrí en í þeim ríkjum sem hafa minnsta verðbólgu.

Á árinu 2009 er hér á landi gert ráð fyrir allt að 11,5% fjárlagahalla, að hreinar skuldir hins opinbera verði um það bil 60% af vergri landsframleiðslu og að verðbólga verði nærri 11% milli ársmeðaltala en lækki hratt þegar liður á árið. Langtímagengisstöðugleiki er ekki fyrir hendi og stýrivextir Seðlabanka eru 17%.

Sé reynt að leggja mat á hversu langan tíma það gæti tekið Ísland að uppfylla skilyrði til upptöku evru hefur verið reiknað með a.m.k. 5 árum frá aðildarumsókn. Er þá miðað við að samningaviðræður tækju um ár, fullgilding um ár, gildistaka samningsins einhvern tíma og þátttaka í ERM II tvö ár.

1.5.5.7 Kostir og gallar

Helstu kostir þess að taka upp evru með aðild að Evrópusambandinu tengjast auknum stöðugleika, einföldun utanríkisviðskipta, sem og hag fyrirtækja og neytenda. Í fyrsta lagi má nefna að með því að verða aðili að stærra mynsvæði minnkar gengisáhætta og flókt gjaldmiðilsins verulega sem leiðir til mun meiri stöðugleika í starfsumhverfi fyrirtækja. Aukinn stöðugleiki hefur ekki síður jákvæð áhrif á hag heimilanna í landinu ásamt lækkun vaxtastigs og afnámi verðtryggingar fjárskuldbindinga sem fylgir í kjölfar aðildar að ESB og síðar upptöku evru. Vaxtastig mun þá fylgja því sem er innan ESB og á evrusvæðinu sem ætla má að styrki samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs til lengri tíma lítið. Skjól Seðlabanka Evrópu sem lánveitanda til þrautavara hefur í öðru lagi verið nefnt sem mikilvægur kostur upptöku evru með ESB-aðild. Það er ljóst að skortur á slíku öryggi getur reynst þrándur í götu fjármálastofnana, líkt og reynslan sýnir með bankahrunið hér á landi í október sl. Í þriðja lagi auðveldar notkun evru sem gjaldmiðils utanríkisviðskipti Íslendinga og fjárfestingar ríkja á milli, m.a. vegna minni áhættu. Í fjórða lagi mætti nefna lægri vexti en tíðkast hafa hér á landi vegna minna áhættuálags.

Rök á móti upptöku evru með aðild að Evrópusambandinu hafa helst verið nefnd áhrifaleysi á peningastefnu svæðisins. Ísland myndi þó hafa formlega aðkomu að ákvörðunum Seðlabanka Evrópu en bent hefur verið á að vegna smæðar landsins í hagkerfi sambandsins myndu áhrifin vera hverfandi lítil. Jafnframt myndu íslensk stjórnvald missa peningastefnuna sem stjórnþæki til viðbragða við aðstæðum í efnahagslífi þjóðarinnar. Svo ber einnig að hafa í huga að þó nokkur kostnaður mun felast í upptöku evru í byrjun, t.d. vegna

endurfjármögnunar Íbúðalánasjóðs. Enn fremur getur tímalengd aðildarviðræðna og skilyrði upptöku með tilheyrandi þátttöku í ERM II leitt til þess að um 5 ár líði frá því að aðildarumsókn berst þar til upptaka evru getur orðið að veruleika. Því er ljóst að þessi leið felur ekki í sér skammtímalausn á þeim efnahagslega vanda sem nú er glímt við, heldur langtímasýn á framtíðarfyrirkomulag efnahags- og peningamála hér á landi. Þó gæti Ísland tengt sig við evru með bakstuðningi Seðlabanka Evrópu nokkrum vikum eftir aðild að ESB sé jafnvægi komið á efnahagslíf landsins sem greiði fyrir þátttöku í ERM II.

1.5.6 Sameiginleg viðskiptastefna

Evrópusambandið heldur úti sameiginlegri viðskiptastefnu sem felur m.a. í sér samræmda tolla sambandsins og sameiginlega viðskiptasamninga gagnvart ríkjum utan ESB.

1.5.6.1 Tollar

Með aðild að ESB verða ríki hluti af tollabandalagi ríkja sambandsins. Þetta felur í sér að allir tollar eru afnumdir gagnvart öðrum aðildarríkjum og viðkomandi ríki verður aðili að sameiginlegri tollastefnu ESB gagnvart ríkjum utan sambandsins.

Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að nú þegar hafa verið felldir niður tollar af innfluttum vörum frá ESB í það miklum mæli að ólíklegt er að tekjuleg áhrif þessa yrðu mikil. Á hinn bóginn skal haft hugfast að á sama tíma myndu tollar á vörur eins og landbúnaðarvörur falla niður sem hefði áhrif á íslenskan landbúnað og landbúnaðarafurðir. Við aðild að sambandinu kæmi hins vegar til full fríverslun með íslenskar sjávarafurðir inn á markað ESB sem ætla má að yrði nokkur búbot fyrir íslenskan sjávarútveg sem í dag greiðir ríflega 400 milljónir árlega í toll til sambandsins. Gæti það m.a. skapað forsendur fyrir íslenskan sjávarútveg til að huga að frekari fullvinnslu sjávarafurða en einkenni á tollastefnu ESB hefur verið að leggja hærra tolla á fullunnar vörur.

Aðild að sambandinu hefur á sama tíma í för með sér að allt að 75% af innheimtum tolltekjum hér á landi myndu renna til ESB þar sem einn af tekjustofnum ESB eru innheimtir tollar á ytri landamærum sambandsins. Það sem út af stendur myndi áfram renna til íslenska ríkisins.

1.5.6.2 Viðskiptasamningar

ESB er ein stærsta viðskiptablokk heims og veitir það ESB sterka samningsstöðu gagnvart þriðju ríkjum. Fá ríki eða ríkjasamtök hafa jafn umfangsmikið net viðskiptasamninga og ESB, auk þess sem pólitískt vægi sambandsins, bæði í tvíhliða samskiptum og á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, hefur oft úrslitaáhrif á lausn mála.

Stofnanir ESB hafa í ákveðnum tilvikum einar vald til þess að gera samninga, m.a. á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar, en völdin skiptast á milli ESB og aðildarríkjanna á sviði þjónustuviðskipta, hugverkaréttinda og fjárfestinga. Þess má geta að bæði ESB og aðildarríkin eru aðilar að öllum flóknari og umfangsmeiri viðskiptasamningum, s.s. EES-samningnum og yfirgrípsmeiri fríverslunarsamningum.

Framkvæmdastjórnin kemur fram í samningaviðræðum við þriðju ríki eftir að ráðherraráðið hefur samþykkt samningsumboð henni til handa. Að lokum samþykkir ráðherraráðið samninginn, eftir atvikum eftir að hafa leitað samþykkis eða ráðfært sig við Evrópuþingið, en slíkt er ekki nauðsynlegt í öllum tilfellum. Í Lissabonsáttmálanum, sem ekki hefur gengið í gildi, er lagt til að Evrópuþinginu verði falið aukin aðkoma að því er varðar málsmeðferð við gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki. Með vísan til þessa forræðis stofnana ESB takmarkast sjálfstæður réttur aðildarríkjanna til samningsgerðar við önnur ríki. Þeim er

þó heimilt að stofna til samninga um efnahagslega samvinnu við ríki utan sambandsins, að ákveðnum málsmeðferðarreglum uppfylltum.

Fyrstu fríverslunarsamningar ESB voru samningar af fyrstu kynslóð, sem ná aðeins til vöruviðskipta og upprunareglna, en þróunin hefur orðið sú að í ríkari mæli er farið að semja um samninga af annarri kynslóð sem ná m.a. einnig til þjónustuviðskipta, fjárfestinga, samkeppnismála og verndar höfundaréttar. Aðeins í fáum fríverslunarsamningum ESB er að finna ákvæði um fjárfestingar en það er vegna þess að vald til þess að semja um fjárfestingar liggur hjá aðildarríkjunum en ekki hjá ESB. Í Lissabonsáttmálanum er lagt til að vald til að semja um erlendar fjárfestingar verði flutt frá aðildarríkjunum til ESB.

Inntak fríverslunarsamninga ESB við þriðju ríki er breytilegt eftir því hvaða samningsríki á í hlut. ESB leitast við að full fríverslun nái til allra iðnaðarvæðingna og flestallra sjávarafurða, auk þess sem ríkulegur markaðsaðgangur sé veittur fyrir landbúnaðarvörur. Sum samningsríki sambandsins eru hins vegar ekki reiðubúin til að veita svo ríkan markaðsaðgang.

Samkvæmt EES-samningnum hafa EFTA-ríkin innan EES sjálfræði til samningagerðar við þriðju ríki. Þrátt fyrir þessa grundvallarreglu hefur samningurinn í raun og veru þrengt svigrúm ríkjanna í samskiptum sínum við þriðju ríki á þeim sviðum sem EES-samningurinn tekur til. Astæða þessa er sú að misræmi við stefnu ESB gæti haft neikvæð áhrif á viðskiptaumhverfi fyrirtækja í EFTA-ríkjunum innan EES. Því hafa EFTA-ríkin og ESB í mörgum tilvikum gert fríverslunarsamninga við sömu ríki. Helsti munurinn á fríverslunarsamningum er að EFTA-ríkin hafa sett fram sem skilyrði að full fríverslun gildi að meginstefnu til með sjávarafurðir, en ESB gengur ekki jafnlangt í þessum efnunum. Jafnframt er gerður sérstakur tvíhliða samningur milli hvers og eins EFTA-ríkis og þriðja ríkis um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur en slíkir samningar eru almennt ekki gerðir af hálfu ESB.

1.5.7 Skattamál

Meðal mikilvægra atriða sem huga þarf að í stefnumótun ESB eru heimildir sambandsins til að setja reglur á sviði skattamála. Vald ESB á þessu sviði er afar takmarkað og má í raun segja að samstarf ríkjanna á þessu sviði sé í formi hefðbundins milliríkjasamstarfs þar sem samkomulag allra aðildarríkja þarf til að setja með einhverjum hætti samræmdar reglur milli aðildarríkja á sviði skattamála. Mun það ekki breytast við gildistöku Lissabonsáttmálans.

Samræming innan ESB á sviði skattamála hefur orðið á afmörkuðum sviðum og má þar helst nefna virðisaukaskatt þar sem ákveðin samræming er að því er varðar andlag skattsins og hlutfall hans. Hið sama á við varðandi vörugjöld. Hvort tveggja er byggt á þeim rökum að slíkt sé nauðsynlegt til að jafna samkeppnisstöðu á innri markaðnum. Þessu til viðbótar hafa aðildarríkin náð samkomulagi um skattlagningu fjármagnstekna ESB-borgara í öðrum ESB-ríkjunum en það er gert til að fyrirbyggja fjármagnsflóttu frá einu aðildarríki til annars.

Lengra hefur ekki verið gengið en framkvæmdastjórn ESB vinnur í samvinnu við aðildarríkin að hugmyndum um samræmingu skattgrunnis (e. *Tax Base*) fyrirtækja í því skyni að jafna samkeppnisstöðu þeirra á innri markaðnum og einfalda uppgjör og starfsemi fyrirtækja sem eru með skattskylda starfsemi í fleiri en einu aðildarríki ESB.

Rétt er að taka fram í þessu sambandi að aðildarríkjunum ESB sem og EES ber að haga skattalegri framkvæmd sinni í samræmi við meginreglur þeirra sáttmála sem í gildi eru. Til að mynda er öll mismunun á grundvelli þjóðernis á sviði skattamála óheimil auk þess sem takmörk eru sett við stuðningi við atvinnustarfsemi í gegnum skattareglur eða skattalega meðferð.

Hafa ber í huga að samstarf aðildarríkja ESB á sviði skattamála er einnig verulegt, m.a. í því skyni að koma í veg fyrir tvísköttun, miðlun upplýsinga, skattundanskot (skattaparadísir) o.fl. Jafnframt hafa verið samþykkt ýmis leiðbeinandi tilmæli á skattasviðinu í því skyni að tryggja samkeppni yfir landamæri en fyrirbyggja á sama tíma skaðlega skattasamkeppni.

1.5.8 Utanríkis- og öryggismál

Sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna ESB á rætur sínar að rekja til Maastricht-sáttmálans frá árinu 1992. Meginmarkmið stefnunnar er að standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni ESB í samræmi við meginreglur stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og tryggja öryggi aðildarríkja ESB með því að standa vörð um frið á alþjóðavettvangi. Þrátt fyrir að aðildarríki ESB reki áfram sjálfstæða utanríkisstefnu hefur sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu ESB vaxið fiskur um hrygg á síðustu árum. Í krafti þess að vera ríkjasamband 27 ríkja með um 500 milljónir íbúa og um fjórðung af vergri þjóðarframleiðslu veraldar skipar sambandið sér nú á bekk með Bandaríkjunum sem meginafli á alþjóðavettvangi og tekur þátt í friðarstarfi á helstu átakasvæðum. Í lok ársins 2008 stóð ESB fyrir 21 friðargæsluverkefni. Af þeim verkefnum eru fimm hernaðarleg, þrjú bæði hernaðarleg og borgaraleg og þrettán borgaraleg að öllu leyti.

Samt sem áður hefur ekki ræst úr þeim væntingum sem margir höfðu til hinnar sameiginlegu stefnu. Bæði hefur þótt skorta á samræmingu milli utanríkis- og öryggismálastefnunnar og aðgerða framkvæmdastjórnarinnar á sviði utanríkismála (s.s. varðandi þróunaraðstoð, mannúðaraðstoð og viðskiptastefnu) og að rödd ESB heyrðist á alþjóðavettvangi í þeim mæli sem skyldi miðað við stærð og efnahagslegt vægi sambandsins.

Í Lissabonsáttmálanum, sem enn er í fullgildingarferli í aðildarríkjunum, er kveðið á um skýrara og öflugra hlutverk ESB á alþjóðavettvangi. Breytingarnar, sem þar eru gerðar, hafa það að markmiði að efla samræmingu milli aðgerða sem eru á forræði ráðsins annars vegar og framkvæmdastjórnarinnar, með aðkomu Evrópuþingins, hins vegar. Kristallast þetta m.a. í því að gert er ráð fyrir því að háttsettur fulltrúi ESB á sviði utanríkismála verði jafnframt varaforseti framkvæmdastjórnar ESB. Með Lissabonsáttmálanum er ESB jafnframt veitt umboð til starfa á öllum sviðum utanríkis- og öryggismála. Umfjöllun þessa kafla tekur í meginatriðum mið af því að Lissabonsáttmálinn öðlist gildi í aðildarríkjunum.

1.5.8.1 Almennt um stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum

Grundvallarmarkmið utanríkisstefnu ESB eru nánar útfærð í sérstökum kafla í Lissabonsáttmálanum um aðgerðir ESB á sviði utanríkismála. Þar er m.a. tiltekið að ESB skuli standa vörð um grundvallargildi sambandsins, öryggi og sjálfstæði, styrkja lýðræði, réttarríki, mannréttindi og alþjóðalög, stuðla að sjálfbærri þróun í þróunarríkjum með það að markmiði að útrýma fátækt, vinna að því að afnema viðskiptahömlur, standa vörð um umhverfið o.fl.

Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að taka einróma og ekki er hægt að þvinga aðildarríki með atkvæðagreiðslu til að taka þátt í aðgerðum, friðargæslu eða til að fylgja ákveðinni stefnu. Ríki geta hins vegar valið „uppbyggilega hjásetu“ ef þau vilja ekki standa í vegi fyrir vilja meirihlutans. Ákvarðanir um þvingunaraðgerðir verða jafnframt teknar með auknum meirihluta þegar ráðið hefur tekið einróma ákvörðun um beitingu þvingunaraðgerða gegn ákveðnu ríki.

Stjórn mála- og öryggisnefndin sér um daglegan rekstur stefnunnar og í nefndinni sitja sérstaklega skipaðir sendiherrar aðildarríkjanna sem hafa aðsetur í Brussel. Henni til aðstoðar eru um 20-30 sérfræðinganefndir sem fjalla um einstök mál, lönd og landsvæði.

1.5.8.2 Háttsettur fulltrúi ESB á sviði utanríkismála

Ein róttækasta breytingin, sem Lissabonsáttmálinn gerir ráð fyrir, er breytt hlutverk og staða háttsetts fulltrúa um utanríkismál. Sú staða, sem var upphaflega komið á með Amsterdamsáttmálanum árið 1997, hefur verið eflð. Leiðtogaráð ESB kys hinn háttsetta fulltrúa með auknum meirihluta og með fyrirvara um samþykki forseta framkvæmdastjórnarinnar, en fulltrúinn gegnir um leið embætti varaforseta framkvæmdastjórnar ESB. Þetta tryggir ákveðin tengsl milli ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar.

Hinn háttsetti fulltrúi ber ábyrgð á heildarframkvæmd utanríkisstefnu sambandsins. Hann hefur tillögurétt í leiðtogaráðinu, stýrir fundum utanríkisráðherraráðs ESB og er auk þess fulltrúi ESB í utanríkismálum gagnvart öðrum ríkjum og samtökum. Hann sér jafnframt um samráð um utanríkismál við Evrópuþingið.

Gert er ráð fyrir því að til aðstoðar verði stofnuð utanríkisþjónusta ESB. Komi til þessa mun hinn háttsetti fulltrúi hafa yfir að ráða starfslíði, bæði í Brussel og erlendis (framkvæmdastjórnin er þegar með u.þ.b 150 sendiskrifstofur í 120 löndum). Þess er ekki vænst að starfsmönnum, sem starfa að utanríkismálum, verði fjölgað heldur verður um sameiningu núverandi starfslíðs ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar að ræða. Ráðgert er að sendiskrifstofur ESB muni m.a. veita ríkisborgurum aðildarríkja aðstoð þar sem viðkomandi ríki hefur ekki sjálft sendiráð.

1.5.8.3 Aðstoð til þróunarríkja

Evrópusambandið og aðildarríki þess eru stærsti veitandi þróunaraðstoðar í heiminum. Stefna Evrópusambandsins í þróunarmálum nær aftur til Rómarsáttmálans en var lögfest með Maastricht-sáttmálanum og er eflð enn frekar í Lissabonsáttmálanum. Yfirlýst meginmarkmið þróunaraðstoðar ESB er að útrýma fátækt.

Sambandið hefur samþykkt að framlög til þróunaraðstoðar nemi að meðaltali 0,56% af vergum þjóðartekjum árið 2010 og 0,7% fyrir árið 2015. Að því er varðar markmið einstakra ríkja stefna þau 15 ríki er gengu í sambandið fyrir 2002 að því að ná 0,51% af vergum þjóðartekjum árið 2010. Þau ríki, sem gengu í sambandið eftir 2002 og hafa ekki enn náð 0,17% af vergum þjóðartekjum, munu stefna að 0,17% markmiðinu fyrir árið 2010 og 0,33% fyrir árið 2015.

1.5.8.4 Öryggis- og varnarmálastefna ESB

Lissabonsáttmálinn kveður á um að öryggis- og varnamálastefna ESB verði óaðskiljanlegur hluti af utanríkis- og öryggismálastefnu ESB. Meginverkefni stefunnar eru friðargæsla, friðaruppbygging, áhættustjórnun, mannúðar- og neyðaraðstoð. Sáttmálinn skuldbindur einnig aðildarríkin til að móta til lengra tíma litið sameiginlega varnarstefnu. Ef ráðist er á aðildarríki eru önnur ríki skuldbundin til að veita aðstoð eins og unnt er. Jafnframt er tekið fram að slík stefna skuli virða að fullu skuldbindingar við Atlantshafsbandalagið.

Ráðherraráðið fer með æðsta vald í öryggis- og varnarmálum. Leiðtogaráðið mótar grundvallaratriði stefunnar einróma en utanríkisráðherraráðið ber ábyrgð á framkvæmd hennar og nánari útfærslu. Utanríkisráðherrar taka allar formlegar ákvarðanir um varnarmál, þar á meðal aðgerðir á sviði hættustjórnunar. Varnarmálaráðherrar fara hins vegar með fjárlög heima fyrir á sviði hermála og leggja drög að ákvörðunum ráðherraráðsins á óformlegum fundum sínum sem haldnir eru í tengslum við utanríkisráðherrafundina. Komið hefur verið á fót Evrópskri varnarmálastofnun sem er opin öllum aðildarríkjum og er ætlað að stuðla að þróun og samræmingu á hernaðargetu þeirra. Framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið hafa takmarkaða aðkomu að stefnunni. Evrópuþingið hefur ráðgefandi hlutverk og haft er samráð

við framkvæmdastjórnina vegna verkefnavals og ákvarðanatöku en hún hefur yfir að ráða miklum fjármunum til uppbyggingarstarfs, efnahagsaðstoðar o.fl.

ESB hefur sett saman sameiginlegt viðbragðslið aðildarríkjanna til að bregðast við óvæntum aðstæðum í öryggismálum. Um 60 þúsund manna herlið getur sinnt verkefnum í um eitt ár og hægt er að senda það til verkefna með um tveggja mánaða fyrirvara, en aðildarríkin leggja bæði til mannskap og búnað. Borgaralegan liðsafla, lögreglusveitir og réttarfarssérfræðinga (s.s. lögfræðinga og dómara), sem og hættumatsteymi, er hægt að senda á vettvang innan nokkurra klukkustunda. Um 5000 lögreglumenn eru tiltækir og samtals um 2.200 manns í önnur borgaraleg verkefni. Um 2000 manna lið er svo til taks til mannúðaraðgerða eða vegna almannavarna/björgunaraðgerða og neyðaraðstoðar.

Til að efla getu sína á sviði hættuástandsstjórnunar hefur ESB sett sér nýtt meginmarkmið fyrir árið 2010, bæði varðandi herafra aðildarríkjanna og borgaralega hættuástandsstjórnun. Markmiðið er að aðildarríkin geti brugðist enn hraðar við með aukinni samhæfingu og upplýsingasöfnun. Söfnun upplýsinga um borgaralega sérfræðinga á viðbragðslista hefur staðið yfir um nokkurn tíma, en um er að ræða m.a. sérfræðinga á sviði löggæslu, réttarfars, stjórnsýslu, sjúkrahjálpar, almannavarna o.þ.h. Ísland hefur lagt til upplýsingar um 15-20 sérfræðinga sem hægt væri að leggja til í verkefni ef kallað yrði eftir slíku.

Öryggis- og varnarmál voru eitt af megináhersluatriðum á formennskutímabili Frakklands seinni hluta árs 2008. Á leiðtogafundi Evrópusambandsins í Brussel í desember 2008 samþykktu leiðtogarnir m.a. að styrkja samstarf ESB við Atlantshafsbandalagið og Sameinuðu þjóðirnar, sem og að gera ESB kleift að skipa stærra hlutverk á alþjóðavettvangi í baráttunni við hryðjuverk, gegn útbreiðslu gjöreyðingarvopna, skipulagðri glæpastarfsemi og tölvuglæpum.

Þá kom Evrópusambandið af stað fjórum nýjum aðgerðum á árinu 2008. EULEX-verkefnið í Kósóvo er stærsta borgaralega aðgerð sem sambandið hefur ráðist í og EUMM-verkefninu í Georgíu er ætlað að stuðla að stöðugleika á svæðinu. EU Navfor í Sómalíu er hernaðarleg aðgerð til að sporna gegn sjóránnum og Eufor Tchad-aðgerðinni var komið á vegna ástandsins í Tsjad.

1.5.8.5 Núverandi samstarf Íslands og ESB

Utanríkismál falla ekki undir gildissvið EES-samningsins. Hins vegar hefur verið samkomulag milli EFTA-ríkjanna innan EES og ESB um samráð á sviði utanríkismála. Utanríkisráðherrar EFTA-ríkjanna innan EES halda fundi, samhliða fundum EES-ráðsins um helstu utanríkismál, með svokölluðu þríeyki ESB, utanríkisráðherrum formennskuríkis og verðandi formennskuríkis, ásamt fulltrúum ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Jafnframt býður formennskuríki ESB sérfræðingum EFTA-ríkjanna innan EES tvisvar á ári til samráðsfunda um helstu utanríkismál, m.a. um málefni Mið-Austurlanda, Austur-Evrópu, Rússlands, Afríku o.fl.

EFTA-ríkjunum innan EES er einnig gefinn kostur á að taka undir yfirlýsingar ESB um utanríkismál, hvort sem þær eru gefnar út í Brussel eða á vettvangi alþjóðastofnana, s.s. Sameinuðu þjóðanna, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og Evrópuráðsins. Á árinu 2008 gaf ráðherraráð ESB út 145 yfirlýsingar um afstöðu til mála víðs vegar í heiminum, en þar af tók Ísland undir allar nema níu talsins.¹⁷

¹⁷ Algengasta ástæðan fyrir því að ekki var tekið undir yfirlýsinguna var að ESB gaf of stuttan frest til svars. Ekki var tekið undir yfirlýsingu um Sri Lanka vegna sérstöðu Íslands í eftirlitsverkefninu og ekki var tekið

Ísland hefur litla aðkomu að umræðu um öryggismál eða friðargæsluverkefni á meðan þau eru á mótunarstigi, en er boðið, eins og öðrum samstarfsríkjum ESB, að taka þátt í sumum þeirra og þau þá kynnt á undirbúningsstigi þegar við á. Evrópusambandið metur og ákveður hverju sinni hvort það býður samstarfsríkjum þátttöku. Stundum er Ísland upplýst um ESB-verkefni vegna aðildar sinnar að Atlantshafsbandalaginu. Þetta á við í þeim tilvikum þegar ESB hefur leitað eftir stuðningi varðandi búnað eða samstarfi við Atlantshafsbandalagið. Þá er bæði skýrt frá verkefninu á samráðsvettvangi fastaráðs Atlantshafsbandalagsins og í stjórn mála- og öryggisnefnd ESB.

Ísland tekur nú þátt í einu friðargæsluverkefni á vettvangi ESB. Um er að ræða alþjóðlegt lögreglulið sem styður við heimamenn í Bosníu og Hersegóvinu. Áður tók Ísland þátt í verkefni í Makedóníu sem nú er lokið.

Ísland á kost á þátttöku í tveimur öðrum lögreglu- og réttarfarsverkefnum með ESB. Annars vegar er það EULEX-verkefnið í Kósóvó, sem felur í sér útsendingu sérfræðinga á sviði löggæslu, réttarfars, dómstóla og fangelsismála til uppbyggingar í Kósóvó. Hins vegar er það EUPOL-verkefnið í Afganistan þar sem þjálfun og uppbygging lögregluliðs afganskra stjórnvalda er meginverkefnið.

1.5.9 Önnur atriði

Rétt er að hafa hugfast að innan ramma EES-samningsins má finna málaflökka sem ekki hafa verið teknir upp í samninginn og nauðsynlegt mun verða að fara yfir komi til viðræðna um aðild að sambandinu.

Á þeim málefnasviðum, sem falla undir EES-samninginn, hefur meginhluti ESB-gerða verið tekinn upp og innleiddur hér á landi. Falli gerð undir gildissviðs EES-samningsins er stefnt að upptöku hennar í samninginn og gildistöku á sama tíma og gerðin tekur gildi innan ESB eða svo fljótt sem auðið er eftir það, en undirbúningur að því hefst meðan gerðir eru enn á mótunarstigi innan ESB. Ákvarðanatökufærlið í EES tekur þó alla jafna nokkra mánuði og má almennt reikna með því að á hverjum tíma séu nýjustu gerðir á hverju málefnasviði EES-samningsins útistandandi enda þótt þær séu gengnar í gildi innan ESB.

Þegar gerðir ESB eru teknar upp í EES-samninginn er skoðað hvort þær þurfi sérstakrar aðlögunar við, t.d. vegna gildissviðs samningsins eða sérstakra aðstæðna í EFTA-rikinum innan EES. Sérstökum aðlögunum má skipta í tæknilegar og efnislegar aðlaganir við einstakar gerðir og síðan víðtækari aðlaganir sem ná til fleiri gerða eða málaefnasviða. Sem dæmi má nefna að tilgreind séu landsyfirvöld í hverju samningsríki sem fari með tiltekinn málaflökk og hefur þá verið bætt við tilgreiningu á íslensku landsyfirvaldi með tæknilegri aðlögun þegar gerðin var tekin upp í EES-samninginn. Almennt má reikna með því að slíkar tæknilegar aðlaganir feli í sér efnislega afstöðu ESB til aðstöðu Íslands sem kæmi ekki til endurskoðunar í mögulegum aðildarviðræðum. Má alla jafna reikna með því að sama eigi við um víðtækari aðlaganir og sérstakar, efnislegar aðlaganir en slíkt þarf þó að skoða í hverju tilviki fyrir sig og ræða við ESB. Því er nauðsynlegt að yfirfara allan EES-samninginn og greina hvort aðlaganir við einstakar gerðir séu þess eðlis að vænta megi að þær verði teknar upp að nýju af öðrum hvorum samningsaðila. Sem dæmi um þetta mætti nefna aðlögun við gerðir um matvælalöggjöf og heilbrigði dýra, sem veitir Íslandi m.a. almenna undanþágu frá reglum sambandsins varðandi innflutning lifandi dýra og erfðaefnis, en undanþágan tekur mið af sérstakri sóttvarnarstöðu Íslands vegna landfræðilegrar stöðu þess og langvarandi einangrunar innlendra stofna. Annað dæmi er aðlögun við gerð um flugvernd sem undanþiggur

undir yfirlýsingu um lokun *British Council* þar sem um tvíhliða mál milli Bretlands og Rússlands var að ræða.

innanlandsflug á Íslandi frá gildissviði gerðarinnar. Til viðbótar má nefna undanþágu Íslands frá staðfesturétti vegna fjárfestinga útlendinga hér á landi, m.a. í sjávarútvegi og raforkuframleiðslu. Að lokum má nefna að regluverk ESB á sviði náttúruverndar er ekki hluti af EES-samningnum en þar má m.a. finna reglur er lúta að verndun villtra dýra, þ.m.t. fugla.

Þá eru ótalin þau tilvik þar sem Ísland hefur verið undanþegið með öllu gildissviði einstakra gerða eða gerða á ákveðnum málefnaviðum. Sem dæmi um hið fyrri er tilskipun um sumartíma, sem gildir ekki á Íslandi þrátt fyrir að hún hafi verið tekin upp í EES-samninginn, og tilskipun um orkunýtingu bygginga. Sem dæmi um hið síðara er að Ísland er almennt undanþegið gerðum á sviði heilbrigðisverndar húsdýra. Enn fremur þarf að meta hvort freista eigi að fá framlengingu á aðlögun að einstökum gerðum í þeim tilvikum þar sem hún er tímabundin.

Samkvæmt framansögðu má reikna með því að aðildarviðræður við ESB á þeim málefnaviðum, sem EES-samningurinn nær til, yrðu í aðalatriðum einfaldar og markaðar af fyrri afgreiðslu við upptöku gerða í EES-samninginn. Þó yrði að fara skipulega yfir alla löggjöfina með tilliti til eftirfarandi atriða:

- a. gerða sem enn hefðu ekki verið teknar upp í EES-samninginn,
- b. gerða sem hingað til hafa annaðhvort verið taldar utan gildissviðs EES-samningsins eða ekki taldar ná til Íslands og
- c. aðlagana sem áður hafa verið taldar nauðsynlegar við gerðir sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn svo að meta mætti hvort þær þarfnist breytinga.

1.6 Málefni innan EES

1.6.1 Inngangur

Á vettvangi EES-samningsins eru ýmis viðamikil mál sem hafa krafist talsverðrar eftirfylgni af hálfu stjórnvalda síðustu misseri. Ekki gefst tækifæri til að fjalla um öll málín í þessari skýrslu til Alþingis og er því vísað til skýrslna frá sendiráðinu í Brussel sem koma út tvisvar á ári til frekari upplýsinga.¹⁸

Af málaflökkum er fyrst til að taka umhverfismál, en á árinu 2008 ber þar hæst orku- og loftslagsstefnu ESB sem kynnt var fyrir réttu ári og samþykkt í lok ársins. Með henni voru samþykktar ýmsar tillögur að löggjöf sem m.a. varða EES-samninginn. Eins og síðar verður vikið að voru miklir hagsmunir í húfi fyrir ESB að ljúka því máli vegna stefnumörkunar sambandsins fyrir alþjóðlegu loftslagsráðstefnuna. Þá fylgdust íslensk stjórnvöld vel með samþykkt tilskipunar um að fella flugstarfsemi undir viðskiptakerfi Evrópusambandsins með gróðurhúsalofttegundir enda getur þar verið á ferðinni mikið hagsmunamál fyrir íslenska flugrekendur.

Evrópusambandið greip til ýmissa aðgerða og ráðstafana vegna fjármálakreppunnar sem gerð verður grein fyrir í sérstökum kafla skýrslunnar. Enn fremur má nefna upptöku matvælalöggjafarinnar í EES-samninginn í október 2007 en frumvarp til innleiðingar reglanna í íslenska löggjöf liggur nú fyrir Alþingi í annað sinn.

Ísland greip til verndarráðstafana skv. 43. gr. EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga hinn 28. nóvember sl. vegna þeirra reglna sem þá voru settar og takmarka tilfærslu gjaldeyris til og frá landinu. Tilgreint ákvæði EES-samningsins veitir heimild til að grípa til fyrirbyggjandi verndaraðgerða við tilteknar aðstæður í efnahagslífi viðkomandi ríkis

¹⁸ Skýrslurnar má nálgast á heimasíðu sendiráðsins <http://www.iceland.org/eu/>

sem snertir vanda við greiðslujöfnuð þess eða yfirvofandi hættu á slíkum vanda. Var það tilkynnt til EFTA-rikkjanna og framkvæmdastjórnar ESB sama dag og Alþingi setti lög um breytingu á lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Er um að ræða verulegt frávik frá einum af grunnþáttum EES-samningsins. Í samræmi við EES-samninginn gáfu EFTA-ríkin, Noregur, Liechtenstein og Ísland álit sitt þar sem fallist er á nauðsyn þess að grípa til slíkra tímabundinna aðgerða með vísan til þess ástands sem ríkir í efnahagsmálum hér á landi eftir hrun bankanna í október sl.

Í raun má segja að við núverandi aðstæður taki Ísland ekki fullan þátt í innri markaði ESB vegna þessara takmarkana sem snúa að einu atriði í fjórfrelsi EES-samningsins (fjármagnsfrelsinu) en hafa einnig snertifleti við önnur svið hans. Af þeim sökum m.a. eru aðgerðir sem þessar tilkynningaskyldar en ljóst er að þær geta haft mikil áhrif á fulla þátttöku ríkja í innri markaði ESB. Íslensk stjórnvöld hafa því haldið samningsaðilum vel upplýstum um þróun mála.

Loks skal þess getið að sameiginlega EES-nefndin hittist átta sinnum á árinu 2008 og tók 130 ákvarðanir um upptöku 230 gerða í samninginn. Þá hittist EES- ráðið tvisvar á árinu 2008, í maí og í nóvember. Á fundum ráðsins var, auk hefðbundinnar umræðu um efstu mál á baugi í EES-samstarfinu, m.a. rætt um orku- og loftslagsþakann, norðurslóðastefnu ESB, fjármálakreppuna og stefnu ESB í málefnum siglinga og sjávar. Á sviði utanríkis- og öryggismála var fjallað um málefni Kósóvos, Rússlands, Mið-Austurlanda, Afganistans og Simbabves. Þá var fjallað um framtíð þróunarsjóðs EFTA en gildistími núverandi fyrirkomulags rennur út vorið 2009 og standa samningaviðræður yfir við framkvæmdastjórn ESB um framhaldið.

1.6.2 Umhverfismál

Umhverfismál er óumdeilanlega sá málaflokkur sem vaxið hefur mest síðustu ár innan Evrópusambandsins. Er hann jafnframt nú einna fyrirferðarmestur í samstarfinu á vettvangi EES. Er fyrirsjáanlegt að mikilvægi hans muni stórukast á næstu árum enda hefur Evrópusambandið sett sér markmið um að vera leiðandi í umhverfismálum og telja margir að styrkur þess liggja ekki síst á því sviði. Þá eru umhverfissjónarmið samþætt nánast öllum sviðum löggjafar ESB þar sem við á. Langmestur þungi í starfsemi ESB í umhverfismálum á árinu 2008 var á orku- og loftslagsstefnu sambandsins enda um eitt stærsta stefnumál ESB að ræða á síðari árum á vettvangi umhverfismála.

1.6.2.1 Orku- og loftslagsstefna ESB.

Hinn 17. desember sl. samþykkti Evrópuþingið svonefnda orku- og loftslagsstefnu ESB. Stefnan var fyrst lögð fram fyrir réttu ári síðan en með henni voru lagðar fram tillögur að löggjöf sem ætlað er að marka stefnu ESB á þessu sviði. Er óhætt að segja að þessi skjóta málsmeðferð sæti ákveðnum tíðindum hjá Evrópusambandinu sem skýrist af því að sambandið ætlar sér að vera leiðandi í loftslagsviðræðum á alþjóðavettvangi.

Helstu tillögur stefnunnar eru eftirfarandi:

- tillaga að endurskoðun á tilskipun 2003/87 um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, merkt EES-tæk
- tillaga að tilskipun um endurnýjanlega orku, merkt EES-tæk
- tillaga að tilskipun um föngun og geymslu koltvísýrings (CO₂), merkt EES-tæk
- ákvörðun ESB um skiptingu byrðarinnar, ekki merkt EES-tæk

Þessi löggjöf biður nú aðeins formlegs samþykkis stofnana ESB enda hefur náðst um hana samkomulag milli þeirra. Er því gert ráð fyrir að hún verði endanlega samþykkt og birt í maí eða júní nk.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir tilskipun 2003/87 um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda og helstu breytingum við hana. Í kafla um orkumál verður fjallað um tillögu að tilskipun um endurnýjanlega orku. Um ákvörðun ESB um skiptingu byrðarinnar er það að segja að hún fjallar um aðra losun gróðurhúsalofttegunda en þá sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þar eru sett markmið fyrir hvert og eitt aðildarríki ESB um samdrátt í losun. Gerðin er sem fyrir segir ekki EES-tæk og verður því ekki fjallað frekar um hana.

1.6.2.2 Tillaga til breytingar á tilskipun 2003/87

Tilskipun 2003/87 um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda var tekin upp í EES-samninginn haustið 2007. Hún er mikilvægasta tæki ESB til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið bæði einstakra aðildarríkja ESB þar um og sambandsins í heild. Með henni var komið á fyrsta alþjóðlega viðskiptakerfinu af þessu tagi og hefur það verið starfrækt síðan árið 2005. Til þess að hægt sé að eiga viðskipti með losunarheimildir er sett þak á losun í sérhverju ríki, að því er tiltekna starfsemi og lofttegundir varðar, þannig að úr verði til takmörkuð gæði. Þannig eru búnar til losunareiningar þar sem ein losunareining samsvarar losun á einu tonni af koltvísýringi (CO₂).

Þegar tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn var fallist á að Ísland tæki ekki þátt í viðskiptakerfinu enda engin starfsemi sem bæði fellur undir tilskipunina og losar meira en 25 þúsund tonn á ári. Á þessu verður hins vegar breyting þegar fleiri svið verða felld inn í kerfið, líkt og verður með flugstarfsemi sem mun falla undir tilskipunina frá og með árinu 2012, sem og um leið og einhver starfsemi á Íslandi mun losa meira.

Þær breytingar, sem gerðar voru á tilskipun 2003/87 með orku- og loftslagsstefnunni í desember sl., munu gilda frá og með 1. janúar 2013. Verður þessi pakki framlag sambandsins í loftslagsviðræðunum í Kaupmannahöfn í desember nk. Rauði þráðurinn í breytingunum er samræming reglna og framkvæmd viðskiptakerfisins. Þá verður sett eitt þak á alla losun innan ESB í stað þaks á losun fyrir sérhvert aðildarríki líkt og á yfirstandandi viðskiptatímabili. Sú starfsemi, sem núna fellur undir tilskipunina, losar allt að helmingi af heildarlosun ESB á koltvísýringi (CO₂). Það er jafnframt um 40% af heildarlosun gróðurhúsalofttegunda í sambandinu. Meðal annarra breytinga, sem nefna má, er að tekið verður upp uppboðsfyrirkomulag við úthlutun losunarheimilda en unnið er að útfærslu þessa innan sambandsins. Gert er ráð fyrir árlegum 1,74% línulegum samdrætti í losun frá árinu 2013, viðskiptatímabilið er lengt úr fimm árum í átta, ítarlegri reglur verða settar um orkufrekan iðnað, úthlutun á losunarheimildum verður samræmd og helmingur af tekjum af losunarheimildum skal eyrnamerkur ákveðnum, loftslagsvænum verkefnum sem ríkin sjálf ráðstafa.

Flugstarfsemi

Í lok október 2008 samþykkti ráðherraráðið endanlega tillögu að breytingu á tilskipun um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda þess efnis að flug verði fellt undir kerfið frá og með árinu 2012. Er átt við alla flugumferð um flugvelli á EES-svæðinu en undanþága er gerð varðandi flug heryfirvalda, leit og björgun og aðra sambærilega starfsemi.

Í tilskipuninni felst að losunarheimildir til flugstarfsemi verði ákvarðaðar á grundvelli meðaltalslosunar árána 2004-2006. Þá er kveðið á um að 15% kvótans skuli boðinn upp frá og með árinu 2012. Að auki er 3% kvótans lagður í sérstakan sjóð sem lítil flugfélög í örum

vexti eða ný flugfélög á markaði geta sótt um. Samkvæmt þessu fá flugfélög úthlutað 82% kvótans án endurgjalds. Flugfélög þurfa því að kaupa viðbótarkvóta fyrir allri aukningu í flugi frá árunum 2004-2006 ofan á þau 82% sem þau fá úthlutað án endurgjalds. Losunarkvóti, sem úthlutað er til millirikjaflugs, er ekki framseljanlegur til annarra atvinnugreina. Hins vegar er flugfélögum heimilt að kaupa losunarkvóta á almennum markaði.

Í aðdraganda þess að tilskipunin var samþykkt leituðu íslensk stjórnvöld eftir því að tekið yrði tillit til séraðstæðna eyja sem eiga ekki kost á öðrum samgöngumáta. Ráðherrar og embættismenn kynntu þessa afstöðu fjölmörgum aðilum sem bera ábyrgð á málinu á vettvangi ráðsins, þingsins og framkvæmdastjórnarinnar. Þá vann nefnd samgönguráðherra að málinu og skilaði ítarlegri skýrslu um tilskipunina, hagsmuni af flugi og möguleg áhrif á Íslandi. Mikil umræða fór fram um hugsanlegar sérlausnir fyrir jaðarsvæði en á endanum var slíkt ekki samþykkt. Stjórnvöld eru að meta það, í samráði við viðeigandi hagsmunaaðila, hvert framhaldið verður varðandi mögulegar aðlaganir við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Önnur starfsemi

Samkvæmt tillögum um breytingu á tilskipun um viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda er gert ráð fyrir að eftirfarandi starfsemi á Íslandi falli undir tilskipunina frá og með árinu 2013:

- a. Álstarfsemi: Norðurál í Hvalfirði losar um 570 þúsund tonn á ári, Alcan í Straumsvík um 300 þúsund tonn á ári og Fjarðarál á Reyðarfirði um 90 þúsund tonn.
- b. Járnblendi: Losun frá Járnblendiverksmiðjunni er um 400 þúsund tonn á ári.
- c. Steinullarframleiðsla: Steinullarverksmiðjan mun falla undir tilskipunina þar sem hún losar 36 tonn á sólarhring en lágmarkið samkvæmt tilskipuninni er 20 tonn á sólarhring.
- d. Sementsframleiðsla: Slík framleiðsla mun almennt falla undir tilskipunina en það mun ekki eiga við um starfsemi Sementsverksmiðjunnar vegna lítillar losunar.
- e. Losun frá skipum: Losun frá skipasamgöngum hefur ekki enn verið felld undir viðskiptakerfið en hugsanlega verður tekið á því með einhverjum hætti síðar náist ekki um það samkomulag á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Hluttur þeirra í heildarlosun gróðurhúsalofttegunda er talinn 4-5% en flugið er talið standa fyrir 3-4%. ESB mun í loftslagsviðræðunum leggja áherslu á að tekið verði á siglingum í nýjum loftslagssamningi frá og með 2013.

1.6.3 Stefna ESB um málefni siglinga og sjávar

Þrátt fyrir að stefna ESB um málefni siglinga og sjávar falli ekki nema að litlu leyti undir gildissvið EES-samningsins þykir rétt að nefna hana hér vegna mikilvægis hennar fyrir íslenska hagsmuni. Ítarlega var fjallað um stefnuna í skýrslu utanríkisráðherra um Evrópumál á síðasta þingi. Þar var m.a. sagt frá umsögn íslenskra stjórnvalda um grænbók framkvæmdastjórnarinnar sem hlaut góðar viðtökur innan sambandsins. Hér verður leitast við að upplýsa um þróun mála frá því fyrri skýrsla var flutt þinginu.

Ísland tekur þátt í vinnu sérfræðinefndar framkvæmdastjórnarinnar um málefni siglinga og sjávar. Það er sjávarútvegsskrifstofa ESB sem heldur utan um vinnu nefndarinnar en hún hefur til þessa einkum fjallað um samræmingu og einföldun vöktunarkerfa, skipulags- og nýtingaráætlanir hafsins og stjórnunarhætti. Fyrirhugað er að auglýsa eftir þátttöku í frumherjaverkefni á sviði vöktunar á Miðjarðarhafinu og síðar öðru í Eystrasalti. Þá eru fjórar

ráðstefnur og fundir áformaðir um skipulagsáætlanir hafsins sem ætlað er að móta aðferðafræði við slíka vinnu. Ísland er þátttakandi í verkefni sem snýr að því að samhæfa vöktunarkerfi á Norður-Atlantshafi með þátttöku Dana, Bretar, Norðmanna, Færeyinga og áheyrnaraðild Íra og Siglingastofnunar Evrópu. Þetta verkefni er ekki á vegum ESB en engu að síður af sama meiddi og vinnan við stefnu í málefnum hafsins. Verkefnið byggist mjög á upplýsingakerfi ESB um skipaferðir. Einnig nýtist vinna ESB á þessu sviði, s.s. ýmis lögfræðiálit og úttektir sem koma til góða fyrir verkefnið. Ísland mun leggja til í þessa vinnu upplýsingakerfi um veður og sjólag sem Siglingastofnun hefur þróað en ESB hefur óskað eftir því að kerfið verði kynnt fyrir sérfræðinganefnd sinni um málefnið.

1.6.4 Matvælamál

Hinn 26. október 2007 var löggjöf Evrópusambandsins um meginreglur á sviði matvælaöryggis felld inn í EES-samninginn með fyrirvara um samþykki Alþingis. Meginstoð matvælastefnunnar er að finna í reglugerð EB nr. 178/2002, um almennar meginreglur og kröfur um matvæli og um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu.

Markmið matvælastefnunnar er viðtæk heilsuvernd. Lagður er grunnur að því að tryggja heilbrigði matvæla og veita hagsmunum neytenda viðtæka vernd á þessu sviði. Löggjöfin nær til allra stiga ferlisins; frá framleiðslu matvæla til afhendingar þeirra til neytanda (frá haga til maga).

Uptaka framangreindrar löggjafar ESB kallaði á endurskoðun á undanþágu Íslands frá löggjöf um dýraafurðir, þ.e. I. og II. viðauka við EES-samninginn. Undanþágur Íslands skulu þó gilda áfram um löggjöf er varðar lifandi dýr, að undanskilinni löggjöf um lifandi fisk sem hefur gilt fyrir Ísland frá árinu 2000, nema í þeim tilfellum þar sem slíkt getur mögulega haft áhrif á dýraafurðir og öryggi þeirra. Enn fremur var samið um tilteknar undanþágur frá þeim gerðum sem gert er ráð fyrir að yfirtaka fáist til þess samþykki Alþingis. Þannig mun Ísland áfram viðhalda banni á innflutningi á kjöt- og beinamjöli, áfram verður leyfilegt að fôðra jörturdýr með íslensku fiskimjöli og reglur ESB um útrýmingu á sauðfjárríðu eru aðeins að litlu leyti yfirteknar.

Samið var um að Ísland hefði átján mánuði að lokinni afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara til að innleiða löggjöfina sem varðar landbúnaðarafurðir og aðlaga matvælaframleiðsluna að henni. Á þeim tíma er gert ráð fyrir því að Ísland útfæri sérstaka aðgerðaráætlun vegna salmonelli í nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og eggjum til að viðhalda heimild til að rannsaka ofangreind matvæli m.t.t. salmonellumengunar við innflutning til Íslands og eiga möguleika á að stöðva matvælin standist þau ekki skoðun.

Lagafrumvarp til innleiðingar á matvælaöryggjöfinni liggur nú fyrir Alþingi í annað sinn og er til afgreiðslu í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd. Löggjöfin er byggð á þeim grunni að gera lagaumhverfið samræmdara, gegnsærra og heillegra, með virku eftirliti í öllu ferlinu, ásamt því að efla vísindalegar leiðbeiningar við ákvarðanatöku stjórnvalda og setningu laga. Samkvæmt 103. gr. EES-samningsins ber íslenskum stjórnvöldum að aflétta fyrirvara um samþykki Alþingis í síðasta lagi sex mánuðum eftir að ákvörðun um upptöku í samninginn er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni. Í tilviki matvælapakkans var ákvörðunin tekin 26. október 2007 og frestur til að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara rann því út í lok apríl 2008. Ljóst er að sú mikla töf, sem nú hefur orðið á því að aflétta fyrirvaranum vegna umræddrar löggjafar, getur haft mjög alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir framkvæmd samningsins. Í 5. mgr. 102. gr. samningsins er kveðið á um að við ákveðnar aðstæður skuli litið svo á að viðkomandi hluta samningsins sé frestað til bráðabirgða á meðan lausn er fundin. Þetta þýðir að töf á afgreiðslu málsins frá Alþingi getur leitt til þess að I. viðauka um heilbrigði dýra og plantna yrði tímabundið vikið til hliðar með alvarlegum afleiðingum fyrir fiskútflýjendur hér

á landi. Utanríkisráðuneytið hefur lagt áherslu á það við ESB að stöðu mála á Íslandi væri sýndur skilningur og hefur ESB gert það en leggur á sama tíma áherslu á að málið verði sett í nauðsynlegan forgang. Er það mat ráðuneytisins að ákveðin biðlund verði sýnd af hálfu ESB a.m.k. næstu vikur.

1.6.5 Orkumál

1.6.5.1 Tilskipun um aukna notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum

Í janúar 2008 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu að tilskipun um aukna notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum. Er tilskipunin hluti af fyrrgreindri orku- og loftslagsstefnu ESB. Tilskipuninni er ætlað að leysa af hólmi tvær fyrri tilskipanir, annars vegar tilskipun 2003/30/EB um að auka framleiðslu á lífrænu eldsneyti, sem er ekki hluti af EES-samningnum, og hins vegar tilskipun 2001/77/EB um að auka framleiðslu rafmagns með endurnýjanlegum orkugjöfum til notkunar á innri raforkumarkaði en hún hefur þegar verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd hér á landi.

Evrópuþingið samþykkti breytingar á tillögunni í fyrstu umræðu hinn 17. desember sl.¹⁹ og byggjast þær breytingar á samkomulagi við ráðherraráð ESB. Því er gert ráð fyrir að ráðherraráðið samþykki þessar breytingarnar formlega innan skamms.

Í tilskipuninni eru sett fram bindandi markmið fyrir einstök aðildarríki um aukna notkun endurnýjanlegra orkugjafa.²⁰ Markmiðunum er ætlað að stuðla að því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í heildarorkunotkun sambandsins verði 20% árið 2020 sem og því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum verði 10% árið 2020. Sérstakt ákvæði er um útreikninga þessara hlutfalla og sérvíðmið gilda varðandi flugsamgöngur.²¹

Þá er hverju aðildarríki skylt að gera sérstaka aðgerðaáætlun fyrir endurnýjanlega orku í samræmi við fyrirmynd sem framkvæmdastjórnin mun gefa út á næstunni, en þessar áætlanir þarf að tilkynna til framkvæmdastjórnarinnar fyrir 30. júní 2010 auk þess sem ákveðnar upplýsingar þurfa að liggja fyrir hálfu ári áður. Jafnframt þarf hvert aðildarríki frá og með desember 2011 að skila inn sérstakri framvinduskýrslu á tveggja ára fresti.

Tilskipunin hefur verið til umfjöllunar í vinnuhópi EFTA um orkumál en ekki hefur enn verið tekin afstaða til þess hvort tilskipunin falli undir EES-samninginn.

1.6.5.2 Tillögur til að auka samkeppni á orkumarkaði (þriðji orkupakkinn)

Í september 2007 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögur sem ætlað er að auka enn frekar samkeppni á orkumarkaði. Tillögurnar, sem hafa verið nefndar þriðji orkupakkinn, fela í sér ítarlegri útfærslu á núgildandi löggjöf í orkumálum, með breytingu á tilskipun um sameiginlegar reglur fyrir innri raforkumarkað, tillögu um að sett verði upp sérstök stofnun fyrir samstarf eftirlitsaðila, tillögu varðandi raforkuviðskipti milli landa og tvær tillögur varðandi gasmarkaðinn.

¹⁹ Textann sem Evrópuþingið samþykkti má finna á: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=TA&reference=20081217&secondRef=TOC>

²⁰ Sem dæmi má nefna að Svíþjóð, sem er það aðildarríki ESB sem er með hæst hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í dag, er ætlað að auka notkun endurnýjanlegra orkugjafa úr 40% árið 2005 í 49% árið 2020.

²¹ Gert er ráð fyrir að hlutfall flugsamgangna í útreikningum á heildarorkunotkun ríkja verði lægra fyrir Möltu og Kýpur vegna einangrunar og fjarlægðar frá öðrum ríkjum. Á viðmiðunarárinu 2005 var almennt hlutfall fyrir ríki ESB 6,18%, en miðað er við 4,12% hjá Möltu og Kýpur vegna séraðstæðna þeirra.

Á fundi orkumálaráðherra ESB hinn 10. október 2008 náðist pólitískt samkomulag um helstu efnisatriði þriðja orkupakkans.²² Helsta deiluefnið snerist um aðskilnað á eignarhaldi flutningskerfa frá samkeppnisstarfsemi en þar var samþykkt að leggja til nýjan valkost, sjálfstæða flutningsaðila (e. *independent transmission operators*). Á grunni samkomulagsins var síðan sameiginleg afstaða ráðherraráðsins formlega samþykkt 12. janúar 2009 og gert er ráð fyrir því að önnur umræða um málið í Evrópuþinginu fari fram í apríl 2009. Evrópuþingið vill gera strangari kröfur en ráðherraráðið um aðskilnað á eignarhaldi þannig að óvíst er á þessari stundu hver endanleg útkoma málsins verður. Ef upphaflegar tillögur yrðu samþykktar óbreyttar þá gætu verið gerðar strangari kröfur um aðskilnað flutningsfyrirtækisins (sem á Íslandi er Landsnet hf.) frá samkeppnisþáttum. Náist samkomulag milli þingsins og ráðherraráðsins um endanlegan texta, m.a. varðandi sjálfstæða flutningsaðila, ætti orkupakkinn að verða endanlega samþykktur á fyrri hluta ársins 2009.

1.6.6 Þjónusta

1.6.6.1 Þjónustutílskipunin

Heildartílskipun um þjónustuviðskipti var samþykkt innan ESB í lok árs 2006. Tílskipunin myndar almennan lagaramma um þjónustuviðskipti og er ætlað að ryðja úr vegi þeim hindrunum sem standa í vegi fyrir frjálsri þjónustustarfsemi og koma á raunverulegum innri markaði með þjónustuviðskipti. Ítarlega var fjallað um tílskipunina í skýrslu utanríkisráðherra um Evrópumál á síðasta þingi og verður hér aðeins gerð grein fyrir þróun mála frá þeim tíma.

Unnið hefur verið að upptöku tílskipunarinnar í EES-samninginn. Vinnuhópur ráðuneyta var settur á fót til að fjalla um upptöku tílskipunarinnar og innleiðingu hér á landi. Leitað var athugasemda yfir 20 hagsmunaaðila eftir að tílskipunin var samþykkt og hefur vinnuhópurinn haft við vinnu sína hliðsjón af þeim athugasemdum sem bárust. Viðskiptaráðuneytið hefur nú með höndum undirbúning að rammalöggjöf til innleiðingar tílskipuninni. EFTA-ríkin hafa sótt fjölmarga fundi sem framkvæmdastjórnin hefur haldið til að aðstoða aðildarríki ESB við innleiðingu tílskipunarinnar, sem og samráðsfundi með Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjunum, en ljóst er að innleiðing tílskipunarinnar kallar á umtalsverða vinnu og undirbúning hér á landi.

Andstaða var við tílskipunina í Noregi og fól ríkisstjórn Noregs óháðri sérfræðinganefnd að meta hvaða áhrif innleiðing tílskipunarinnar hefði þar í landi. Niðurstaða nefndarinnar liggur nú fyrir á þá leið að hún muni ekki hafa verulega neikvæð áhrif þar í landi. Málið var í framhaldinu sent til umræðu í þinginu sem lauk í lok október 2008²³. Í kjölfarið hefur norska ríkisstjórnin samþykkt að taka skuli gerðina upp í EES-samninginn. Ísland og Liechtenstein hafa fyrir sitt leyti samþykkt að taka tílskipunina upp í samninginn og eru drög að ákvörðun um upptöku tílskipunarinnar til formlegrar umfjöllunar hjá framkvæmdastjórninni.

Má búast við að tílskipunin verði hluti af EES-samningnum á næstu vikum og er stefnt að því að EFTA-ríkin innan EES muni innleiða tílskipunina fyrir lok árs 2009 eins og aðildarríki ESB.

²² Tengla á textana sem ráðherraráðið samþykkti má finna á vefslóðinni: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/5&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/Horinger/Horingsdokumenter/2008/horing---konsekvenser-av-gjennomforing-a/horingsnotat.html?id=520357>

1.6.6.2 Almannaþjónusta

Undanfarin ár hefur farið fram mikil umræða innan ESB um heilbrigðisþjónustu á innri markaði sambandsins. Upphaflega var að finna ákvæði um heilbrigðisþjónustu í tillögu að þjónustutilskipuninni en ekki var pólitísk samstaða um að fjalla um þetta viðfangsefni með þeim hætti. Þjónustutilskipunin var því samþykkt án ákvæða er lúta að heilbrigðisþjónustu á árinu 2006. Framkvæmdastjórnin taldi hins vegar mikilvægt að halda málinu áfram. Hún hóf því samráðsferli um það álitamál hvort þörf væri á að setja sérstakar reglur um heilbrigðisþjónustu sem sótt er yfir landamæri og þá hvers efnis þær skyldu vera. Samarið 2007 var niðurstaðan úr því samráðsferli kynnt og boðað að tillaga að sérstakri tilskipun væri í undirbúningi.

Í júlíbyrjun 2008 samþykkti síðan framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tillögu að tilskipun sem miðar að því að auðvelda íbúum Evrópu að sækja lækniþjónustu til annarra landa innan sambandsins, auk orðsendingar um aukið samstarf aðildarríkja á þessu sviði.²⁴ Þrátt fyrir að nokkrir úrskurðir Evrópudómstólsins staðfesti að stofnsáttmálinn veiti einstaklingum rétt til þess að leita sér heilbrigðisþjónustu í öðru aðildarríki og fá hana greidda í heimalandinu er enn til staðar almenn óvissa um lagalegar forsendur nýtingar þessara réttinda. Tilgangur framkvæmdastjórnarinnar með tillögunni er að skapa lagaleg skilyrði fyrir þessum rétti. Hugmyndin er sú að sjúklingar geti við tiltekna aðstæður valið hvert þeir leiti heilbrigðisþjónustu innan sambandsins en geti orðið að greiða mismuninn á kostnaði í viðkomandi ríki og heimaríkinu úr eigin vasa þegar það á við. Þetta á fyrst og fremst við í tilvikum þegar biðlistar eru langir og ekki eru tók á að veita þjónustu innan ákveðins tíma í heimalandinu. Einnig mun væntanlega þurfa fyrirframsamþykki ef um mjög kostnaðarsamar aðgerðir er að ræða. Verði tilskipunin samþykkt af ráðherraráðinu og Evrópuþinginu mun hún skapa ramma um réttindi fólks til þess að sækja sér heilbrigðisþjónustu yfir landamæri á öllu EES-svæðinu.

Fyrsta umræða um tillöguna fór fram í Evrópuþinginu og í ráðherraráðinu undir lok síðasta árs. Á vettvangi beggja stofnana komu fram skiptar skoðanir um ágæti tilskipunartillögunnar og hvernig standa bæri að framkvæmd hennar. Tillagan hefur síðan verið til frekari umfjöllunar í Evrópuþinginu og í vinnuhópi á vegum ráðherraráðsins. Stefnt er að því að greidd verði atkvæði um málið í sameinuðu Evrópuþingi (e. *plenary session*) 23. apríl nk. eða í síðasta lagi fyrstu vikuna í maí. Fjallað verður um tillöguna á fundi ráðherraráðsins 8.-9. júní 2009.

1.6.7 Lyfjamál

Evrópusambandið starfrækti á tímabilinu 2005-2008 umræðuvettvang um lyfjamál (e. *Pharmaceutical Forum*). Þar komu saman fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkja ESB, ásamt fulltrúum EFTA, lyfjaframleiðenda og annarra hagsmunaaðila. Meginmarkmiðið var að stuðla að bættu almennu heilsufari og framþróun á sviði lyfjamála. Ísland tók virkan þátt í starfsemi vinnuhópa sem störfuðu á vegum lyfjavettvangsins og kom jafnframt sínum sjónarmiðum á framfæri gegnum EFTA. Af hálfu Íslands var því haldið fram að fleiri hindranir væru í vegi frjálsrar verslunar með lyf milli Evrópulanda en í viðskiptum með aðrar vörur og ætti þetta sérstaklega við smærri markaðssvæði í Evrópu. Þessum sjónarmiðum hefur einnig ítrekað verið komið á framfæri við forsvarsmenn og sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB við önnur tækifæri.

Frá árinu 2000 hefur staðið yfir umfangsmikil endurskoðun á lyfjareglum ESB. Tvær tilskipanir frá 2001 höfðu að markmiði að bæta ferli við markaðssetningu lyfja og auka um

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0414:FIN:EN:PDF>

leið samkeppnishæfni evrópska lyfjaiðnaðarins á heimsvísu.²⁵ Árið 2004 samþykkti Evrópusambandið nokkrar gerðir sem var ætlað að ná fram enn frekari framþróun lyfjamála á innri markaði ESB.²⁶

EFTA-skrifstofan hefur staðið fyrir mikilli vinnu, í samstarfi við sérfræðinga ríkjanna, við að meta upptöku tilskipananna í EES-samninginn og var tillaga þess efnis send til framkvæmdastjórnarinnar 18. nóvember 2008. Er þess vænst að hægt verði að leggja málið fyrir sameiginlegu EES-nefndina á fyrri hluta ársins 2009 þannig að fljótlega verði unnt að hefjast handa við innleiðingu lyfjapakans í löggjöf EFTA-ríkjanna.

Hinn 11. desember 2008 samþykkti framkvæmdastjórn ESB orðsendingu og þrjár lagatillögur í lyfjamálum sem nú fara til umfjöllunar á Evrópuþinginu og í ráðherraráðinu.²⁷ Saman mynda umræddar tillögur nýjan lyfjapakka sem gera má ráð fyrir að verði tekinn upp í EES-samninginn þegar niðurstaða ESB liggur fyrir. Tillögurnar miða, líkt og fyrri lyfjapakkar, að því að tryggja að evrópskir borgarar geti notið góðs af samkeppnishæfum lyfjamarkaði sem sjái þeim fyrir öruggum, áhrifaríkum og aðgengilegum lyfjum. Í orðsendingunni er fjallað um nýlega skýrslu yfirmanna lyfjastofnana í Evrópu og lyfjavettvangs ESB um skort á framboði lyfja á vissum svæðum álfunnar. Þetta á sérstaklega við þar sem heimamarkaðurinn er lítill og lyfjafyrirtækin telja að arðsemi fjárfestinga sé takmörkuð.

1.6.8 Rannsóknir og þróun

Tvö ár eru liðin frá því að sjöundu rammaáætlun ESB var komið á fót. Í árslok 2008 var búið að undirrita og/eða gefa vilyrði fyrir 55 samningum um verkefni með íslenskri þátttöku. Heildarstyrkir til þessara verkefna nema um 146 milljónum evra og er hlutur íslenskra aðila a.m.k. 14 milljónir evra. Árangurshlutfall íslenskra umsókna er 26% sem er yfir meðaltali aðildarríkjanna.

Ef miðað er við fjölda verkefna og upphæðir styrkja er árangur íslenskra aðila bestur á sviði heilbrigðisrannsókna, þar sem ellefu verkefni skila íslenskum þátttakendum rúmum 8 milljónum evra í styrki. Þar á eftir koma verkefni á sviði umhverfisrannsókna, sem styrktar eru um 1,5 milljónir evra, upplýsingatæknirannsókna, sem styrktar eru um 800 þúsund evrur, matvælarannsóknar, sem styrktar eru um 700 þúsund evrur og um 600 þúsund evrum er varið til félags-, hag- og hugvísindarannsókna.

Í yfirlýsingu óformlegs fundar rannsóknaráðherra Evrópu í Slóveníu 15. apríl sl. ítrekuðu ráðherrarnir mikilvægi evrópska rannsóknasvæðisins sem forsendu þess að Evrópusambandið næði þeim markmiðum um samkeppnishæfni evrópska þekkingarhagkerfisins sem samþykkt voru í Lissabon árið 2000. Ráðherrarnir sammæltust um mikilvægi þess að ná samkomulagi um sameiginlega framtíðarsýn fyrir Evrópska rannsóknasvæðið fram til 2020, að þróa vegvísi fyrir aðgerðir til að undirbyggja samstarfið og að koma á virkari stýringu og eftirliti af hálfu ráðherranna. Áform um aukna stýringu og eftirlit ráðherra kallar á landfræðilega skilgreiningu evrópska rannsóknasvæðisins og mun þar vera horft til stöðu allra þeirra ríkja sem nú eru aðilar að rammaáætlun ESB um rannsóknir og þróun og ekki síður til væntanlegra samstarfslanda, s.s. Rússlands.²⁸

²⁵ Tilskipanir 2001/82/EB og 2001/83/EB.

²⁶ Sjá m.a. tilskipanir 2004/27/EB og 2004/28/EB.

²⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/pharmacos/pharmpack_en.htm

²⁸ Sjá yfirlýsingu ráðherra fundarins: http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/download_docs/April/0414_COMPET/070Summary_Research.pdf

Ný framtíðarsýn fyrir evrópska rannsóknasvæðið var samþykkt 2. desember 2008.²⁹ Einnig var samþykkt að hrinda af stað samstarfi á fimm sviðum sem á að renna stöðum undir evrópska rannsóknasvæðið.³⁰ Þrátt fyrir að yfirlýsing óformlegs fundar ráðherra rannsóknarmála ESB og EFTA-ríkjanna í apríl 2008 hafi tekið til EFTA-ríkjanna innan EES, er aðkoma þeirra að þessari vinnu enn óljós.³¹

1.6.9 Fjölmíðlar, mennta- og menningarmál

Árangur af þátttöku í samstarfsáætlunum ESB á sviði menningar- mennta- og æskulýðsmála, svo og fjölmíðlunar, á síðasta ári er vel viðunandi og hefur þátttakan aukist milli ára. Fá verkefni undir íslenski stjórn hlutu brautargengi en íslenskir aðilar tóku þátt í fjölmörgum verkefnum sem samstarfsaðilar. Alls komu um 7100 Íslendingar að ESB-verkefnum. Erlendir þátttakendur á Íslandi voru yfir 800 talsins. Íslendingar tóku þátt í a.m.k. 240 samstarfsverkefnum og um 340 einstaklingsverkefnum. Samtals veitti sambandið 12,2 milljónum evra til Íslands árið 2008 en aðildargjöldin voru 8 milljónir evra að því er varðar áætlanir á sviði menntamálaráðuneytis.

Einkaaðilar í útvarps- og sjónvarpsrekstri og stjórnardeild samkeppnismála ESB þrýsta á um að búa starfsemi ríkisstyrktra fjölmíðla þrengri ramma en nú gildir. Lagðar hafa verið fram tillögur þess efnis. Ef þær ná fram að ganga mun eftirlit og stjórnsýsla, er varðar ríkisfjölmíðla, aukast. Ekki er talið að möguleikar RÚV til að afla tekna rýrist svo neinu nemi við slíka breytingu en um er að ræða atriði er varða nýja þjónustu þessara miðla, t.d. netmiðlun, sölu á efni o.fl.

1.6.10 Aðgerðir Evrópusambandsins vegna fjármálakreppu

Á vettvangi ESB hefur verið gripið til fjölmargra aðgerða til að bregðast við yfirstandandi fjármálakreppu. Hér má nefna hina efnahagslegu endurreisnaráætlun fyrir Evrópu, breytingar á löggjöf og reglum varðandi ríkisstyrki og breytingar á reglum um fjármálaþjónustu.

1.6.10.1 Efnahagsleg endurreisnaráætlun fyrir Evrópu

Hinn 26. nóvember 2008 lagði framkvæmdastjórn ESB fram efnahagslega endurreisnaráætlun fyrir Evrópu (e. *European Economic Recovery Plan*).³² Áætlunin var í framhaldinu rædd og samþykkt á fundi leiðtoga ESB-ríkjanna 11.-12. desember 2008.

Áætlunin, sem nær yfir fjölmörg málefnasvið, byggist á tveimur undirstöðum. Þar er annars vegar um að ræða innspýtingu á 200 milljörðum evra (1,5% af vergri landsframleiðslu) inn í efnahagslífið til að auka eftirspurn og skapa aukið traust. Hins vegar er um að ræða skammtímaaðgerðir sem er ætlað að styrkja samkeppnishæfni Evrópu til lengri tíma lítið. Þar er m.a. um ræða fjárfestingar í framtíðartækni (e. *smart investments*) sem eiga að stuðla að aukinni orkunýtni til að skapa störf og spara orku, sem og fjárfestingar í hreinni tækni til að hvetja byggingar- og bílaiðnaðinn til nýsköpunar að því er varðar tækninýjungar til að draga úr losun koltvísýrings.

²⁹ http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_vision_2020_en.pdf

³⁰ Um er að ræða eftirfarandi svið: meðferð hugverkaréttinda opinberra rannsóknastofnana, aukinn hreyfanleika rannsóknarfólks innan Evrópu, mótun nýrra, sameiginlegra rannsókna- og þróunaráætlana, uppbygging samevrópskra rannsóknarinnviða og samstarf um eflingu alþjóðlegs rannsóknasamstarfs.

³¹ EFTA-ríkin hafa fulltrúa í stýrihóp um hreyfanleika rannsóknarfólks en flestum öðrum nefndum er falið að taka sjálfstæða afstöðu til aðkomu EFTA-ríkjanna innan EES.

³² http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/Comm_20081126.pdf

Megináherslan er á samstöðu og félagslegt réttlæti og aðgerðirnar eiga því að hjálpa þeim sem eru í mestri neyð, m.a. með nýjum atvinnutækifærum og endurmenntun fyrir þá sem misst hafa vinnuna með aðstoð sjóða ESB (m.a. *European Globalisation Adjustment Fund* og *European Social Fund*). Einnig er stefnt að því að lækka orkukostnað þeirra sem verst eru settir með sérstökum aðgerðum og auka tölvu- og netfærni þeirra hópa sem dregist hafa aftur úr á því sviði.

Að auki hefur Seðlabanki Evrópu lækkað vexti sína verulega til að auka fjárhagslegan stöðugleika og styðja við aukinn hagvöxt.

1.6.10.2 Ríkisstyrkir vegna fjármálakreppunnar

Á síðari hluta ársins 2008 var kröftum framkvæmdastjórnarinnar á vettvangi ríkisstyrkja einkum beint að ríkisstyrkjum til þess að bregðast við erfiðleikum á fjármálamörkuðum.

Um miðjan október samþykkti framkvæmdastjórnin leiðbeiningar um ríkisstyrki vegna fjármálastofnana í erfiðleikum.³³ Með leiðbeiningunum er leitast við að koma í veg fyrir röskun samkeppnisforsendna á innri markaðnum með veitingu ríkisstyrkja til fjármálastofnana. Þær eru í aðalatriðum byggðar á gildandi leiðbeiningum um endurskipulagningu og björgun fyrirtækja í rekstrarerfiðleikum. Skilyrði ríkisstyrkja samkvæmt leiðbeiningunum eru í aðalatriðum eftirfarandi:

- Ráðstafanir mega ekki fela í sér mismunun aðila á grundvelli þjóðernis.
- Ráðstafanir verða að vera tímabundnar vegna aðstæðna á fjármálamörkuðum og endurskoðun skal fara fram um leið og aðstæður breytast.
- Ráðstafanir mega ekki vera þess eðlis að hluthafar hagnist á kostnað skattborgaranna.
- Stefnt skal að því að tryggja hæfilega þátttöku einkamarkaðarins í ráðstöfunum til stuðnings fjármálastofnunum.
- Styrkþegar skulu virða tilteknar háternisreglur sem miða að því að lágmarka hættu á misnotkun veittra ríkisstyrkja.
- Stefnt skal að endurskipulagningu einstakra fjármálastofnana og fjármálakerfisins í heild til eftirfylgni við veitta ríkisstyrki.
- Í desember sl. samþykkti framkvæmdastjórnin leiðbeiningar um endurfjármögnun fjármálastofnana til þess að auka framboð lánsfjár í umferð.³⁴ Leiðbeiningarnar eru til fyllingar ofangreindum leiðbeiningum frá því í október. Lúta þær einkum að aðgreiningu fjármálastofnana, sem eru í nokkuð góðum rekstri, en þurfa á einhverri aðstoð að halda vegna aðstæðna á markaði, og fjármálastofnana sem eiga í talsvert meiri erfiðleikum. Í leiðbeiningunum er mælt fyrir um að aðstoð við hinar síðarnefndu lúti strangari skilyrðum.

Þá sendi framkvæmdastjórnin frá sér orðsendingu hinn 17. desember sl. um tímabundnar heimildir fyrir aðildarríkin í baráttunni við neikvæð áhrif lánsfjárþurrðar á efnahagslífið.³⁵ Aðgerðirnar eru hluti af fyrrgreindri aðgerðaáætlun framkvæmdastjórnarinnar til endurreisnar

³³ Sjá orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar nr. 2008/C 270/02: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:EN:PDF>

³⁴ Sjá orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar nr. C(2008) 8259: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:EN:PDF>.

³⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1993&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

efnahagslífsins sem samþykkt var hinn 26. nóvember sl. Samkvæmt orðsendingunni eru eftirtaldar aðgerðir heimilar á þessu ári og því næsta:

- a. Veiting styrkja að fjárhæð allt að 500.000 evrum vegna árána 2009 og 2010 til þess að lina erfiðleika fyrirtækja vegna efnahagsástandsins.
- b. Veiting skuldatrygginga á sérkjörum.
- c. Veiting lána á sérkjörum, einkum til fyrirtækja sem framleiða umhverfisvænar vörur, að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- d. Veiting styrkja í formi áhættufjárfestingar til lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjárhæð allt að 2,5 milljónum evra á ári, en samkvæmt almennum reglum mega slíkir styrkir nema að hámarki 1,5 milljónum evra. Veiting styrkja er háð því að a.m.k. 30% af fjárfestingarkostnaði komi frá einkaaðilum í stað 50 % skv. almennum reglum.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gaf út samsvarandi leiðbeiningar hinn 29. janúar sl.³⁶

1.6.10.3 Breytingar á löggjöf á sviði fjármálaþjónustu

Fjöldmargar tillögur að lagabreytingum á sviði fjármálaþjónustu hafa verið til umræðu á vettvangi ESB síðastliðna mánuði og falla þær breytingar flestar undir gildissvið EES-samningsins. Til að vernda innstæðueigendur, viðhalda trausti þeirra á bankastofnunum og tryggja aukinn stöðugleika á fjármálamörkuðum lagði framkvæmdastjórn ESB hinn 15. október 2008 fram tillögu að breytingu á tilskipun 94/19/EB um innstæðutryggingar (e. *Deposit Guarantee Schemes*).³⁷ Þar er m.a. lagt til að lágmarkstryggingarfjárhæðin, sem tryggingarsjóðum innstæðueigenda beri að greiða, ef banki eða annað aðildarfyrirtæki að viðkomandi tryggingarsjóði verður gjaldþrota eða er ekki fært um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðu, verði hækkuð verulega. Evrópuþingið og ráðherraráðið hafa náð samkomulagi um meginefni þessarar tillögu, m.a. um að hækka lágmarksinnstæðutrygginguna úr 20.000 evrum í a.m.k. 50.000 evrur frá 30. júní 2009. Einnig er samkomulag um að lágmarkstryggingin skuli hækka úr a.m.k. 50.000 evrum í 100.000 evrur og að sú hækking taki gildi eigi síðar en 31. desember 2010. Þá verður einnig samræmd hámarksupphæð um allt svæðið, þ.e. einstökum aðildarríkjum verður ekki heimilt að hafa innstæðutrygginguna hærri en 100.000 evrur, þó með ákveðnum undantekningum, t.d. varðandi lífeyrissparnað.

Nokkrum öðrum tillögum framkvæmdastjórnarinnar er einnig ætlað að treysta lagaumhverfi fjármálamarkaða þó að flestar hafi þær verið komnar fram áður en fjármálakreppan skall á af fullum þunga í október.³⁸ Gert er ráð fyrir því að samkomulag náist

³⁶ Sjá fréttatilkynningu ESA á vefslóðinni <http://www.eftasurv.int/information/pressreleases/2009pr/dbaFile15994.html>. Um er að ræða eftirtaldar leiðbeiningar sem eru á vefslóðinni http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/state_aid_guidelines/:

1) *The application of state aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the global financial crisis;* 2) *The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition;* 3) *The temporary framework for state aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis.*

³⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

³⁸ Nefna má tillögu um breytingu á tilskipunum 2006/48 og 2006/49 um eiginfjárförú lána stofnana og fjárfestingarfélag (e. *Capital Requirements*). Einnig hefur verið til umræðu tillaga um breytingar á tilskipun um verðbréfasjóði (UCITS), tillögur að breytingum á tilskipunum um endanlegt uppgjör í greiðslukerfum (e. *settlement finality*) og fjárhagslegar tryggingarástafanir (e. *financial collateral*), tillaga að breytingu á tilskipun um gjaldþol tryggingarfélaga (e. *Solvency II*) og tillaga að reglugerð um starfsemi matsfyrirtækja (e. *credit rating agencies*).

milli ráðherraráðsins og Evrópuþingsins um þessar tillögur á fyrri hluta ársins 2009 og að þær taki gildi 2010 eða 2011.

Flestar þessar tillögur fela m.a. í sér ákvæði um styrkingu eftirlits á fjármálamarkaði og nánari samvinnu eftirlitsaðila milli landa. Hinn 25. febrúar 2009 var gefin út skýrsla með tillögum frá hópi háttsettra sérfræðinga (Larosière-hópnum) til framkvæmdastjórnar ESB um hvernig styrkja megi eftirlit með fjármálamarkaðnum enn frekar og efla samvinnu eftirlitsaðila.³⁹ Hinn 4. mars sendi framkvæmdastjórn ESB frá sér orðsendingu⁴⁰ með tillögum fyrir leiðtogafund ESB, þar sem fram kemur að framkvæmdastjórnin styður tillögur Larosière-hópsins og hvetur leiðtoga ESB til að gera slíkt hið sama. Framkvæmdastjórnin vill líkt og Larosière-hópurinn sjá endurbætt eftirlitskerfi sem byggist á aukinni yfirsýn á vettvangi ESB en jafnframt skýru hlutverki eftirlitsstofnana aðildarríkjanna. Framkvæmdastjórnin styður einnig tillögur Larosière-hópsins um breytingar á regluverki ESB varðandi fjármálamarkaði og mun í apríl leggja fram nýjar tillögur um m.a. vogunarsjóði og launakjör stjórnenda. Fyrir leiðtogafund ESB í júní hyggst framkvæmdastjórnin að auki leggja fram nákvæma tímaáætlun um frekari aðgerðir á grundvelli tillagna Larosière-hópsins, m.a. um nýtt eftirlitskerfi, aðgerðir til að styrkja vernd fyrir innstæðueigendur og skilvirk refsíurræði fyrir brot á reglum. Framkvæmdastjórnin tekur einnig undir tillögur Larosière-hópsins um breytingar á alþjóðakerfinu, m.a. um aukna alþjóðlega samvinnu og að starfsemi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins verði styrkt, en þær tillögur verða ræddar á G20-fundinum í London 2. apríl 2009.

Framkvæmdastjórnin hafði einnig fyrr á árinu boðað frekari aðgerðir varðandi framtíðarskipan fjármálamarkaða og vænta má tillagna þar að lútandi síðar á árinu (e. *Financial markets for the future package*), m.a. um yfirsýn og gagnsæi varðandi alla þátttakendur á fjármálamarkaði, sem og um afleiður (e. *derivatives*). Tilskipanir um útboðs- og skráningarlýsingar og um innherjasvik og markaðsmisnotkun verða einnig endurskoðaðar á árinu.

1.7 Schengen-samstarfið

Ísland hóf þátttöku í Schengen-samstarfinu ásamt öðrum norrænum ríkjum árið 1996 en full þátttaka hófst í mars 2001.⁴¹ Í fullri þátttöku felst að persónueftirlit er afnumið á innri landamærum þátttökuríkjanna og sameiginlegar reglur gilda um vörslu ytri landamæra Schengen-svæðisins. Opnun landamæra milli aðildarríkjanna kallar á náð samstarf lögreglu og annarra yfirvalda og greið skipti á upplýsingum þeirra á milli.

Schengen-samstarfið fellur undir starfsemi og stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála, sem á sér ekki langa sögu, en hefur þróast hratt undanfarin ár frá því að vera hefðbundið milliríkjasamstarf yfir í samstarf sem fellur nú í flestum atriðum undir stofnanaramma ESB. Undanfarin ár, ekki síst frá árinu 2001, hefur áhersla ESB á dóms- og innanríkismál aukist mjög og nýjum tillögum á sviðinu fjölgað til muna. Ekki teljast þó allar nýjar tillögur á sviðinu falla undir Schengen-samstarfið en ákvörðun um það er í höndum ESB. Það er hluti af hagsmunagæslu íslenskra stjórnvalda að fylgjast með þessari flokkun og gera athugasemdir ef við á.

Í skýrslu utanríkisráðherra um Evrópumál, sem lögð var fyrir Alþingi á síðasta ári, er að finna almenna umfjöllun um Schengen-samstarfið og inntak þess og er vísað til þess sem þar

³⁹ Skýrslan er á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁴⁰ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/351&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴¹ Viðeigandi samninga er að finna á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/schengen/nr/548>

segir. Hér er hins vegar ætlunin að gera grein fyrir því markverðasta sem hefur átt sér stað frá útgáfu hennar.

Þau ríki, sem eru fullir þátttakendur í Schengen-samstarfinu, eru nú 24 talsins (22 aðildarríki ESB ásamt Noregi og Íslandi). Í desember sl. hóf Sviss þátttöku í Schengen-samstarfinu að hluta er persónueftirlit á innri landamærum á landi var fellt niður en Sviss tekur þátt að fullu í mars 2009 þegar persónueftirlit á innri landamærum á flugvöllum fellur niður. Í febrúar 2008 undirritaði Liechtenstein samstarfssamning við ESB um aðild að Schengen-samstarfinu og gert er ráð fyrir því að það verði fullur þátttakandi í lok ársins 2009. ESB-ríkin Kýpur, Rúmenía og Búlgaría hafa jafnframt lýst yfir vilja til fullrar þátttöku í Schengen á næstu árum og eru fyrstu Schengen-úttektir áætlaðar í tveimur síðasttöldu ríkjunum í mars og apríl 2009. Afstaða Bretlands og Írlands til Schengen-aðildar hefur ekki breyst en bæði ríkin taka þátt í lögreglusamvinnunni og munu tengjast nýrri útgáfu Schengen-upplýsingakerfisins (SIS II).

Stækkun Schengen-upplýsingakerfisins hefur verið fyrirhuguð um nokkra hríð og hefur nauðsynleg ESB-löggjöf vegna þessa þegar verið samþykkt. Tæknivinna og þróun kerfisins hefur hins vegar ekki gengið sem skyldi og hefur ítrekað þurft að seinka gangsetningu þess. Samkvæmt fyrirbyggjandi tímaáætlun stendur til að taka kerfið í notkun í september 2009, en útlit er þó fyrir að sú áætlun muni ekki standast. Stækkun kerfisins felst í því að unnt verður að skrá fleiri atriði í kerfið, s.s. ljósmyndir og fingraför. Þannig verður unnt að bera kennsl á fólk með öruggari hætti en nú er þannig að eftirlit á landamærum getur gengið hraðar fyrir sig sem minnkar óþægindi og tafir fyrir fólk sem ferðast í löglegum tilgangi. Stækkunin kallar á breytingar á lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi og mun dómsmálaráðherra mæla fyrir slíkum breytingum á Alþingi.

Auk þess sem persónueftirlit á landamærum hefur verið afnumið milli Íslands og þeirra ríkja sem taka fullan þátt í samstarfinu markast stefna Íslands varðandi vegabréfsáritanir af þeirri stefnu sem Schengen-ríkin móta í sameiningu. Árið 2004 var ákveðið innan ESB að setja á fót upplýsingakerfi í áritanamálum (VIS) og hefur verið unnið að því hörðum höndum síðan. Áætlað er að taka kerfið í notkun um mitt ár 2009 en enn hefur ekki tekist að samþykkja allar nauðsynlegar lagabreytingar innan ESB vegna kerfisins. Kerfið mun auðvelda nauðsynlega yfirsýn og samráð vegna vegabréfsáritana, ásamt því að sporna gegn áritanasvindli (e. *visa-shopping*) og ólöglegri dvöl útlendinga á Schengen-svæðinu. Í kerfið verða m.a. skráð fingraför allra einstaklinga eldri en 12 ára sem óska eftir áritun inn á Schengen-svæðið.

Beinn aðgangur að upplýsingakerfum hefur styrkt stöðu íslenskrar lögreglu í baráttunni gegn skipulagðri, alþjóðlegri afbrotastarfsemi og auðveldað stjórnvöldum eftirlit með ólöglegri umferð útlendinga. Þess ber að geta að um upplýsingaskipti af þessu tagi gilda strangar reglur um vernd persónuupplýsinga.

Á síðastliðnu ári var unnið að gerð samninga um útgáfu vegabréfsáritana og um endurvíðtöku þeirra sem dvelja ólöglega hér á landi, til samræmis við samninga Evrópusambandsins. Í þeim samningum, sem ESB hefur gert, hefur verið að finna sameiginlega yfirlýsingu um þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu og fýsileika þess að sambærilegir samningar yrðu gerðir á milli Íslands og viðkomandi ríkis. Samningar við Rússland og Albaníu voru undirritaðir á árinu og eru nú í fullgildingarferli. Drög að samningum voru jafnframt send til sex Evrópuríkja í Suðaustur-Evrópu og munu viðræður halda áfram á þessu ári.⁴²

⁴² Ríkin sem um ræðir eru: Bosnia og Hersegóvína, Makedónía, Moldóva, Serbía, Svartfjallaland og Úkraína.

Þegar mál tengist Schengen-samstarfinu efnislega, en fellur ekki formlega undir samstarfið, hafa stundum verið gerðir sérstakir samstarfssamningar á þeim sviðum til að styrkja samvinnuna enn frekar. Nýjasti samningurinn í farvatninu er um aðild að svonefndum Prüm-samningi en hann fjallar um aukið samstarf lögreglu, s.s. aðgang að lífkennagagnabönkum í aðildarríkjunum þegar tiltekin skilyrði eru uppfyllt.⁴³ Samningaviðræðum Noregs og Íslands við ESB er lokið og stendur til að undirrita samninginn innan skamms.

Schengen-samstarfinu tengist einnig samningur Íslands og ESB um meðferð hælisumsókna, svokallað Dyflinnarsamstarf, sem m.a. er ætlað að tryggja að aðeins sé fjallað um sérhverja hælisumsókn í einu aðildarríki samstarfsins og þannig komið í veg fyrir tvíverknað. Í Dyflinnarsamstarfinu felst einnig þátttaka í sameiginlegum fingrafara-gagnagrunni (EURODAC) sem auðveldar stjórnvöldum að bera kennsl á þá sem þegar hafa sótt um hæli í öðrum aðildarríkjum og framfylgja reglum Dyflinnarsamstarfsins. Framkvæmdastjórn ESB lagði í desember fram tillögur sem miða að breytingum á Dyflinnarsamkomulaginu og verða þær á næstu mánuðum ræddar í sérfræðinganefndum sem Ísland á aðkomu að.

⁴³ Í samningnum eru tekin upp ákvæði ákvörðunar 2008/615/DIM um aukna landamærasamvinnu, einkum til að sporna við hryðjuverkum og glæpastarfsemi yfir landamæri og ákvörðunar 2008/616/DIM um innleiðingu fyrrnefndu ákvörðunarinnar.

2 ALPJÓÐAMÁL

Ísland á mikið undir alþjóðlegu samstarfi á öllum sviðum og þarf líkt og önnur ríki að leggja sitt af mörkum til að slíkt samstarf beri árangur. Það að viðhalda góðu orðspori og trúverðugleika er hagsmunamál hverrar þjóðar. Á grundvelli þessa er mikilvægt að standa við alþjóðaskuldbindingar og leggja ekki síður áherslu á hvað Ísland getur lagt af mörkum heldur en hvað það getur fengið út úr samstarfi.

Þeir tveir áratugir sem liðnir eru síðan kalda stríðinu lauk hafa ekki fært alþjóðasamfélaginu þann frið og stöðugleika sem vonir stóðu til. Nýjar ógnir hafa risið samfara því að ekki hefur tekist að finna lausn á fjölda erfiðra deilumála. Viðfangsefni öryggis- og varnarmála samtímans eru víðfeðmari og margbreytilegri en áður. Maðurinn, atferli hans og umhverfi eru ríkur þáttur nútímaskilgreiningar á öryggi eins og fram kemur í vaxandi umræðu um mannöryggi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og í öðrum alþjóðastofnunum.

Hin hraða hnattvæðing hefur vissulega skapað ný tækifæri en samfara þeirri þróun hafa þær hættur sem steðja að hinu alþjóðlega samfélagi orðið flóknari og jafnvel innbyrðis tengdari. Alþjóðleg glæpastarfsemi, hryðjuverk, farsóttahætta, efnahagsvá, auðlindadeilur og neikvæð áhrif loftslagsbreytinga eru dæmi um nýja vá sem ekki verður tekist á við með viðunandi árangri nema að til komi alþjóðlegt samstarf. Vægi stoðviða samfélagsins, s.s. upplýsinga- og fjarskiptakerfa, orkuframleiðslu og flutninga, hefur einnig margfaldast og jafnframt orðið viðkvæmara.

Ísland verður ekki einangrað frá þessum öryggisvandamálum samtímans og þarf að tryggja öryggi þegnanna gagnvart þeim. Þessi ábyrgð stjórnvalda hefur í raun vaxið og orðið flóknari.

Þær hættur sem að Íslandi steðja í nútíð og framtíð verða best og tryggilegast leystar í fjölþjóðlegu samstarfi. Það er því mikilvægt að Ísland taki virkan þátt í því fjölþjóðasamstarfi sem stuðlar að betra alþjóðlegu öryggi í víðasta skilningi. Hér á ekki sist við þátttaka Íslands í norrænu samstarfi og starfi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og ÖSE.

2.1 *Norrænt samstarf*

Ísland gegnir formennsku í ráðherranefnd Norðurlandaráðs á árinu 2009 og fer með skipulag samráðsfunda norrænna ráðherra og embættismanna á tímabilinu. Skoðanakannanir á Norðurlöndum hafa sýnt að þetta samstarf nýtur meiri stuðnings almennings en nokkurt annað alþjóðasamstarf. Þessi norræna samstaða kom berlega í ljós í kjölfar fjármálahrunsins og hafa Íslendingar fundið fyrir miklum stuðningi af hálfu hinna Norðurlandanna, bæði frá almenningi og stjórnvöldum sem hafa veitt Íslendingum bæði fjárhagslegan og pólitískan stuðning.

Þessi samstaða kemur einnig fram í nánu norrænu samráði á sviði utanríkismála þrátt fyrir mismunandi aðild einstakra Norðurlanda að mikilvægustu stofnunum Evrópu, eins og ESB og NATO. Nýlegt dæmi um vilja til að styrkja enn frekar samstarfið á þessu sviði, ekki sist að því er varðar málefni Norðurslóða, er þegar utanríkisráðherrar Norðurlandanna fólu Thorvald Stoltenberg, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, það verkefni á síðasta ári að gera tillögur um nánara samstarf Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála. Skýrsla Stoltenbergs var kynnt á utanríkisráðherra fundi Norðurlandanna í Osló 9. febrúar sl. og er nánar fjallað um efni hennar í kafla hér á eftir um grannríkjasamstarf.

2.2 Sameinuðu þjóðirnar

Stærstu viðfangsefni samtímans, eins og útrýming fátæktar, loftslagsbreytingar, matvælaöryggi, skipulögð glæpastarfsemi, hryðjuverk, útbreiðsla gjöreyðingarvopna og fólksflutningar, þekkja engin landamæri. Í hnattvæddum heimi gegna alþjóðastofnanir lykilhlutverki við úrlausn þessara verkefna sem og annarra sem ekki verða leyst án alþjóðlegrar samvinnu. Stærst allra alþjóðlegra stofnana eru Sameinuðu þjóðirnar (SP) sem 192 ríki eiga aðild að.

2.2.1 Virk þátttaka Íslands á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Í ljósi þess að Ísland náði ekki kjöri til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna og fækkunar starfsmanna í fastanefnd Íslands í New York mun þátttaka Íslands á þessum mikilvæga vettvangi óhjákvæmilega taka breytingum.

Á allsherjarþinginu sem og á öðrum vettvangi innan SP, eins og í mannréttindaráðinu, nefndinni um sjálfbæra þróun og kvennanefndinni, mun Ísland halda áfram að tala fyrir aðal áherslumálum sínum og leggja sitt af mörkum til að vinna að framgangi þeirra mála sem Sameinuðu þjóðirnar standa fyrir í þágu heildarinnar. Ísland mun þannig leggja áherslu á hafréttarmál og málefni hafsins, umhverfismál og sjálfbæra þróun, mannréttindamál, jafnréttismál, loftslagsmál, afvopnunarmál og friðsamlega lausn deilumála. Ísland mun einnig halda áfram að taka þátt í umræðum um ákveðin mál innan öryggisráðsins, eins og Palestínamálið og ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Ísland tekur einnig, ásamt hinum Norðurlöndunum, þátt í umræðunni sem nú fer fram innan SP um endurskipulagningu og endurbætur á öryggisráðinu, en rík áhersla er nú lögð á nauðsyn þess innan Sameinuðu þjóðanna að hreyfing komist á það mikilvæga mál.

Það þjónar hagsmunum Íslands sem smárikis að styrkja hið alþjóðlega laga- og stofnanaumhverfi og tryggja lýðræðislega stjórnunarhætti innan alþjóðastofnana. Ástandið í efnahagsmálum á alþjóðavísu er til þess fallið að hafa áhrif á pólitískt valdajafnvægi milli ríkja. Fyrir smáriki skiptir miklu að þetta verði ekki til þess að styrkja vægi fárra ríkja til að taka ákvarðanir sem snerta heildina utan hins fjölþjóðlega stofnanalega ramma. Hyggja þarf að lausn vandans innan núverandi stofnana. Það er því mikilvægt hagsmunamál fyrir Ísland að tryggja verði að Sameinuðu þjóðirnar séu skilvirkar og í stakk búnar til að takast á við þau vandamál sem heimurinn stendur frammi fyrir.

2.2.2 Árangur af framboði til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna

Framboð Íslands, í október á síðasta ári, til setu í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna, eitt stærsta viðfangsefni í sögu íslenskrar utanríkisþjónustu, fékk ekki brautargengi þrátt fyrir að næg loforð um stuðning höfðu verið gefin. Ljóst er að röð atburða í kjölfar bankahrunsins á Íslandi síðastliðið haust, nokkrum dögum fyrir kosningar til öryggisráðsins, hafði þar mikil áhrif. Þó að settu marki hafi ekki verið náð styrkti framboðið stöðu Íslands á alþjóðavettvangi, auðveldaði gæslu grundvallarhagsmuna og gaf tækifæri til að halda fram megináherslum utanríkisstefnu Íslands. Samvinna á alþjóðavettvangi um sameiginleg úrlausnarefni, sem varða hagsmuni Íslands, s.s. á sviði alþjóðavíðskipta og umhverfis- og auðlindamála, krefst bæði formlegra og óformlegra samskipta milli ríkja. Hin nýju sambönd, sem urðu til samhliða framboðinu, m.a. með því að koma á stjórnmalasambandi við nær öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna, hafa styrkt tengslanet Íslands til muna. Þessi sambönd mun utanríkisþjónustan nýta sér í því mikilvæga verkefni sem hún nú stendur frammi fyrir, að auka orðspor Íslands á alþjóðavettvangi.

2.2.3 Framkvæmd þvingunaraðgerða öryggisráðsins

Alþingi samþykkti síðastliðið vor lög nr. 93/2008 um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða. Lögunum, sem tóku gildi 24. júní 2008, er fyrst og fremst ætlað að framfylgja þvingunaraðgerðum öryggisráðsins, sem getur tekið ákvörðun um að beita slíkum aðgerðum til að varðveita heimsfrið og öryggi. Nýju lögin skapa Íslandi einnig betri forsendur til að taka þátt í þvingunaraðgerðum í samstarfi við Evrópusambandið.

2.3 Öryggis- og varnarmál

Íslensk stjórnvöld axla nú sjálfstæða ábyrgð á öryggis- og varnarmálum. Í samræmi við það samþykkti Alþingi, í lok apríl 2008, varnarmálalög sem eru fyrsta heildstæða löggjöfin um varnarmál á Íslandi. Samkvæmt lögunum ber utanríkisráðherra ábyrgð á stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum á alþjóðavettvangi og er falin yfirstjórn varnarmála á Íslandi.

Með varnarmálalögum var sett á fót sérstök varnarmálastofnun sem tók til starfa 1. júní sl. og sinnir varnartengdum verkefnum sem íslensk stjórnvöld bera nú ábyrgð á. Þar ber hæst rekstur íslenska loftvarnakerfisins, en íslensk stjórnvöld tóku við yfirstjórn þess og rekstri Ratsjárstofnunar úr hendi Bandaríkjanna 15. ágúst 2007.

Á árinu 2007 skipaði utanríkisráðherra þverfaglegan starfshóp til að vinna að faglegu áhættumati fyrir Ísland. Formaður starfshópsins skilaði skýrslu hópsins til utanríkisráðherra 11. mars sl. Í skýrslunni er fjallað um öryggi út frá þremur greiningarþáttum: þjóðaröryggi, samfélagslegu/borgaralegu öryggi og hnattrænum þáttum. Eftirfarandi áhættuþættir voru skoðaðir sérstaklega í skýrslunni: öryggi fjármálakerfisins, hernaðarógnir, heilbrigðisöryggi og farsóttir, umhverfisógnir, náttúruhamfarir og loftslagsbreytingar, alþjóðleg hryðjuverkastarfsemi, geryðingarvopn, skipulögð glæpastarfsemi, mansal, fólksflutningar til Íslands, aðlögun útlendinga að íslensku samfélagi, netöryggi, öryggi orkukerfisins, fjarskiptaöryggi, siglingaöryggi og mengunarvarnir og matvæla- og vatnsöryggi.

Þessir áhættuþættir eru metnir út frá líkum á því að hættuástand skapist og samfélagslegum áhrifum þess, veikleikum og styrkleikum Íslands og aðstæðum á Íslandi samanborið við aðstæður í öðrum löndum.

Í skýrslunni er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að engar vísbendingar séu um að hernaðarógn muni í náninni framtíð stöðja að Íslandi. Hætta á hryðjuverkaárás á Ísland telst einnig lítil. Hins vegar er skipulögð glæpastarfsemi sögð vera vaxandi öryggisvandamál og snertir hún marga þætti, eins og fíkniefnasmygl, ofbeldi, peningaþvætti og mansal. Í skýrslunni eru settar fram ábendingar um viðbrögð við hættum, um aukið samstarf stofnana innanlands sem sinna öryggismálum, um stefnumótun á sviði öryggis- og varnarmála og einstök viðbrögð við tilteknum hættum. Áhættumatsskýrslan er nú til nánari skoðunar í utanríkisráðuneytinu sem mun vinna úr tillögum starfshópsins og koma ábendingum skýrsluhöfunda á framfæri við aðra aðila innan stjórnkerfisins til frekari athugunar og úrvinnslu.

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna og aðildin að Atlantshafsbandalaginu fela í sér varnartryggingar Íslands. Breytt öryggisumhverfi, bæði nær og fjær, kallar hins vegar á aukið frumkvæði og ábyrgð í alþjóðlegri samvinnu á sviði öryggismála. Á umliðnu ári hefur verið unnið að því að styrkja samstarfið við nágrannaríki á sviði öryggis- og varnarmála. Íslensk stjórnvöld og Atlantshafsbandalagið stóðu að ráðstefnu um öryggishorfur á norðurslóðum hér á landi í byrjun árs. Utanríkisráðuneytið sá um undirbúning og framkvæmd ráðstefnunnar í samvinnu við bandalagið.

Varnarmálalögin

Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 eru varnarmál hluti af verksviði utanríkisráðuneytisins. Hinn 17. janúar 2008 mælti þáverandi utanríkisráðherra fyrir frumvarpi til varnarmálalaga (135. löggjafarþing, þskj. 565 - 331. mál.).⁴⁴ Lögin (nr. 34/2008), sem tóku gildi 31. maí 2008, byggja á þeirri meginforsendu að Íslendingar eru herlaus þjóð og að ekki er vilji til þess af hálfu stjórnvalda að breyta því. Varnarmálastofnun rekur í dag öryggissvæði við Keflavíkurflugvöll, Miðnesheiði, Helguvík, Bolafjall, Gunnólfsvíkurfjall og Stokksnes og annast rekstur mannvirkja Atlantshafsbandalagsins hérlendis. Stofnunin vinnur úr upplýsingum frá bandalaginu og veitir gistiríkisstuðning vegna loftrýmisgæslu sem hófst hérlendis í maí 2008 með komu franska flughersins.

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins við Ísland

Eftir brotthvarf varnarliðsins frá Íslandi haustið 2006 fór forsætisráðherra fram á það við Atlantshafsbandalagið að gerðar yrðu tillögur um hvernig haga bæri loftrýmisgæslu við Ísland í ljósi þess að hér er enginn her. Framkvæmdastjóri Atlantshafsbandalagsins fól hermálafyrirvöldum þess að þróa slíkar tillögur í samvinnu við íslensk stjórnvöld. Í upphafi var tekin sú ákvörðun að fara ekki fram á viðvarandi loftrýmisgæslu líkt og á sér stað í Eystrasaltsríkjunum heldur stefna að reglubundinni viðveru orrustuflugvéla.

Hermálafyrirvöld Atlantshafsbandalagsins lögðu til að bandalagsríki myndu senda orrustuflugvélar til loftrýmisgæslu á Íslandi, a.m.k. ársfjórðungslega, og að íslenska loftvarnakerfið yrði samþætt loftvarnakerfi NATO í Evrópu. Þessar tillögur voru samþykktar í fastaráði bandalagsins 27. júlí 2007. Í nóvember 2007 buðust Frakkar og Bandaríkjamenn til að senda orrustuflugvélar til loftrýmisgæslu við Ísland árið 2008 og Danir, Norðmenn og Bandaríkjamenn leggja til flugsveitir í ár. Þá hafa ýmis önnur ríki lýst áhuga á loftrýmisgæslu hér á landi næstu árin og unnið verður áfram að því að tryggja nægjanleg framlög frá bandamönnum okkar eftir því sem þurfa þykir. Þá hafa þjóðirnar orðið að taka á sig aukinn kostnað í kjölfar efnahagsástandsins hér á landi.

Frá brottför varnarliðsins hafa rússneskar langdrægar sprengjuflugvélar flogið alls 21 sinni inn að og/eða í gegnum loftrýmisgæslusvæði Íslands, svæði sem skilgreint er sem sameiginlegt loftrýmiseftirlitssvæði Atlantshafsbandalagsins. Í sex tilvikum hefur verið flogið umhverfis landið og mesta nálægð verið innan við 35 mílur frá landi. Varnarmálastofnun hefur fylgst með þessum flugvélum og sent upplýsingar um viðkomandi flug inn í loftvarnakerfi NATO og til Flugstoða sem sinna flugumferðarstjórn í kringum landið.

Flug rússnesku herflugvéla gengur ekki gegn alþjóðalögum. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar ítrekað komið þeirri skoðun á framfæri, beint við rússnesk stjórnvöld og á vettvangi samstarfsráðs Atlantshafsbandalagsins og Rússlands, að slíkt herflug nálægt íslenskri lofthelgi, sem rússnesk stjórnvöld hafa ekki tilkynnt, sé í hæsta máta óviðeigandi, auk þess sem af því getur stafað hætta fyrir borgaralegt flug.

Mannvirki Atlantshafsbandalagsins

Varnarmálastofnun hefur, fyrir hönd íslenskra stjórnvalda, tekið að fullu við svokallaðri gistiríkisábyrgð á öllum mannvirkjum Atlantshafsbandalagsins á Íslandi. Í því felst að stjórnvöld eru skuldbundin til að sjá um rekstur og viðhald þeirra mannvirkja sem fjármögnuð hafa verið af Mannvirkjasjóði bandalagsins, en alls 154 mannvirki voru skráð á eignalista. Við brotthvarf varnarliðsins varð ljóst að ýmis NATO-mannvirki væru óþörf. Með það í huga, og til að létta á fjárhagslegri byrði, voru 49 mannvirki afskráð af mannvirkjaskrá bandalagsins

⁴⁴ Frumvarpið er aðgengilegt á heimasíðu Alþingis: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=331>

í nóvember 2007. Afskráning mannvirkja er forsenda þess að hætt sé hernaðarlegri notkun þeirra og þau síðan rifin eða tekin til borgaralegra nota.

Samhliða því að gegna nú hlutverki gistiríkis hefur Ísland gerst aðili að Mannvirkjasjóði Atlantshafsbandalagsins. Hlutverk sjóðsins er að fjármagna búnað og mannvirki sem eru nauðsynleg varnarhagsmunum bandalagsins í heild.

2.3.1 Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna grundvallast sem fyrr á varnarsamningi ríkjanna. Gengið hefur verið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf í kjölfar brottfarar varnarlíðsins, s.s. vegna varnaræfinga, þátttöku Bandaríkjanna í loftrýmiseftirliti og gerð þjónustusamninga vegna varnarbúnaðar. Fyrstu reglubundnu viðræður ríkjanna, undir formerkjum samkomulags þeirra frá því í lok september 2006, fóru fram í Reykjavík í júní 2007. Ráðgert er að næst verði slíkar viðræður haldnar hér á landi í júní nk. Samstarf Íslands og Bandaríkjanna tekur nú skýrt mið af breyttum aðstæðum. Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Gera má ráð fyrir að á fundinum í júní verði m.a. til umræðu þau atriði sem snúa að varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna sem getið er í skýrslu starfshóps um áhættumat fyrir Ísland.

2.3.2 Grannríkjasamstarf

Hinn 12. maí 2008 var undirritað samkomulag um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við Bretland. Áður hafði verið gert svipað samkomulag við Noreg og Danmörku. Síðan hefur verið unnið að því að útfæra nánar einstök verkefni og skilgreina samstarfsfleti enn frekar. Einkum hefur, af Íslands hálfu, verið lögð áhersla á aukið samstarf um öryggismál á norðurlóðum. Jákvæðar viðræður um grannríkjasamstarf hafa farið fram við Þýskaland og Frakkland.

Samstarf Norðurlandanna á sviði hefðbundinna varnar- og öryggismála hefur einnig farið vaxandi. Á fundi varnarmálaráðherra Norðurlandanna, 11.-12. nóvember 2008, var undirritað samkomulag um aukið samstarf á sviði varnarmála. Tilgangurinn með auknu samstarfi ríkjanna fimm er að ná fram samlegðaráhrifum í uppbyggingu aðgerðagetu þegar brýn verkefni á sviði öryggis eru margþætt en fjármagn þverrandi. Ætlunin er að efla stefnumótun og samstarf til langs tíma og tryggja að Norðurlöndin, sem eiga sameiginlegra öryggishagsmuna að gæta og deila sömu grundvallargildum í öryggismálum þrátt fyrir mismunandi aðild að alþjóðastofnunum, vinni saman á markvissan, hagkvæman og raunhæfan hátt.

Fyrir liggur verulegur áhugi á meðal Norðurlandanna um að efla frekar norrænt samstarf á sviði friðargæslu, þróunarsamvinnu og mannúðarmála, enda fara saman markmið og leiðir. Þannig er unnið að aukinni samvinnu og samhæfingu ríkjanna varðandi aðstoð við Afganistan.

Í skýrslu Thorvalds Stoltenberg, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, um norrænt samstarf í utanríkis- og öryggismálum, er horft til næstu 10-15 ára og lagðar fram þrettán tillögur um nánara samstarf Norðurlandanna. Í fyrsta lagi er um að ræða tillögur sem varða beinlínis hernaðarlegt samstarf. Í öðru lagi eru einstakar ólíkar tillögur sem varða samfélagsvarnir, eins og varnir gegn stafrænni árás á borgaralegt kerfi og stofnun norrænnar viðbragðssveitar til að liðsinna Sameinuðu þjóðunum við að koma á friði þar sem róstur verða. Þessi síðasta tillaga gæti fallið vel að störfum og framlagi Íslensku friðargæslunnar. Í þriðja lagi er flokkur tillagna sem allar varða aukið mikilvægi heimskautasvæðanna og samnorræn viðbrögð vegna þeirra breytinga sem þar eiga sér stað.

Sú tillaga sem vakið hefur hvað mesta eftirtekt hér á landi er tillaga sem snýr sérstaklega að þátttöku allra Norðurlandanna í loftrýmisgæslu á Íslandi. Tillagan, sem helgast af sameiginlegum hagsmunum Norðurlandanna af auknu eftirliti í kringum Ísland vegna aukins áhuga á norðurslóðum, gerir ráð fyrir að Norðurlöndin beri ábyrgð á einu loftrýmisgæslutímabili innan áætlunar Atlantshafsbandalagsins um loftrýmisgæslu yfir Íslandi. Tillagan gerir ráð fyrir að loftrýmiseftirliti verði komið á í áföngum og fyrst verði þátttaka Norðurlandanna í varnaræfingunni Norður-Víkingur skoðuð. Þessi tillaga, ásamt öðrum tillögum Stoltenbergs, er nú til skoðunar hjá stjórnvöldum í hverju landi fyrir sig, en utanríkisráðherrar Norðurlandanna munu fjalla um skýrslu Stoltenbergs í heild sinni á næsta fundi sínum í Reykjavík í júní nk.

2.3.3 Atlantshafsbandalagið (NATO)

Öryggisumhverfi Evrópu er gjörbreytt frá því sem áður var, þegar Atlantshafsbandalagið var stofnað, en markmiðin eru þau sömu, þ.e. að tryggja öryggi og frið í álfunni. Innan bandalagsins er rík áhersla lögð á baráttuna gegn alþjóðlegum hryðjuverkum og útbreiðslu geryðingavopna. Á vettvangi þess er unnið að því að byggja upp getu til að mæta nýjum ógnum. Í þessu ljósi hefur bandalagið m.a. mótað stefnu í orkuöryggismálum og vörnum gegn netógnum sem Varnarmálastofnun hefur sérstaklega kynnt sér með hliðsjón af öryggishagsmunum Íslendinga. Í nýlegri Áhættumatsskýrslu er sérstök áhersla lögð á að Íslendingar komi sér upp viðbúnaði gegn netarásum.

Þótt á undanförunum árum hafi verið lögð áhersla á nýjar ógnir í starfi Atlantshafsbandalagsins eru hefðbundin hlutverk þess á sviði öryggismála heimsins áfram mikilvæg. Bandalagið gegnir áfram lykilhlutverki sem pólitískt bandalag lýðræðisríkja beggja vegna Atlantshafsins.

Leiðtogafundurinn í Strassborg/Kehl

Á leiðtogafundi NATO á landamærum Frakklands og Þýskalands í Strassborg/Kehl, sem fer fram dagana 3.-4. apríl, verður 60 ára afmælis bandalagsins minnst. Á fundinum er gert ráð fyrir að Króatía og Albanía verði orðin fullgild aðildarríki að bandalaginu. Á leiðtogafundinum verða efst á baugi málefni Afganistans og samskipti NATO og Rússlands. Þá verður lögð fram yfirlýsing um öryggi aðildarríkja.

Afganistan

Stærsta verkefni Atlantshafsbandalagsins á undanförunum árum hefur verið að stjórna aðgerðum alþjóðaliðsins í Afganistan (ISAF). Á árinu 2003 fór öryggisráð Sameinuðu þjóðanna fram á að bandalagið tæki yfir friðargæslu og tryggði öryggi og stöðugleika í landinu eftir fall Talibanastjórnarinnar. Nú starfa um 56 þúsund manns frá 41 ríki á vettvangi ISAF. Þar af eru sex Íslendingar, þrír á alþjóðaflugvöllinum í Kabúl, tveir í höfuðborginni sjálfri og einn í norska héraðsuppbyggingarteyminu í norðurhluta landsins í Meymanah.

Verkefni ISAF er að skapa nægjanlegt öryggi til að uppbyggingar- og endurreisnarstarf geti fylgt í kjölfarið. NATO hefur lagt ríka áherslu á samvinnu við stjórnvöld og önnur alþjóðasamtök, ekki síst Sameinuðu þjóðirnar og Evrópusambandið. Í þessu augnamiði hefur bandalagið eftt enn frekar efnahagslegt og félagslegt endurreisnarstarf sem hluta af aðgerðum ISAF.

Íslensk stjórnvöld hafa stutt þessar áherslur, enda ljóst að efnahagsleg og félagsleg uppbygging í kjölfar hernaðaraðgerða er lykilatriði ef tryggja á frið til frambúðar. Víðtæk samstaða er um að stöðugleiki í Afganistan skipti verulegu máli ef tryggja á stöðugleika og öryggi í okkar heimshluta. Því tekur Ísland virkan þátt í verkefni alþjóðasamfélagsins í Afganistan.

Kósóvó

Aðgerðir Atlantshafsbandalagsins í Kósóvó (KFOR) hafa nú staðið yfir í um áratug og núna eru staðsettir í Kósóvó um 15.500 KFOR-liðar frá 34 ríkjum.

Tveir Íslendingar eru að störfum í Kósóvó. Íslenskur friðargæsluliði hefur starfað að fjölmiðlamálum á skrifstofu NATO í Prístína og annar veitt skrifstofu Evrópuráðsins í landinu forstöðu undanfarið ár. Þá hafa íslensk flugmálálfirvöld veitt yfirvöldum og UNMIK ráðgjöf í flugmálum á umliðnum árum.

Fyrsta ár sjálfstæðis í Kósóvó hefur gengið stóráfallalaust. Þar ríkir friður og stöðugleiki þótt öryggisástandið sé ótryggt í norðurhluta landsins þar sem Kósóvó-Serbar eru fjölmennir. Ahtisaari-áætlunin er í framkvæmd og forræði lögreglu og réttarmála er nú á hendi Evrópusambandsins (EULEX) sem tók við verkefnum af Sameinuðu þjóðunum. (UNMIK). Til að byrja með er gert ráð fyrir að um 2.200 manns starfi á vegum ESB í landinu. KFOR hefur sömuleiðis tekið að sér ný verkefni í samræmi við Ahtisaari-áætlunina og þjálfar nú nýjar öryggissveitir Kósóvó, auk þess að gæta öryggis í landinu í þágu allra íbúa, án tillits til þjóðernis.

Aðrar aðgerðir NATO

Í nóvember sl. samþykkti Atlantshafsbandalagið beiðni aðalframkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna um að fylgja skipum á vegum Matvælaáætlunar SP (WFP) undan ströndum Sómalíu, en þar hefur fjöldi sjórána farið vaxandi. Fylgdu skip á vegum bandalagsins á öðrum tug skipa WFP með matvælaaðstoð til Sómalíu. Aðgerðin var tímabundin þar til í desember sl. þegar aðgerð undir stjórn ESB tók við.

Atlantshafsbandalagið sinnir að auki fjórum öðrum aðgerðum, eftirliti til varnar hryðjuverkum á Miðjarðarhafi, þjálfunarverkefni í Írak, loftrýmisgæslu í Eystrasaltsríkjunum og loftrýmisgæslu við Ísland.

Samskipti Atlantshafsbandalagsins og Rússlands

Margt hefur áunnist í samstarfi Rússlands og bandalagsins í gegnum tíðina, ekki síst þar sem aðilar hafa sameiginlegra hagsmuna að gæta. Má þar nefna baráttuna gegn hryðjuverkum og aðgerð ISAF í Afganistan. Hins vegar eru ágreiningsefni mörg. Má þar nefna eldflaugavarnir, samninginn um hefðbundinn herafli, sjálfstæði Kósóvó, stækkun NATO til austurs og nú síðast djúpstæðan ágreining vegna átakanna í Georgíu í ágúst sl.

Ekki hefur verið fundað formlega í NATO-Rússlandsráðinu frá því að átökin í Georgíu stóðu yfir. Samskiptin hafa því verið mjög stíð, en á fundi utanríkisráðherra bandalagsins í Brussel 5. mars sl. var ákveðið að taka upp formleg samskipti á nýjan leik.

Nýlega komu fram tillögur Rússlandsforseta um nýjan öryggissáttmála í Evrópu. Tillögurnar hafa enn ekki verið útfærðar af hálfu Rússlands, en fyrirhugað er að tillögurnar verði ræddar á vettvangi NATO-Rússlandsráðsins á næstu vikum. Ljóst er þó að ÖSE verður meginvettvangur til frekari umfjöllunar um þetta frumkvæði Rússlands.

Stækkunarmál og samstarfsríki

Makedónía er nú á sínu tíunda ári í aðildarferli NATO (Membership Action Plan – MAP) eftir að Grikkland stóð í vegi fyrir aðildarboði á leiðtogafundinum í Búkarest á síðasta ári vegna nafnadeilunnar svokölluðu. Á þeim fundi ákváðu leiðtogar bandalagsins að lausn nafnadeilunnar væri eina útafstandandi skilyrðið fyrir aðild Makedóníu. Lítið hefur hins vegar þokast í nafnadeilunni á vettvangi SP þar sem málið er til umræðu.

Á leiðtogafundinum í Búkarest á síðasta ári var ákveðið að Georgía yrði aðili að NATO, án þess að tímasetningar eða aðild að MAP væru tilgreindar. Hins vegar fól ákvörðun

leiðtoganna í sér að fyrsta mat á MAP-aðild Georgíu færi fram á fundi utanríkisráðherra bandalagsins í desember sl. Ekki náðist samstaða um aðild að MAP á áðurnefndum fundi í desember, en samþykkt var að nota NATO-Georgíunefndina, sem sett var á fót í kjölfar átakanna í Georgíu í ágúst sl., í auknum mæli í umbótaferlinu.

Líkt og með Georgíu var ákveðið á leiðtogafundinum í Búkarest að Úkraína yrði aðili að bandalaginu, án þess að tímasetningar eða aðild að MAP væru tilgreindar. Fyrsta mat á hugsanlegri MAP-aðild Úkraínu fór fram á fundi utanríkisráðherra bandalagsins í desember. Nú fer fram vinna við að uppfæra stofnskrána frá 1997 um samstarf Atlantshafsbandalagsins og Úkraínu til að auka vægi hennar í samræmi við það sem jafnframt var gert í NATO-Georgíunefndinni.

Svartfjallaland og Bosnía-Hersegóvína hafa óskað eftir aðild að MAP og verður aðildarumsókn þeirra tekin fyrir í aðdraganda leiðtogafundarins í Strassborg/Kehl.

NATO og norðurslóðir

Norðurslóðir hafa frá stofnun Atlantshafsbandalagsins verið bandalaginu mikilvægar og hinn 29. janúar sl. skipulögðu íslensk stjórnvöld, í samvinnu við NATO, málstofu um öryggishorfur á norðurslóðum. Þótti málstofan takast vel. Hana sóttu fulltrúar allra aðildarríkja bandalagsins, framkvæmdastjóri bandalagsins og æðstu embættismenn bandalagsins á sviði hermála, auk Albaníu og Króatíu.

Í samantekt málstofunnar kemur m.a. fram að mikilvægt sé að Atlantshafsbandalagið hafi vakandi auga með þeirri þróun sem nú á sér stað á norðurslóðum, enda kunni hlýnandi loftslag að hafa öryggispolítískar afleiðingar í för með sér. Jafnframt kom fram að mikilvægt væri að bandalagið auki vitund sína um og eftirlit með svæðinu og vinni náið saman með öðrum stofnunum og ríkjum sem hagsmuni eiga að gæta á norðurslóðum. Hægt væri að hugsa sér aðkomu bandalagsins, t.d. við að tryggja orkuöryggi og ef slys ber að höndum. Málstofunni er fylgt eftir af hálfu íslenskra stjórnvalda innan bandalagsins.

2.4 Mannréttindi

Mannréttindi eru óaðskiljanlegur þáttur í utanríkisstefnu Íslands, samofin öllu atferli á alþjóðavettvangi og hefur Ísland verið í framvarðasveit þjóða við að efla og vernda mannréttindi á alþjóðavísu. Ísland hefur margt að gefa og til málanna að leggja á þessu sviði, ekki sist vegna þess að ástand mannréttindamála á Íslandi er með því besta sem gerist í heiminum. Það er ljóst að hin alþjóðlega efnahagskreppa mun reyna á mannréttindi og lýðræðislega stjórnunarhætti í mörgum ríkjum. Þess vegna er enn mikilvægara fyrir ríki eins og Ísland, með sterka lýðræðishefð og virðingu fyrir mannréttindum, að standa vörð um þau í hvívetna.

Í alþjóðlegu mannréttindastarfi leggur Ísland áherslu á gildi alþjóðlegra mannréttindasamninga og að ríki virði skuldbindingar sínar gagnvart þeim. Ísland beitir sér sérstaklega fyrir jafnrétti kynjanna og afnámi alls ofbeldis og mismununar gegn konum og börnum. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að aðgerðir gegn alþjóðlegum hryðjuverkum megi aldrei vera á kostnað mannréttinda. Ísland beitir sér fyrir algeru banni við pyntingum, afnámi dauðarefsinga, baráttu gegn aftökum án dóms og laga og baráttu gegn mannhvörfum og refsileyti. Ísland leggur áherslu á órofatengsl mannréttinda, friðar og öryggis og ábyrgðar alþjóðasamfélagsins í því samhengi.

Þátttaka Íslands í mannréttindastarfi fer fyrst og fremst fram á vettvangi alþjóðastofnana. Utanríkisráðuneytið beitir sér þó einnig fyrir virðingu fyrir mannréttindum og mannúðarlögum í tvíhliða samskiptum við önnur ríki þar sem það á við. Hér ber að nefna upptöku meðferðar fanga í Guantanamo-fangabúðunum gagnvart bandarískum stjórnvöldum,

en utanríkisráðherra tók málið upp á fundi sínum með utanríkisráðherra Bandaríkjanna hér á landi í maí sl. í samræmi við ályktun sem Alþingi hafði áður samþykkt um málið. Einnig hefur oftsinnis verið komið á framfæri áhyggjum íslenskra stjórnvalda við ísraelsk stjórnvöld af framferði þeirra síðarnefndu á herteknu svæðunum, ekki síst vegna árásanna á Gaza í lok síðasta árs og byrjun þessa árs. Loks komu íslensk stjórnvöld, í byrjun þessa árs, á framfæri þungum áhyggjum út af aðgerðum íranskra stjórnvalda gegn mannréttindaskrifstofu dr. Shirin Ebadi nóbelsverðlaunahafa. Áður hafði Háskólinn á Akureyri látið málið sig varða, en Shirin Ebadi er heiðursdoktor við háskólann.

2.4.1 Alþjóðastofnanir og umfjöllun um mannréttindi á vettvangi þeirra

Mannréttindi eru til umfjöllunar á vettvangi fjölmargra alþjóðastofnana. Innan þessara stofnana á Ísland náði samstarf við hin Norðurlöndin, aðildarríki ESB og einnig önnur vesturlönd sem eru ekki aðilar að ESB, en þessi síðastnefndi hópur hefur um árabíl haft með sér óformlegt samráð um mannréttindi. Ísland tekur fyrst og fremst þátt í mannréttindastarfi á vegum Sameinuðu þjóðanna, ÖSE og Evrópuráðsins. Hér á eftir verður fjallað í stuttu máli um það helsta sem á döfinni er hjá þessum stofnunum á sviði mannréttinda.

Hjá Sameinuðu þjóðunum tekur Ísland þátt í starfi Mannréttindaráðsins í Genf og þriðju nefndar allsherjarþingsins í New York. Mannréttindaráðið fjallar á fundum sínum m.a. um ástand mannréttindamála í ákveðnum löndum og landsvæðum, stöðu mannréttindasamninga og einstaka málaflokka eins og pyntingar, mannhvörf, aftökur, tjáningarfrelsi, trúfrelsi, kynþáttamisrétti, réttindi minnihlutahópa, réttindi frumbyggja, réttindi kvenna og barna, hryðjuverk, menntun, fátækt, alþjóðavæðingu og verjendur mannréttinda. Að mannréttindaráðinu eiga 47 ríki aðild hverju sinni. Ísland á ekki aðild að ráðinu, en tekur engu að síður virkan þátt í störfum þess með ræðuflutningi og stuðningi við ályktanir.

Helstu áherslumál ÖSE á sviði mannréttinda eru baráttan gegn mansali, aðstoð við aðildarríkin við að byggja upp lýðræðislegt stjórnarfar, fræðslu- og endurmenntunarverkefni í þágu varna gegn átökum og enduruppbyggingar í kjölfar átaka, kosningaefirlit og aðstoð við framkvæmd kosninga. ÖSE leggur ríka áherslu á að jafnrétti kynjanna sé órjúfanlegur þáttur lýðræðislegs stjórnarfars og því beri að leggja jafnrétti til grundvallar allri stefnumótun innan ÖSE. Þá leggur ÖSE áherslu á vernd ferðafrelsis, trúfrelsis, tjáningarfrelsis og frelsis fjölmiðla. Starf ÖSE lýtur einnig að vernd réttinda minnihlutahópa, en deilur milli mismunandi þjóðernishópa hafa reynst ein helsta uppspretta átaka í Evrópu. ÖSE leggur áherslu á umburðarlyndi og beitir sér fyrir banni við hvers konar mismunun. Ísland hefur stutt dyggilega við það starf sem fer fram á vettvangi ÖSE til að koma í veg fyrir mansal. Ísland hefur einnig tekið reglulega þátt í kosningaefirliti á vegum stofnunarinnar.

Á þessu ári eru 60 ár liðin frá stofnun Evrópuráðsins og 50 ár frá stofnun Mannréttindadómstólsins. Meginverkefni Evrópuráðsins er að stuðla að og tryggja lýðræði, lagaleg gildi og mannréttindi í álfunni. Ráðið hefur nýlega tekið á dagskrá vernd mannréttinda vegna áhrifa nýrrar tækni og samskiptatækni. Haldin verður fyrsta ráðherraráðstefnan um málið á Íslandi í maí 2009. Þar verður einkum rætt um nýja tæknivædda fjölmiðlun og hugsanlega reglusetningu um hana og um framtíðarsýn Evrópuráðsins varðandi stjórnun veraldarvefsins. Verður væntanlega samþykkt heildarstefna til nokkurra ára í kjölfar þessarar ráðstefnu sem kennd verður við Reykjavík.

2.5 Mið-Austurlönd

2.5.1 Starfsáætlun um Mið-Austurlönd

Deila Ísraels og Palestínúanna er eitt stærsta öryggisvandamál samtímans og er þungamiðjan í umræðunni um málefni Mið-Austurlanda. Mikilvægt er fyrir alþjóða-samfélagið að leysa deiluna, enda hefur hún hnattrænni áhrif en flest önnur deilumál.

Núverandi starfsáætlun utanríkisráðuneytisins fyrir málefni Mið-Austurlanda var samþykkt haustið 2007. Í starfsáætluninni er gert ráð fyrir þremur áherslumálum: Eflingu stjórnmalalegra tengsla Íslands við svæðið, auk markvissrar stefnu á alþjóðavettvangi, aukinni mannúðar- og þróunaraðstoð á herteknu svæðunum og sérstakri aðstoð vegna flóttamannavanda sem tengist ástandinu í Írak.

Ísland hefur einbeitt sér að afmörkuðum málaflokkum á svæðinu í samræmi við starfsáætlunina.

2.5.2 Stjórnmalaleg tengsl

Samskipti palestínskra stjórnvalda við erlend ríki lúta bráðabirgðasamningi Ísraels og Palestínu um Vesturbakkann og Gaza frá 28. september 1995. Samningurinn byggist á Óslóarsamkomulaginu svokallaða en samkvæmt honum er palestínskum stjórnvöldum heimilt að gera efnahagssamninga, samninga um þróunaraðstoð og samninga á sviði menningar, vísinda og menntunar við erlend ríki og alþjóðastofnanir. Gert er ráð fyrir samskiptum palestínskra stjórnvalda við fulltrúa erlendra ríkja og alþjóðastofnana í þessu skyni.

Sérstakur fulltrúi Íslands gagnvart palestínskum stjórnvöldum var í fyrsta skipti skipaður á síðasta ári. Var forseta Palestínu, Mahmúd Abbas, tilkynnt um skipunina þegar hann kom í heimsókn hingað til lands í apríl 2008. Tilgangurinn með skipun sérstaks fulltrúa er að efla tengsl Íslands og Palestínu og auka viðleitni íslenskra stjórnvalda til þess að hafa jákvæð áhrif á friðarferlið, m.a. með því að styðja frekari aðkomu kvenna að því. Fulltrúinn er með aðsetur í Reykjavík. Á alþjóðaskrifstofu utanríkisráðuneytisins var búin til staða sérfræðings í málefnum Mið-Austurlanda árið 2007.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra, ferðaðist tvisvar til Ísraels og Palestínu í ráðherratið sinni og hitti þá fyrir ráðamenn. Í kjölfar fyrri heimsóknar hennar var hún gerð að heidurfélaga í Alþjóðafriðarráði ísraelskra og palestínskra kvenna sem vinnur að því að konur fái aðgang að friðarferlinu fyrir botni Miðjarðarhafs á grundvelli ályktunar öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Síðan þá hefur Ísland talað máli Alþjóðafriðarráðsins á alþjóðavettvangi og komið málstað þess á framfæri við leiðtoga og helstu samningamenn Ísraels, Palestínu og kvartettsins svokallaða, Bandaríkjana, Evrópusambandsins, Rússlands og Sameinuðu þjóðanna.

2.5.3 Mannúðar- og þróunaraðstoð - móttaka flóttamanna

Starfsáætlunin um Mið-Austurlönd hefur verið endurmetin út frá fjárhagslegum skuldbindingum hvað mannúðar- og þróunaraðstoð varðar, en annars haldist að mestu leyti óbreytt. Framlög Íslands vegna málefna svæðisins voru dregin saman miðað við upprunalega áætlun, en þó þannig að framlög til UNRWA, Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Palestínuflóttamenn, hækka á árinu 2009, en ekki jafn mikið og upphaflega áætlunin gerði ráð fyrir.

UNRWA, sem er fjármögnuð með frjálsum framlögum aðildarríkjana, vinnur ómetanlegt starf í þágu palestínskra flóttamanna og afkomenda þeirra á hernumdu svæðunum, Jórdaníu, Sýrlandi og Líbanon. Norðurlöndin hafa ákveðið að beita áhrifum sínum gagnvart

ríkari ríkjum heims til að fá þau til að auka stuðning við stofnunina, en halli er á rekstri hennar vegna efnahagsþrenginga í heiminum og aukins álags, m.a. vegna átakanna á Gaza-svæðinu.

Á síðastliðnu ári gerði utanríkisráðuneytið samstarfssamning til þriggja ára við hjálparsamtök í Palestínu um kaup og rekstur á færanlegri sjúkrastöð. Samtökin, *Palestinian Medical Relief Society*, starfa á Vesturbakkanum og eru ein þau stærstu sem þar vinna að heilsugæslu. Samningurinn er gerður í kjölfar þingsályktunartillögu sem flutt var á 133. löggjafarþingi. Unnin hefur verið ítarleg framkvæmda- og fjárhagsáætlun um verkefnið og hafa samtökin lagt mat á hvar staðsetning sjúkrastöðvarinnar verður með tilliti til mannúðarsjónarmiða og þess hvar þörfin er mest. Verður hún staðsett í Salfit-héraði þar sem ástandið er mjög slæmt.

Íslenska friðargæslan hefur sent fólk til starfa hjá stofnunum Sameinuðu þjóðanna á svæðinu. Nú eru að störfum Íslendingar hjá UNRWA í Líbanon og Sýrlandi, hjá Barnahjálpi SP í Austur-Jerúsalem og Jórdaníu og hjá Flóttamannastofnun SP í Sýrlandi.

Samhliða ákvörðun íslenskra stjórnvalda um móttöku flóttamanna hefur ævinlega verið leitað eftir ráðleggingum Flóttamannastofnunar SP um hvar þörfin sé mest hverju sinni. Á síðustu árum hefur verið tekið á móti konum og börnum sem falla undir skilgreininguna „konur í hættu“, enda er hér tiltölulega vel búið að einstæðum mæðrum. Árið 2008 tók Ísland á móti 29 palestínskum flóttamönnum frá Írak. Í hópnum voru átta konur og 21 barn. Flóttafólkið hafði búið við skelfilegar aðstæður í Al Walleed-flóttamannabúðunum í Írak áður en það kom til Íslands. Flóttafólkið settist að á Akranesi.

3 ALÞJÓÐLEG PRÓUNARSAMVINNA

Þátttaka Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu byggist á þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Í samræmi við þau er megináhersla lögð á: Að eyða fátækt, efnahagslega og félagslega þróun, jafnrétti kynjanna, málefni kvenna og barna, heilsuvernd, menntun og sjálfbæra þróun, s.s. fiski- og orkumál. Framlag Íslands, hvort heldur er í tvíhliða þróunarsamvinnu, samstarfi við alþjóðastofnanir eða til friðaruppbyggingar í stríðshrjáðum löndum, er byggt á þessum grunni.

Áður en hin alþjóðalega fjármálakreppa skall á hafði sú stefna verið mörkuð að Ísland yrði meðal þeirra þjóða sem veita mest til þróunarmála miðað við vergar þjóðartekjur. Í ljósi núverandi aðstæðna verður dráttur á að því markmiði verði náð.

Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðu námu framlög til þróunarmála tæplega 4,3 milljörðum króna á árinu 2008. Svarar þetta til 0,36% af vergum þjóðartekjum (VPT). Hlutfallið er verulega hærra en áætlanir gerðu ráð fyrir, sem skýrist af gengisfalli íslensku krónunnar og samdrætti í þjóðartekjum. Á yfirstandandi ári gera fjárlög ráð fyrir 4,1 milljarði króna til þróunarsamvinnu, sem svarar til um 0,30% af vergum þjóðartekjum (VPT), sé miðað við forsendur þjóðhagsspár í janúar sl. Flestar skuldbindingar Íslands til þróunarsamvinnu eru í Bandaríkjadöllum og má áætla að í þeirri mynt nemi samdrátturinn um 26% frá síðasta ári. Við niðurskurð var haft að leiðarljósi að Ísland stæði við skuldbindingar sínar, alþjóðlegar og innlendir, gagnvart samstarfsríkjum, alþjóðastofnunum og félagasamtökum. Slíkt skiptir máli fyrir trúverðugleika og orðspors Íslands út á við.

Áætluð framlög til þróunarsamvinnu 2008*

		m kr
Þróunarsamvinnustofnun Íslands		1.959,7
Íslenska friðargæslan og friðargæsla SP		532,2
Sameinuðu þjóðirnar		499,6
	<i>UNICEF</i>	124,6
	<i>UNIFEM</i>	87,2
	<i>UNDP</i>	75,7
	<i>UNFPA</i>	16,3
	<i>OCHA</i>	40,7
	<i>UNHCR</i>	28,8
	<i>UNRWA</i>	32,7
	<i>FAO</i>	16,8
	<i>Annað SP**</i>	76,8
Alþjóðabankinn		343,7
	<i>Samstarf í fiskimálum (PROFISH)</i>	40,1
	<i>Samstarf í orkumálum (ESMAP)</i>	31,6
	<i>Aðgerðaáætlun um jafnréttismál</i>	15,2
	<i>Ýmis verkefni</i>	51,4
	<i>Alþjóðaframarastofnunin (IDA)</i>	205,4
Önnur marghliða þróunaraðstoð		137,0
Frjáls félagasamtök		133,5
Háskólar SP á Íslandi		418,3
Móttaka flóttamanna		57,5
Ýmis framlög og neyðaraðstoð		69,6
Utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofur		117,7
Alls		4.268,8

* Bráðabirgðatölur

** Annað SP- UNEFV UNITAR WHO IAEA WTO WFP

Hlutfall af vergum þjóðartekjum:

0,36 %

Miðað við spá í janúar 2009 um vergar þjóðartekjur á árinu 2008 (m.kr):

1.177.700

Afleiðingar alþjóðlegu fjármálakreppunnar munu hafa mikil áhrif á þróunarríkin. Að mati Alþjóðabankans má búast við að tugir milljóna íbúa þróunarlanda bætist í hóp þess ríflega milljarðs sem býr við sára örbirgð. Tíðni ungbarnadauða mun aukast, heilsufar versna og tækifæri til menntunar í þróunarlöndum hverfa. Konur og börn verða verst úti. Þrátt fyrir að á móti blási hér á landi um stundarsakir fölnar okkar vandi í samanburði við það ástand sem þróunarríkin glíma við. Því er samstaða með allra fátækustu ríkjum heims nú enn mikilvægari en áður. Hætt er við að mikill samdráttur í framlögum til þróunarmála geti orsakað ófyrirséð vandamál fyrir heimsbyggðina. Vaxandi örbirgð getur magnað efnahagslegan óstöðugleika, leitt til félagslegrar upplausnar og kynt undir ófriðarbál.

Þróunarsamvinna er því eftir sem áður ein af meginstöðum íslenskrar utanríkisstefnu. Inntak hennar er samvinna sem byggist á grunnildum íslensks samfélags, virðingu fyrir mannréttindum, lýðræði, jafnrétti og mannlegri reisn, umburðarlyndi, réttlæti og samstöðu.

Síðastliðið haust samþykkti Alþingi ný lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Lögin fela í sér umfangsmiklar breytingar, m.a. þar sem um er að ræða fyrstu heildarlöggjöf um opinbera þróunarsamvinnu.

Lögin kveða á um að við framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu skuli tekið mið af alþjóðlegum samþykktum sem íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að uppfylla, þ.m.t. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, þúsaldaryfirlýsingunni frá árinu 2000 og þúsaldarmarkmiðunum. Þúsaldarmarkmiðin, sem miða að því að árið 2015 verði ákveðnum áföngum náð, eru eftirfarandi:

- a. Eyða sárustu fátækt og hungri
- b. Öll börn njóti grunnskólamenntunar
- c. Vinna að jafnrétti kynjanna og efla frumkvæðisrétt kvenna
- d. Draga úr barnadauða
- e. Vinna að bættri mæðravernd
- f. Berjast gegn HIV-veirunni og alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum
- g. Vinna að sjálfbærri þróun
- h. Þróa hnattrænt samstarf um framfarir

Í kjölfar þúsaldarmarkmiðanna samþykktu aðildarríki Sameinuðu þjóðanna Monterrey-yfirlýsinguna um fjármögnun þróunar sem fjallar um aukin framlög til þróunarsamvinnu, umbætur á alþjóðlegu viðskiptaumhverfi, skuldaafléttingu fátækra ríkja og bætt stjórnarfar í viðtökuríkjum.

Með nýjum lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands hafa skapast tækifæri til að beita nýjum aðferðum. Þau fela í sér mun viðtækara samstarf um veitingu þróunaraðstoðar og skapa nýja möguleika á samstarfi við önnur ríki, samtök, stofnanir og fyrirtæki. Markmiðið er að framlag Íslands verði skilvirkara og árangursríkara.

Með lögunum er lagður grunnur að heildstæðu stjórnkerfi þróunarsamvinnu Íslands þar sem framfylgt er heildarstefnu í málaflokknum. Skipulagið stuðlar að auknu gegnsæi, ábyrgari stjórnsýslu og öflugra innra og ytra eftirliti.

Alþingi fær samkvæmt lögunum stórukið hlutverk á sviði þróunarsamvinnu. Hin nýja skipan greiðir einnig götu frjálsra félagasamtaka og annarra aðila að samstarfi við stjórnvöld og opnar nýjan samráðsvettvang þeirra sem um þróunarmál fjalla á Íslandi.

Þegar er hafið starf við að festa í sessi það stjórnskipulag sem löggin kveða á um. Alþingi hefur kosið sjö fulltrúa til setu í þróunarsamvinnunefnd sem hefur það hlutverk að tryggja aðkomu fulltrúa þingflokka að stefnumarkandi umfjöllun um alþjóðlega þróunarsamvinnu til lengri tíma. Einnig hefur verið skipað samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Í ráðinu sitja sautján fulltrúar, þ.m.t. fulltrúar í þróunarsamvinnunefnd, fimm fulltrúar frjálsra félagasamtaka, tveir fulltrúar háskólasamfélagsins og tveir fulltrúar vinnumarkaðarins. Formaður ráðsins er skipaður af utanríkisráðherra án tilnefningar. Ráðið kom saman til fyrsta fundar þann 24. mars sl. Formaður þess er Valgerður Sverrisdóttir, alþingismaður og fyrrverandi utanríkisráðherra.

Samstarfsráðið skal sinna ráðgefandi hlutverki við stefnumarkandi ákvarðanir m.a. um fjögurra ára þingsályktunartillögu um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem ráðherra leggur fram á Alþingi á tveggja ára fresti.

Þróunarsamvinnusvið utanríkisráðuneytisins tók til starfa í janúar á þessu ári. Undir það heyra skrifstofa þróunarsamvinnu og skrifstofa Íslensku friðargæslunnar, auk þess sem Þróunarsamvinnustofnun Íslands lýtur yfirstjórn ráðuneytisins. Stjórnskipulagi utanríkisráðuneytisins hefur því verið breytt til samræmis við markmið nýrra laga um að heildarsýn fái á málaflokkinn.

Stýrihópur um þróunarsamvinnu, undir forystu ráðuneytisstjóra, með þátttöku æstu embættismanna á sviði þróunarsamvinnu hefur einnig hafið störf. Hlutverk stýrihópsins er að sinna innra aðhaldi og eftirliti með faglegri stefnumótun, framkvæmd og rekstri.

3.1 Störf í þágu friðar

Á undanförunum árum hefur orðið veruleg áherslubreyting á friðar- og uppbyggingarstörfum Íslands sem framkvæmd eru á vegum friðargæsluskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Aukinn þungi hefur verið lagður í samstarf við stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Jafnframt hefur verið horft til þess að íslenskir sérfræðingar á vettvangi sinni lykilverkefnum innan hlutaðeigandi stofnana.

Oft eru innviðir stríðshráðra ríkja í molum eftir langvarandi átök. Við endurreisn þarf m.a. að huga að uppbyggingu stofnana, eflingu mannréttinda, jafnrétti kynjanna og efnahagslegri uppbyggingu. Sérfræðingar sem fara til starfa á vegum friðargæslunnar hafa í auknum mæli sinnt stuðningi við stjórnvöld í slíku uppbyggingarferli.

Niðurskurður framlaga til starfa í þágu friðar kemur á sama tíma og þörfin fyrir aðstoð hefur sjaldan verið meiri. Með ráðdeild og skýru vali verkefna mun Ísland eftir mætti halda áfram að vera virkur þátttakandi í alþjóðlegum verkefnum á þessu sviði. Íslenskir sérfræðingar, sem halda til starfa á vettvangi, stunda störf sín af krafti og dugnaði við mjög erfiðar aðstæður.

Aukin áhersla er nú lögð á samstarf Norðurlandanna á sviði friðaruppbyggingar, bæði með auknu samráði og samstarfi í einstökum verkefnum. Reynslan af norrænu samstarfi hefur verið mjög góð, t.d. innan eftirlitsverkefnisins sem rekið var á Srí Lanka um fimm ára skeið og náið samráð á sér stað vegna endurreisnarstarfsins í Afganistan.

Starfið á vettvangi

Íslenskir sérfræðingar starfa nú á vegum utanríkisráðuneytisins á fjórum meginsvæðum, Mið-Austurlöndum, Afganistan, Balkanskaga og Afríku. Áætlað er að á þessu ári fækki stöðum sérfræðinga erlendis um þriðjung, úr 28 í 18.

Í samræmi við starfsáætlun um Mið-Austurlönd hefur verið aukið verulega við þátttöku sérfræðinga í verkefnum í Palestínu og hjá stofnunum sem aðstoða flóttamenn á svæðinu,

einkum konur og börn. Áfram verður unnið að því markmiði að styrkja stofnanir og senda sérfræðinga til starfa, m.a. hjá Barnahjálpi SP og Flóttamannastofnun SP fyrir Palestínumenn.

Fjölmennasti hópur sérfræðinga frá friðargæslunni hefur um allnokkurt skeið starfað á vegum alþjóðaliðsins ISAF í Afganistan. Aukin áhersla er nú lögð á störf sem fela í sér náði samstarf við stjórnvöld, heimamenn og alþjóðastofnanir sem vinna að uppbyggingu í landinu. Í tengslum við starf þróunarfulltrúa í héruðum Afganistans hafa verið styrkt fjölbreytt þróunarverkefni sem stuðla að betri lífsgæðum, m.a. bygging smárra vatnsaflsvirkjana, barátta gegn jarðvegseyðingu og stuðningur við uppgræðslu og námskeið fyrir heimamenn um almannavarnir og fæðingarhjálp. Þá hefur verið veitt aðstoð við þá sem starfa með munaðarlausum börnum, réttaraðstoð við heimamenn og lögfræðiráðgjöf fyrir kvennamálaráðuneytið.

Á Balkanskaga hefur Ísland tekið þátt í verkefnum í meira en tólf ár, fyrst með liðsafla Atlantshafsbandalagsins á meðan stöðugleiki var tryggður, síðan með þátttöku í uppbyggingar- og friðarstarfi, m.a. með ÖSE, UNIFEM og Evrópuráðinu. Fjölbreyttur hópur íslenskra sérfræðinga hefur komið að þessu starfi, m.a. á sviði flugmála, fólk úr heilbrigðisgeiranum og jafnréttisfulltrúar. Samstarfið með UNIFEM á Balkanskaga spannar nú yfir 10 ár og hefur starf íslenskra sérfræðinga verið öflugt innlegg í jafnréttisbaráttuna þar.

Á síðasta ári hóf friðargæslan samstarf við friðargæsluskrifstofu SP með því að senda tvo lögreglumenn til starfa í Líberíu. Auk þess starfar þar íslenskur jafnréttisfulltrúi hjá UNIFEM. Einnig hefur verkefnum í samstarfi við Barnahjálpi SP í Suður-Súdan verið sinnt, en þeim lýkur nú í vor.

Í samstarfi við Barnahjálpi SP hefur verið komið á fót sérstökum viðbragðslista fjölmiðlafólks og upplýsingafulltrúa sem geta farið til skemmri verkefna, í einn til þrjú mánuði, og sinnt aðkallandi skipulags- og upplýsingamálum á vettvangi. Þegar hafa verið sendir til starfa tveir upplýsingafulltrúar af þessum lista.

Annað verkefni, sem á langa sögu hjá utanríkisráðuneytinu, er kosningaefirlit, en hátt á annan tug manna fer til skammtímaefirlits með kosningum í aðildarríkjum ÖSE á hverju ári. Kosningaefirlit er mikilvægur þáttur í að tryggja lýðræðisuppbyggingu og hlutlaust eftirlit með framkvæmd kosninga er stór þáttur í starfi ÖSE.

Áhersla hefur verið lögð á að fylgja eftir áætlun Íslands varðandi ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi, bæði með fræðslu og þjálfun áður en haldið er á vettvang og einnig með samstarfi og gagnaöflun frá fastanefndum og sendiráðum til að fylgja eftir áherslum á vettvangi alþjóðastofnana. Aukin áhersla á aðkomu kvenna að friðarferlum og þátttöku í friðaruppbyggingu, bæði af hálfu alþjóðlegra starfsmanna og heimamanna, er þungamiðja þeirra markmiða sem sett voru í áætluninni.

Starfið innanlands

Með heildarlögum um starfsemi friðargæslunnar og störf sérfræðinga á vettvangi, sem Alþingi samþykkti vorið 2007, var settur mikilvægur rammi um starf friðargæslunnar. Í framhaldi af því hafa verið settar síðareglur um störf friðargæsluliða. Þjálfun og undirbúningur hefur verið festur betur í sessi og allir sem fara til starfa fá handbók með helstu upplýsingum.

Utanríkisráðuneytið og ÞSSÍ hafa eflt og styrkt samstarfið við Rauða krossinn með kynningu á störfum á alþjóðavettvangi og í undirbúningi eru sameiginleg námskeið.

Ágætt samstarf við stofnanir innanlands, m.a. lögregluvöld, slökkvilið og flugmálayfirvöld hefur leitt til þess að sérfræðingar hafa fengist til ýmissa verkefna sem utanríkisráðuneytið tekur þátt í.

Alþjóðasveit Landsbjargar er samstarfsaðili ráðuneytisins um verkefni erlendis sem snúa að rústabjörgun og aðstoð eftir hamfarir. Á þessu ári standa Sameinuðu þjóðirnar fyrir úttekt á sveitinni til að festa hana í sessi á útkalls- og viðbragðslista sínum. Ráðuneytið tekur þátt í undirbúningi og styður verkefnið.

3.2 Marghliða þróunarsamvinna

Áherslur Íslands í marghliða þróunarsamvinnu byggjast á stefnu stjórnvalda um að eyða sárustu fátækt og hungri, efla jafnrétti og mannréttindi, sjálfbæra nýtingu endurnýjanlegra náttúruauðlinda og friðsamlega úrlausn deilumála. Til marghliða þróunarsamvinnu teljast framlög til alþjóðastofnana og þátttaka í samstarfsverkefnum sem unnin eru á fjölbjóðlegum grundvelli.

Sú stefna hefur verið mörkuð að þátttaka í marghliða samstarfi dreifist ekki á of margar stofnanir eða málaflökka heldur sé lögð áhersla á stuðning og samstarf við lykilstofnanir á borð við Alþjóðabankann og stofnanir Sameinuðu þjóðanna sem fara með þá málaflökka sem íslensk stjórnvöld leggja áherslu á, s.s. Barnahjálpar SP og UNIFEM.

Alþjóðabankinn fer með um fimmtung allrar alþjóðlegrar aðstoðar við fátækustu ríki heims og fer drjúgur hluti af framlögum Íslands til þróunarmála til sjóða og verkefna á vegum bankans. Þrátt fyrir stærð Alþjóðabankans geta smáríki gert sig gildandi í starfi hans.

Ísland hefur í góðu samstarfi við nokkur önnur ríki beitt sér fyrir því innan bankans að hann láti meira að sér kveða í fiskimálum í þróunarríkjum. Í framhaldinu varð til sérstakt verkefni innan bankans sem kallast PROFISH. Leiddi Ísland samstarfsnefnd um verkefnið þrjú fyrstu árin, 2005 – 2008. Í nýrri úttekt á verkefninu kemur fram að endurnýjuð áhersla bankans á fiskimál gefi vonir um aukna hagsæld og stöðugra fæðuframboð í mörgum fátækum ríkjum. Með PROFISH hafi fiskimál komist á verkefnaskrá bankans á nýjan leik eftir að hann hafði haldið að sér höndum í meira en áratug. Niðurstaða úttektarinnar er í alla staði jákvæð og sannar að með markvissu og virku starfi getur Ísland látið að sér kveða á vettvangi alþjóða þróunarstofnana.

Með sambærilegum hætti hefur Ísland látið að sér kveða í öðru verkefni bankans, sem nefnist ESMAP. Verkefnið snýst um að veita tæknilega ráðgjöf á sviði orkumála og stuðla að efnahagslegum- og félagslegum framförum með aukinni orkuframleiðslu. Á þessum tveimur sviðum eigum við sérstakt erindi í alþjóðasamstarfi og því merki þurfum við að halda á lofti. Í því geta auk þess falist tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki.

Undanfarin tvö ár var utanríkisráðherra fulltrúi Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna í þróunarnefnd Alþjóðabankans. Nefndin fundar að vori og hausti og er hlutverk hennar að marka meginstefnu bankans.

Framlög Íslands til Barnahjálpar SP hafa stóraukist á undanförunum árum. Hlutverk Barnahjálparinnar er að veita aðstoð við að bæta hag barna og ungs fólks í þróunarríkjum. Stjórnvöld styðja við verkefni á sviði heilsuverndar í Gíneu-Bissá og leggur landsnefnd Barnahjálparinnar á Íslandi einnig til verkefnisins. Samkvæmt aðgerðaáætlun um Mið-Austurlönd rennur hluti framlagsins til verkefna Barnahjálparinnar í Palestínu og loks er gert ráð fyrir bæði almennu framlagi og neyðaraðstoð. Undirbúningur er hafinn að setu í stjórn Barnahjálpar SP á næsta ári. Ísland fær þar aukin tækifæri til að hafa áhrif á stefnumörkun stofnunarinnar.

Stuðningur við UNIFEM hefur aukist jafnt og þétt undanfarin ár í samræmi við áherslur stjórnvalda á málefni kvenna og jafnréttismál. Sjóðurinn hefur sett sér þrjú meginmarkmið, styrkja fjárhagslega stöðu kvenna, hvetja konur til forystu og stjórnarstarfa og berjast fyrir mannréttindum kvenna. Auk almenns framlags rennur stuðningur Íslands til styrktarsjóðs

UNIFEM gegn kynbundnu ofbeldi og til verkefna sem styðja við málefni kvenna í Afganistan og Palestínu. Ísland er á meðal þeirra ríkja sem greiða hvað mest til sjóðsins. Á síðasta ári sat Ísland í fyrsta sinn í stjórn Þróunaráætlunar SP, UNDP, sem fer einnig með yfirstjórn UNIFEM.

3.3 Þróunarsamvinnustofnun Íslands

Meginverkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands er að annast opinbera þróunarsamvinnu sem byggist á tvíhliða samningum milli íslenskra stjórnvalda og stjórnvalda samstarfsríkjanna. Auk þess tekur stofnunin þátt í svæðisbundnu samstarfi og á aðild að verkefnum íslenskra frjálsra félagasamtaka innan sem og utan samstarfsríkjanna.

Fjögur samstarfsríki eru í Afríku: Malaví, Mósambík, Namibía og Úganda, auk Srí Lanka í Asíu og Níkaragva í Mið-Ameríku. Umtalsverður niðurskurður á framlögum til stofnunarinnar á árinu hefur í för með sér að fækka þarf samstarfslöndum. Hefur stjórnvöldum á Srí Lanka og í Níkaragva verið tilkynnt um lokun umdæmisskrifstofa, en skrifstofurnar eru jafnframt sendiráð Íslands.

Áætla má að Þróunarsamvinnustofnun hafi um 13 milljónir Bandaríkjadala til þróunarverkefna á yfirstandandi ári, sem er um 36% lækkun frá síðasta ári. Þrátt fyrir þennan samdrátt getur ÞSSÍ staðið við þær skuldbindingar sem stofnunin hefur undirgengist en svigrúm til að undirbúa og ráðast í ný verkefni verður afar takmarkað. Ljóst er að fjármálakreppan mun hafa veruleg áhrif á starfsemi stofnunarinnar og hefur t.d. styrkveitingum til einstaklinga og félagasamtaka verið frestað og starfsfólki fækkað. Við því þarf að bregðast með enn skýrari forgangsröðun.

Þróunarsamvinnustofnun hefur lengst af starfað í nokkrum af fátækustu ríkjum Afríku. Nú er ljóst að á síðari hluta þessa árs verður starfsemin á ný eingöngu bundin við þá álfu, eins og hún var allar götur fram til ársins 2004. Stuðningur við Afríkuríki er í samræmi við áherslur alþjóðasamfélagsins og stefnu íslenskra stjórnvalda um að starfa með fátækustu ríkjum heims að því að draga úr fátækt og stuðla að efnahags- og félagslegri uppbyggingu.

Verkefni á vegum Þróunarsamvinnustofnunar eru unnin á forsendum samstarfsríkjanna og í samræmi við opinbera uppbyggingarstefnu þeirra. Ávallt er kappkostað að heimamenn taki þátt í undirbúningi og framkvæmd verkefna. Virk þátttaka þeirra, með ábyrgð og eignarhaldi, er almennt talin auka líkur á árangri í þróunarsamvinnu.

Stofnunin hefur í samvinnu við samstarfsþjóðir mótað aðferð í þróunarsamvinnu sem kalla má byggðapróun. Aðferðin felst í því að styðja aðgerðir sem ná til margra þátta og geira í samfélaginu á afmörkuðum svæðum, til dæmis í einu héraði. Slíkar aðferðir eru notaðar við byggðapróunarverkefni í Malaví og Úganda. Unnið er með héraðsstjórnnum í samráði og samstarfi við stjórnvöld, þorpssamfélög og aðrar þróunarsamvinnustofnanir og félagsamtök sem starfa á svæðinu. Markmiðið er að vinna að félagslegum og efnahagslegum umbótum, draga úr fátækt og auka hagsæld með því að efla grunnþjónustu og innviði héraðanna. Með þessari nálgun er lögð áhersla á þátttöku og eignarhald samfélagsins og ávallt er unnið í samræmi við stefnu stjórnvalda um þróun. Í Malaví er stórum hluta framlaga Íslands varið til Mangochi-héraðs í suðurhluta landsins þar sem búa um 110 þúsund manns. Á þessu svæði leggur Þróunarsamvinnustofnun áherslu á stuðning við uppbyggingu á sviði fiskimála, heilbrigðismála, vatns- og hreinlætismála og menntunar. Í Úganda er unnið að byggðapróunarverkefni í Kalangala-héraði sem nær til 84 eyja úti á Viktoríuvatni, en búseta er á 64 þeirra. Meginmarkmið verkefnisins er að styðja við framkvæmd opinberrar þróunaráætlunar héraðsins og styðja uppbyggingu á sviði stjórnsýslu, sjávarútvegs, menntunar og heilbrigðismála. Allir íbúar héraðsins, 45 þúsund talsins, njóta góðs af verkefninu, beint eða óbeint. Samningar um verkefnið eru til ársins 2015.

4 UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁL

Á sviði umhverfis- og auðlindamála verður gerð grein fyrir stöðu fjögurra mála sem öll standa á tímamótum á þessu ári. Von er á skýrslu starfshóps um málefni og áherslur Íslands á norðurslóðum, greinargerð Íslands til landgrunnarnefndar Sameinuðu þjóðanna verður skilað í maí, unnið er að gerð nýs alþjóðasamkomulags um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum sem ljúka á í desember nk. og að lokum er gerð grein fyrir nýrri alþjóðastofnun um málefni endurnýjanlegra orkugjafa sem er að hefja störf á árinu.

4.1 *Sjálfbær þróun á norðurslóðum – Áherslur Íslands*

Mikil alþjóðleg umræða á sér stað um þá ógn sem stafar af þeim breytingum sem nú eru að verða í nánasta nágrenni Íslands á norðurskautssvæðinu vegna hlýnandi loftslags og aukinnar sóknar í auðlindir svæðisins. Í þessum breytingum felast ekki síður tækifæri sem geta skapað skilyrði fyrir endurnýjun íslensks efnahags og framtíðarhagvöxt í breyttu umhverfi. Með tilliti til þessa er eðlilegt að málefni norðurslóða séu vaxandi þáttur í starfi utanríkisþjónustunnar. Norðurskautsráðið, sem Ísland á aðild að ásamt Danmörku (Grænlandi), Noregi, Finnlandi, Svíþjóð, Kanada, Rússlandi og Bandaríkjunum (Alaska), er sá fjölþjóðlegi vettvangur þar sem málefni norðurslóða eiga helst heima. Ísland er eina þjóðríkið, sem liggur í heild sinni innan norðurskautssvæðisins, eins og það er almennt skilgreint á alþjóðavettvangi og af Norðurskautsráðinu.

Loftslagsbreytingar og sveiflur í sjávarhita hafa margvísleg áhrif á sjávarútveg á norðurslóðum. Þetta hefur komið fram í breytingum á fiskgöngum og tilfærslu á staðbundnum fiskistofnum eins og miklar makrílveiðar innan 200 sjómílna fiskveiðilögsögu Íslands á liðnu ári bera vott um. Jafnframt er hætta á því að aðrir nytjastofnar færast út úr íslensku fiskveiðilögsögunni. Hindra þarf að slíkt leiði til hömlulausrar ofveiði úr viðkomandi stofnum. Á sama tíma þarf að tryggja að íslenski fiskveiðiflotinn haldi óskertum hlut og að veiðarnar verði sjálfbærar.

Á þessu verður að taka í í fiskveiðisamningum við önnur ríki og innan viðkomandi veiðistjórnunarsamtaka, þar sem sjávarútvegsráðuneytið er í forsvari í samvinnu við utanríkisráðuneytið. Höfuðatriðið er að standa vörð um langtímahagsmuni íslensks sjávarútvegs í breytilegu ástandi og tryggja veiðirétt Íslendinga til viðkomandi nytjastofna.

Jafnframt þarf að tryggja hlutdeild Íslendinga í nýjum nytjategundum á Norður-Atlantshafi og veiðiréttindi á hafsvæðum sem kunna að opnast í norðri með minnkandi ís.

Ísland er kjörinn staður fyrir alþjóðlegar rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á norðurslóðum enda standa íslenskir vísindamenn framarlega í mörgum greinum norðurslóðarannsókna. Utanríkisráðuneytið leggur því áherslu á að kynna kosti Íslands á alþjóðavettvangi sem vettvangs fyrir slíkar rannsóknir.

Mikilvægi Íslands í heimi norðurslóðafræða birtist meðal annars í því að íslenskir fræðimenn fara nú með formennsku í helstu alþjóðasamtökum norðurslóðavísindamanna bæði á sviði náttúru- og félagsvísinda, þ.e. í Alþjóðlegu norðurskautsvísindanefndinni (IASC), sem sameinar innan sinna vébanda rannsóknarstofnanir í átján ríkjum, og Alþjóðlegu norðurslóðasamtökum félagsvísindamanna (IASSA). Íslenskir háskólar eru virkir þátttakendur í Háskóla norðursins, sem nær til hátt á annað hundrað háskóla og kennslustofnana á norðurslóðum.

Háskólinn á Akureyri hefur gegnt lykilhlutverki í þessu sambandi og hefur utanríkisráðuneytið gert samstarfssamning við skólann með það að markmiði að efla starfsemi hans sem alþjóðlegar miðstöðvar norðurslóðasamstarfs.

Utanríkisráðuneytið átti frumkvæðið að uppbyggingu Norðurslóðagáttarinnar, arcticportal.org, sem er vistuð hjá Háskólanum á Akureyri. Norðurslóðagáttin er alhliða vefvangur leiddur af Íslendingum til netsamskipta og upplýsingamiðlunar á veraldarvefnum um málefni norðurslóða. Vefsetur fjölmargra fjölþjóðlegra norðurslóðasamtaka og vísindaverkefni hafa verið sett inn á Norðurslóðagáttina þar sem nútímatækni er beitt í þágu upplýsingamiðlunar, vöktunar og vísinda, menntunar, menningar og viðskipta til að stuðla að sjálfbærri þróun á norðurslóðum.

Staða Íslands í samgönguneti heimsins mun gjörbreytast á komandi árum með tilkomu nýrrar samgöngutækni samhliða aukinni umferð í tengslum við auðlindanýtingu og minnkandi hafis. Ísland getur gegnt lykilhlutverki sem þjónustubækistöð fyrir auðlindanýtingu og siglingar í norðri. Auk þess sem það er kjörinn staður fyrir umskipunarhöfn fyrir flutninga yfir Norður-Atlantshaf og til norðurs um Norður-Íshaf til Kyrrahafs þegar sú leið opnast.

Mikilvægt er að hefja nú þegar kynningu á þessum möguleikum. Það verður meðal annars gert í tengslum við undirbúning að olíuleit á Drekasvæðinu og kynningu á þjónustumöguleikum Íslands við nálæg námuvinnslu- og olíuleitarsvæði við Norðaustur-Grænland. Stofnuð hefur verið sameiginleg embættismannanefnd Íslands og Grænlands sem meðal annars er ætlað að undirbúa uppbyggingu á íslenskrri þjónustu við auðlindavinnslu á austurströnd Grænlands.

Opnun nýrrar flutningaleiðar þvert yfir Norður-Íshafið, sem tengir hagvaxtarsvæðin í Austur-Asíu við gömlu hagkerfin við Norður-Atlantshaf, gæti verið mikilvægur þáttur í efnahagslegri endurreisn í kjölfar efnahagskreppunnar, sem ríður yfir heiminn, og skapað forsendur fyrir nýju og langvarandi hagvaxtarskeiði þar sem norðurslóðir gegna lykilhlutverki. Sýnt hefur verið fram á að opnun Norður-Íshafsleiðarinnar, miðað við núverandi ísskilyrði, er tæknilega möguleg með nýrri tegund ísstyrkra skipa sem geti siglt beint í gegnum heimskautáísinn.

Unnið er að því af hálfu utanríkisráðuneytisins að stofna verkefnishóp í samvinnu við viðkomandi fagráðuneyti og hagsmunaaðila um aukið samgönguhlutverk Íslands sem tengist legu landsins á Norður-Atlantshafi. Verkefni hans mun ekki einskorðast við siglingar heldur kemur einnig til greina að fela honum að kynna kosti Keflavíkurflugvallar sem farþega- og flutningamiðstöðvar sem þjóni bæði nágrennasvæðum á norðurhveli og á lengri flugleiðum á milli Suður- og Suðaustur-Asíu og áfangastaða á austurströnd Ameríku.

Starf utanríkisráðuneytisins að málefnum norðurslóða helgast þannig ekki aðeins af almennum utanríkishagsmunum og nauðsyn á góðum samskiptum við nágrenna Íslands á svæðinu heldur hefur það beina þýðingu fyrir grunnavinnuvegi þjóðarinnar.

Starfshópur á vegum utanríkisráðherra hefur unnið skýrslu um áherslur Íslands á sviði sjálfbærrar þróunar á norðurslóðum sem verður lögð fram innan nokkurra vikna. Með skýrslunni er lagður grundvöllur að umræðu og heildstæðri stefnumótun á sviði norðurslóðamála.

4.2 Landgrunnsmál

Gert er ráð fyrir að ytri mörk landgrunns utan 200 sjómílna verði til lykta leidd í eitt skipti fyrir öll á næstu árum á grundvelli ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Mikilvægt er að Íslendingar öðlist yfirráð yfir sem víðáttumestum landgrunnssvæðum enda munu réttindi yfir landgrunninu fá aukna þýðingu í framtíðinni.

Unnið er af kappi að greinargerð til landgrunnarnefndar Sameinuðu þjóðanna um mörk landgrunns Íslands utan 200 sjómílna og verður henni skilað áður en frestur til þess rennur út 13. maí nk. Samkvæmt hafréttarsamningnum eiga strandríki sjálfkrafa landgrunn að 200

sjómílum, sem eru jafnframt ytri mörk efnahagslögsögunnar. Mörg ríki, þ. á m. Ísland, eiga hins vegar viðáttumeiri hafsbotnsréttindi samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Viðkomandi ríki skulu senda landgrunnsnefndinni ítarlega greinargerð um ytri mörk landgrunnsins og yfirfer nefndin greinargerðina, leggur tæknilegt mat á hana og gerir tillögur um landgrunnsörkin. Á grundvelli tillagna nefndarinnar getur strandríkið síðan ákveðið á endanlegan og bindandi hátt mörk landgrunnsins gagnvart alþjóðlega hafsbotnssvæðinu sem liggur þar fyrir utan.

Ísland gerir tilkall til þriggja landgrunns svæða utan 200 sjómílna, þ.e. Hatton Rockall-svæðisins og Reykjaneshryggjar í suðri og suðurhluta Síldarsmugunnar í norðaustri. Á Hatton Rockall-svæðinu hafa, auk Íslands, Bretland, Írland og Danmörk, f.h. Færeyja, sett fram kröfur um landgrunnsréttindi. Aðeins Ísland gerir kröfu um landgrunnsréttindi á Reykjaneshrygg en það svæði skarast við Hatton Rockall-svæðið. Haustið 2006 náðist samkomulag milli Íslands, Danmerkur/Færeyja og Noregs um skiptingu landgrunnsins í suðurhluta Síldarsmugunnar sem felur m.a. í sér viðurkenningu á réttindum Íslands yfir um 30.000 km² svæði.

Greinargerð Íslands til landgrunnsnefndarinnar mun annars vegar ná til hins umsamda svæðis í suðurhluta Síldarsmugunnar og hins vegar til vestur- og suðurhluta Reykjaneshryggjar. Hún mun hins vegar ekki taka til hins umdeilda Hatton Rockall-svæðis né austurhluta Reykjaneshryggjar sem skarast við það svæði. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að áður nefndur tímastur gildir ekki um umdeild hafs svæði sem fleiri en eitt ríki gera tilkall til og er nefndin ekki bær til að fjalla um ytri mörk slíkra svæða nema með samþykki allra deiluaðila.

Ísland hefur lagt áherslu á að hinir fjórir aðilar Hatton Rockall-málsins leggi sig fram við að ná samkomulagi um skiptingu hins umdeilda svæðis og leggi í framhaldi af því sameiginlega greinargerð fyrir landgrunnsnefndina. Samkomulag hefur enn ekki náðst en næsti viðræðufundur aðila verður haldinn í Þórshöfn í Færeyjum í júní nk.

4.3 Loftslagsmál

Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) gaf árið 2007 út fjórðu yfirlitsskýrslu sína um áhrif loftslagsbreytinga. Það er mat hennar að verði ekkert að gert muni hlýnun jarðar á þessari öld að líkindum verða á bilinu 1,8–4 °C. Afleiðingar loftslagsbreytinga verði mjög alvarlegar og óafturkræfar hækki meðalhiti um meira en 2 °C frá því sem hann var fyrir iðnvæðingu. Nefndin telur að til að koma í veg fyrir slíka hækkingu á meðalhita þurfi að byrja að hefta hraðvaxandi losun þróunarrikja og að losun iðnríkjanna í heild verði að minnka um 25–40% árið 2020 miðað við 1990. Loftslagsbreytingar má meðal annars rekja til losunar gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið, aðallega koltvísýrings, vegna brennslu jarðefnaeldsneytis á borð við kol, gas og olíu.

Það skiptir verulegu máli fyrir Ísland, hvort sem lítið er til efnahags- eða umhverfismála, hvernig tekið verður í viðræðum á alþjóðavettvangi á þeim vanda sem loftslagsbreytingar skapa. Þó að bein áhrif loftslagsbreytinga muni líklega ekki valda til skemmri tíma séð miklum skaða í íslensku efnahagslífi og náttúrufari, gera stjórnmál sýn grein fyrir að áhrif þeirra gætu orðið alvarleg þegar til lengri tíma er lítið. Í yfirlitsskýrslu IPCC er því spáð að vegna hlýnunar muni sjávarborð hækka, að Norður-Íshaf verði nánast íslaut á sumrin fyrir lok þessarar aldar og að Golfstraumurinn muni veikjast. Áhrif þessara breytinga á helstu auðlindir í lífríki hafsins eru óviss. Jafnframt er það ljóst að sú röskun sem mun verða á lífsskilyrðum fólks víðsvegar um heim mun ýta undir efnahagslegan og stjórnmálalegan óstöðugleika sem mun hafa neikvæð áhrif á lítil og opin hagkerfi eins og Ísland. Því deilir

Ísland, með öðrum ríkjum heims, hagsmunum af því að dregið verði úr umtalsverðum loftslagsbreytingum.

Fyrsta skuldbindingartímabili Kýótóbókunarinnar lýkur í árslok 2012 og er endurskoðun hennar þegar hafin á vettvangi loftslagssamningsins. Á þingi aðildarríkja á Balí árið 2007 var samþykkt svokölluð Balí-aðgerðaráætlun, sem mælir fyrir um að vinna skuli að gerð nýs alþjóðasamkomulags um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum, og er ætlunin að því ljúki á 15. aðildarríkjaþingi samningsins sem haldið verður í Kaupmannahöfn í desember 2009. Árið 2008 var að mestu leyti nýtt til undirbúnings hinum eiginlegu samningaviðræðum. Á aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins í Poznań í desember sl. var ákveðið að hefja á þessu ári eiginlegar samningaviðræður um nýtt niðurskurðarmarkmið fyrir Kýótó-bókunina samhliða viðræðum um nýtt samkomulag er geri Bandaríkjunum og iðnvæddustu þróunarríkjunum kleift að taka á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Jafnframt náðist samkomulag um vinnuáætlun sem miðar að því að ljúka gerð nýs samkomulags í Kaupmannahöfn.

Hinn 14. nóvember sl. ákvað ríkisstjórn Íslands að skipa níu manna samninganefnd frá sjö ráðuneytum til þess að fara með samningsumboð Íslands í þeim alþjóðlegu samningum sem nú eiga sér stað um loftslagsmál. Með þessari ákvörðun var dagleg forysta í yfirstandandi samningaviðræðum færð til utanríkisráðuneytisins. Samninganefndin starfar undir leiðsögn umhverfisráðherra, sem fer með fyrirvar Íslands í samningaferlinu og kemur fram fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands. Formaður og varaformaður nefndarinnar skulu jafnframt reglulega kynna stöðu mála fyrir ríkisstjórn og/eða nefnd ráðuneytisstjóra undir forystu umhverfisráðuneytisins, svo og utanríkisráðgjafar, umhverfisnefnd og öðrum nefndum Alþingis eftir þörfum.

Hinn 28. nóvember sl. samþykkti ríkisstjórn samningsumboð fyrir samninganefndina. Gert er ráð fyrir að samningsumboðið verði endurskoðað og uppfært eftir því sem samningaviðræður þróast og ástæða þykir til. Í megindráttum er samningsumboðinu skipt í tvennt: Annars vegar eru það almenn markmið um að stuðla að nýju alþjóðasamkomulagi um áframhaldandi samdrátt í nettólosun gróðurhúsalofttegunda, þar sem Ísland taki á sig sanngjarnar byrðar, að teknu tilliti til aðstæðna og möguleika til að takmarka losun og auka bindingu. Hins vegar er samninganefndinni falið að eiga sérstakar viðræður við ESB um mögulegt samstarf á sviði loftslagsmála á grunni EES-samningsins.

Það er stefna íslenskra stjórnvalda að styðja af einurð að komið verði í veg fyrir háskalega hlýnun jarðar. Í því augnamiði verður að nást alþjóðlegt samkomulag á fundinum í Kaupmannahöfn í desember nk. um verulegan samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við niðurstöður vísindanefndar SP. Brýnt er að öll ríki axli sína ábyrgð í því efni. Íslensk stjórnvöld eru tilbúin til þess að Ísland taki sanngjarnan skerf í samdrætti og sambærilegan við það sem önnur þróuð ríki taka. Þó verður að taka tillit til aðstæðna í hverju ríki og möguleika þeirra til að takmarka losun og auka bindingu. Í því sambandi er það stefna stjórnvalda að íslenskt atvinnulíf búi við sambærilegt umhverfi og gildir á EES-svæðinu hvað loftslagsmál og atvinnulíf varðar. Ríkisstjórn Íslands setti sér árið 2007 það markmið að draga úr losun um 50–75% fram til ársins 2050 miðað við árið 1990.

Íslensk stjórnvöld eru jafnframt þeirrar skoðunar að endurnýjanlegir orkugjafar og ný tækni á sviði orkumála og orkusparnaðar séu lykilþættir við lausn loftslagsvandans. Þá telja þau líka að endurheimt votlendis geti verið mikilvægt framlag til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, og hefur Ísland þegar lagt fram tillögu þess efnis.

Til þess að Ísland geti sett sér markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda skipaði umhverfisráðherra í maí 2007 sérfræðinganefnd til að kanna möguleika á samdrætti í nettólosun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi innan mismunandi greina í atvinnulífi og þjónustu.

Niðurstæða um þetta liggur fyrir innan skamms og munu íslensk stjórnvöld þá geta sett sér raunhæft markmið vegna loftslagsviðræðnanna. Slíkt er þýðingarmikið í samningaviðræðunum enda eru mörg ríki þegar farin að tilkynna um sín markmið. Sem dæmi má nefna að Evrópusambandið hefur þegar ákveðið að draga úr heildarlosun innan sambandsins um 20% árið 2020, miðað við losun 1990, og um 30% ef samkomulag næst á vettvangi loftslagssamningsins um umtalsverðan niðurskurð í losun á næstu árum. Nýr forseti Bandaríkjanna hefur sett þá stefnu að árið 2020 verði losun í Bandaríkjunum ekki meiri en hún var árið 1990 og að samdráttur verði um 80% árið 2050. Kanada hefur sett sér markmið um 20% niðurskurð árið 2020 miðað við árið 2006. Ástralía setti sér í desember sl. það markmið að draga úr losun um 5–15% árið 2020 miðað við árið 2000.

4.4 Alþjóðasamstarf í málefnum endurnýjanlegra orkulinda

Einn helsti styrkleiki Íslands í þeirri endurgerð efnahagslífs heimsins, sem óhjákvæmilega er fram undan, er sá árangur sem náðst hefur í nýtingu endurnýjanlegra orkulinda hér á landi. Stefnubreyting er að verða á heimsvísu. Barack Obama, Bandaríkjaforseti, hefur tekið þar veigamikil frumkvæði með því að gera þróun hreinna og endurnýjanlegra orkulinda að einum hornsteinum endurreisnarstefnu sinnar. Grunnur hefur verið lagður að formlegu samstarfi orkumálaráðuneyta Íslands og Bandaríkjanna á þessu sviði og utanríkisþjónustan mun fylgja því eftir.

Ásamt iðnaðarráðuneytinu hefur utanríkisráðuneytið undanfarin ár tekið þátt í undirbúningi að stofnun nýrrar alþjóðastofnunar aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna um málefni hreinna og endurnýjanlegra orkulinda. Mikil þörf hefur verið á slíkri stofnun, þar sem þær tvær alþjóðastofnanir sem hafa með orkumál að gera, Alþjóðaorkumálastofnunin í París og Alþjóðakjarnorkumálastofnunin í Vínarborg, sinna hinum ört vaxandi endurnýjanlegu orkulindum aðeins að litlu leyti. Þróunarríki eiga auk þess fæst aðgang að þessum stofnunum, en framtíðar hagþróun þeirra hlýtur að byggjast á nýtingu endurnýjanlegra orkulinda.

Ísland gerðist stofnaðili hinnar nýju alþjóðastofnunar endurnýjanlegrar orku, IRENA, í upphafi þessa árs. IRENA er ætlað að efla þróun hreinna og endurnýjanlegra orkulinda og stuðla að því að þróunarlönd öðlist tækniþekkingu á því sviði, sem og að greiða fyrir fjárfestingum í virkjun og nýtingu endurnýjanlegrar orku. Rekstur jarðhitadeildar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi verður áfram eitt helsta framlag Íslands til að miðla þekkingu á þessu sviði til þróunarríkja.

Gert er ráð fyrir að þegar fram líða stundir starfi fjöldi sérfræðinga og ráðgjafa hjá IRENA og þar skapist vettvangur fyrir íslensk orkufyrirtæki og störf fyrir íslenska sérfræðinga, einkum á sviði jarðhitanýtingar.

5 VIÐSKIPTI OG OPNUN MARKAÐA

Útanríkisráðuneytið á frumkvæði að gerð viðskiptasamninga við önnur ríki en slíkir samningar greiða fyrir aðgangi íslenskra fyrirtækja að erlendum mörkuðum. Í samningaviðræðum beitir ráðuneytið sér fyrir því að sjónarmið og hagsmunir Íslendinga nái fram að ganga. Sendiherrar og viðskiptafulltrúar ráðuneytisins liðsinna fyrirtækjum í sókn þeirra á erlenda markaði. Með þessu móti er reynt að tryggja samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja erlendis.

5.1 Fjölpjóðlegt viðskiptasamstarf

Ísland er virkur þátttakandi í viðskiptasamstarfi innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og hefur slíkt samstarf verið liður í að efla samkeppnisstöðu Íslands á hinum ýmsu sviðum viðskipta. EFTA-ríkin hafa þegar gert sautján fríverslunarsamninga og bættist samningur við Kólumbíu í þann flokk samninga á sl. ári. Vonir standa til þess að aukinn kraftur muni færast í Doha-samningaviðræðurnar innan WTO á næstu mánuðum. Í kjölfar efnahagskreppunnar hefur OECD gefið út viðbragðsáætlun til að bregðast við vanda aðildarríkjanna og vinna samtökin með ríkisstjórnnum þeirra að því að koma á stöðugleika og hagvexti á ný.

5.1.1 Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) myndar lagalegan og stofnanalegan ramma utan um hið alþjóðlega viðskiptakerfi. Grundvallarmarkmið stofnunarinnar er að auka frjálsræði og tryggja réttaröryggi í heimsviðskiptum og stuðla þar með að hagvexti og efnahagsþróun. Ísland hefur verið aðili að WTO frá því stofnunin var sett á fót árið 1995.

Aðildarríkjum WTO hefur fjölgað nokkuð undanfarin ár og eru þau orðin 153 talsins, en þess skal getið að Úkraína varð fullgildur aðili hinn 16. maí 2008. Ísland tekur þátt í aðildarviðræðum verðandi aðildarríkja og hefur í tengslum við þær náð mikilvægum tvihlíða samningum um viðskiptakjör við ný aðildarríki. Af mikilvægum aðildarviðræðum má nefna viðræðurnar við Rússland sem eru komnar vel á veg þótt enn sé óvíst hvenær þeim lýkur.

Doha-viðræðurnar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar

Doha-viðræðurnar innan WTO hófust árið 2001, en með viðræðunum er stefnt að auknu frjálsræði í heimsviðskiptum, fyrirtækjum og einstaklingum í aðildarríkjunum til hagsbóta.

Erfiðlega hefur gengið að komast að niðurstöðu í viðræðunum. Á ráðherrafundi u.þ.b. tuttugu aðildarríkja WTO í Genf í júlí síðastliðnum náðist hins vegar verulegur árangur í samkomulagsátt og á tímabili leit út fyrir að niðurstaða fengist um öll stærstu málefni samningaviðræðnanna innan hóps nokkurra áhrifamestu aðildarríkja WTO, svokallaðra G-7 ríkja (Bandaríkin, ESB, Kína, Indland, Brasilía, Japan og Ástralía). Þeim árangri kann þó að vera hætta búin ef viðræðurnar dragast enn á langinn. Helstu ágreiningsefni, sem eftir standa, snúa að markaðsaðgangi fyrir landbúnaðar- og iðnaðarvörur. Annars vegar má nefna ráðstafanir, sem þróunarríkjum verður heimilt að grípa til í því skyni að takmarka innflutning á tilteknum landbúnaðarafurðum ef innflutningur á þeim hefur aukist mikið, en hins vegar kröfur um fríverslun með tiltekna iðnaðarvörur.

Viðræður héldu áfram á liðnu hausti, en fyrst og fremst milli embættismanna, og svo hefur og verið það sem af er þessu ári. Í viðræðunum hafa embættismenn ekki farið varhluta af áhrifum hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu. Við þær aðstæður er skiljanlegt að hugur ráðamanna sé heima fyrir. Á hinn bóginn hafa margir bent á að farsæl niðurstaða Doha-

viðræðnanna sé til þess fallin að styrkja stoðir hins alþjóðlega efnahagskerfis og stuðla að hraðari endurreisn þess.

Vonir standa til þess að aukinn kraftur færist í viðræðurnar í vor og sumar, en þá má gera ráð fyrir að ný ríkisstjórn Bandaríkjanna hafi mótað, í einstökum atriðum, stefnu sína á sviði utanríkisviðskipta. Pólítískar aðstæður munu eftir sem áður hafa áhrif á framgang viðræðnanna, en á vori komanda fara fram þingkosningar á Indlandi. Enda þótt ekki hafi enn náðst niðurstaða í viðræðunum getur það gerst með skjótum hætti þegar hagstæðir vindar taka að blása.

Ísland hefur tekið virkan þátt í viðræðunum, eins og tilefni hefur verið til, í góðu samstarfi við þær þjóðir sem hafa svipaðra hagsmuna að gæta. Utanríkisráðuneytið hefur átt gott samstarf við önnur ráðuneyti vegna viðræðnanna.

5.1.2 Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)

Aðildarríkjum OECD hefur verið lýst sem félagsskap umbótasinnaðra ríkja sem byggja á markaðsbúskap og lýðræðislegu stjórnarfarum. Markmið stofnunarinnar eru að tryggja sem mestan sjálfbæran hagvöxt og sem hæst atvinnustig í aðildarríkjunum samhliða fjárhagslegum stöðugleika, að stuðla að skynsamlegri efnahagsþróun, jafnt í aðildarríkjunum sem utan þeirra, og að leggja sitt af mörkum til vaxtar heimsviðskipta án mismununar.

OECD er fremst á sviði efnahagsrannsókna í heiminum, t.a.m. á áhrifum skipulagsbreytinga á hagvöxt, og veitir ráðgjöf á öllum sviðum opinberrar stjórnsýslu, að undanskildum menningarmálum og varnarmálum. Öll ráðuneyti og margar undirstofnanir taka þátt í starfi stofnunarinnar.

Stækkun OECD og hlutverk í breyttri heimsmynd

OECD stendur nú í viðræðum um aðild Chile, Eistlands, Ísraels, Rússlands og Slóveníu að stofnuninni. Viðræður eru mislangt á veg komnar, en nokkur óvissa ríkir um aðild Rússlands að stofnuninni⁴⁵. Jafnframt hefur stofnunin boðið þeim löndum sem teljast til rísandi hagkerfa, Brasilíu, Indlandi, Indónesíu, Kína og Suður-Afríku, nánara samstarf.

Í kjölfar efnahagskreppunnar hefur OECD gefið út viðbragðsáætlun til þess að bregðast við vanda aðildarríkjanna. Stofnunin vinnur með ríkisstjórnnum aðildarríkjanna að því að koma á stöðugleika og hagvexti á ný. Í þeim efnum sem öðrum er aðild Íslands að OECD styrkur.

5.1.3 Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

EFTA-ríkin hafa gert sautján⁴⁶ fríverslunarsamninga við ríki og ríkjahópa víða um heim. Markmiðið með samningunum er að tryggja fyrirtækjum í EFTA-ríkjunum greiðan aðgang að mörkuðum þeirra ríkja sem samningar eru gerðir við.

Í nóvember á síðasta ári var undirritaður fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna og Kólumbíu og er nú unnið að fullgildingun hans. Gert er ráð fyrir að fríverslunarsamningur við Kanada öðlist gildi um mitt þetta ár en gildistakan hefur dregist vegna tafa á fullgildingun samningsins af hálfu Kanada. Samningurinn, sem er sá fyrsti sinnar tegundar sem Kanada

⁴⁵ Rússland eitt umsóknarlandana hefur ekki skilað samkomulagi (*Memorandum of Understanding*) sem er undirstaða aðildarviðræðna.

⁴⁶ EFTA hefur gert fríverslunarsamninga við eftirtalin ríki: Chile, Egyptaland, Ísrael, Jórdaníu, Kanada, Kólumbíu, Króatíu, Líbanon, Makedóníu, Marokkó, Mexíkó, Palestínu (sem tollsvæði undir heimastjórn), Singapúr, Suður-Kóreu, Tollabandalag sunnanverðrar Afríku (SACU sem í eru Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afríka og Svasiland), Túnis og Tyrkland. Sjá: <http://www.utn.stjr.is/samningar/friverslunarsamningar/Undir/nr/365>.

gerir við Evrópuríki, kveður á um fríverslun með sjávarafurðir og iðnaðarvörur frá gildistöku, auk þess sem aðlögunartími er á niðurfellingu tolla af tilteknum skipum við innflutning til Kanada. Í samningnum eru ákvæði um að taka upp viðræður um þjónustuviðskipti innan þriggja ára.

Fríverslunarviðræðum EFTA við Flóaráðið⁴⁷ annars vegar og við Perú hins vegar lauk á síðasta ári með áritun samningsdraga. eru samningsaðilar að yfirfara ýmis lagaatriði varðandi samningstextann með það fyrir augum að undirrita samningana síðar á þessu ári.

Fríverslunarviðræður EFTA og Indlands hófust í október á síðasta ári. Gert er ráð fyrir að næsta samningalota verði í júní nk. Stefnt er að því að samningurinn nái yfir bæði vöru og þjónustuviðskipti. Þá standa enn yfir fríverslunarviðræður við Alsír sem hófust á árinu 2007. Loks má nefna að vonir standa til að hægt verði að hefja að nýju fríverslunarviðræður við Taíland, en þær viðræður hafa legið niðri um árabil vegna stjórnmálaástandsins þar í landi. Ísland leiðir þær viðræður fyrir hönd EFTA-ríkjanna.

EFTA-ríkin og Úkraína hafa ákveðið að hefja fríverslunarviðræður fyrri hluta þessa árs. Ísland mun leiða viðræðurnar fyrir hönd EFTA-ríkjanna. Einnig er stefnt að því að hefja fríverslunarviðræður við Albaníu og Serbíu á þessu ári. Jafnframt er vonast til að fríverslunarviðræður við Rússland geti hafist síðar á þessu ári, en nefnd ríkjanna, sem sett var á fót á síðasta ári, komst að þeirri niðurstöðu að slíkur samningur yrði hagfelldur fyrir ríkin. Þá vonast EFTA-ríkin til þess að geta hafð fríverslunarviðræður við Indónesíu og Malasíu á næstu árum. Loks hafa Pakistan og Hong Kong lýst yfir áhuga á fríverslunarviðræðum við EFTA-ríkin.

Til viðbótar framangreindum ríkjum hafa EFTA-ríkin gert samstarfsyfirlýsingar við nokkur ríki, en þær eru oft undanfari fríverslunarviðræðna⁴⁸.

5.2 Tvíhliða viðskiptasamningar og samskipti á sviði viðskipta

Gerð tvíhliða viðskiptasamninga af ýmsu tagi, t.d. loftferðasamninga, fjárfestingasamninga og tvísköttunarsamninga, er mikilvæg fyrir íslenskt atvinnulíf. Með vaxandi umsvifum íslenskra flugrekenda á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á gerð tvíhliða loftferðasamninga við sem flest ríki. Tvíhliða samningar um vernd fjárfestinga hafa verið gerðir við ýmis ríki utan hefðbundinna markaðssvæða. Á undanförunum árum hefur einnig verið unnið ótullega að gerð tvísköttunarsamninga. Þá hefur Ísland gert samninga um upplýsingaskipti á sviði skatta við lágskattaríki og eru þeir gerðir í samvinnu við hin Norðurlöndin.

Ísland á reglubundna fundi háttsettra embættismanna um viðskiptamál við Bandaríkin, Færeyjar, Pólland, Japan, Kína, Rússland og Þýskaland. Á þessum fundum eru tekin fyrir þau mál sem hæst ber í viðskiptum ríkjanna, farið yfir viðskiptatækifæri, ýtt á samninga þar sem það á við og reynt að leysa vanda sem einstök fyrirtæki hafa lent í. Hafa þessir fundir myndað og treyst tengsl utanríkisþjónustunnar við mikilvæga aðila í stjórnkerfi viðkomandi ríkja og reynst bæði stjórnvöldum og fyrirtækjum happadrjúgir í gegnum tíðina. Á síðasta ári voru haldnir viðskiptasamráðsfundir með Japan, Rússlandi og Þýskalandi. Fyrirhugaðir eru fundir, m.a. með Rússlandi, Kína og Þýskalandi á þessu ári.

⁴⁷ Gulf Cooperation Council (GCC) Aðildarríkin eru Sádi Arabía, Sameinuðu arabísku furstadæmin, Barein, Katar, Kúveit og Óman.

⁴⁸ Samstarfsyfirlýsingar hafa verið gerðar við Albaníu, Alsír, Flóaráðið, Kólumbíu, Mercosur (Argentína, Brasilía, Paragvæ og Úrúgvæ), Mongólíu, Perú, Serbíu og Úkraínu. Þá hefur verið ákveðið að skrifa undir slíka yfirlýsingu við Míritaníu.

5.2.1 Loftferðasamningar

Loftferðasamningar tryggja rétt flugfélaga, sem skráð eru á Íslandi, til að fljúga um lofthelgi og til og frá þeim ríkjum sem samningarnir ná til. Sífellt vaxandi umsvif íslenskra flugrekenda hafa kallað á aukna áherslu á gerð tvíhliða loftferðasamninga við sem flest ríki. Samningagerð er í höndum utanríkisráðuneytisins og samgönguráðuneytisins og gengið er til hennar í nánu samráði við og samkvæmt óskum hagsmunaaðila. Í dag eru tuttugu slíkir samningar í gildi og um fimmtán til viðbótar bíða annaðhvort undirritunar eða fullgildingar.

Frá því að síðasta skýrsla utanríkisráðherra var birt hafa loftferðasamningar verið gerðir við Egyptaland og Mexíkó og stefnt er að undirritun þeirra við fyrsta tækifæri. Samningarnir munu auka svigrúm íslenskra flugrekenda sem vilja sinna verkefnum í þessum heimshlutum. Stefnt er að því að ljúka á næstunni samningaviðræðum um loftferðasamning við Tyrkland og að hefja viðræður við nokkur önnur ríki sem flugrekendur hafa þrýst á um að gerðir verði loftferðasamningar við. Samhliða verður unnið frekar að aðild Íslands að samningum sem ESB og aðildarríki þess hafa gert við þriðju ríki, auk þess sem leitað hefur verið eftir því að breytingar verði gerðar á stofnsamningi EFTA til að tryggja flugréttindi frá aðildarríkjum ESB/EFTA til Sviss.

5.2.2 Fjárfestingasamningar

Þörf á gerð tvíhliða fjárfestingasamninga ræðst tíðum af því hversu viðtæk fjárfestingaákvæði fríverslunarsamninga við viðkomandi ríki eru, þ.e. sé slíkum samningum til að dreifa. Nýlegir fríverslunarsamningar ná í sumum tilvikum til bæði stofnfjárfestinga og fjárfestingaverndar og er þá ekki talin þörf á sérstökum fjárfestingasamningum. Séu þessir tveir þættir ekki tryggðir í fríverslunarsamningum er reynt að bregðast við með gerð sérstakra fjárfestingasamninga.

Gerðir hafa verið fjárfestingasamningar við 11 ríki, þ.e. Chile, Egyptaland Indland, Kína, Kóreu, Lettland, Líbanon, Litháen, Mexíkó, Singapúr⁴⁹ og Víetnam. Samningarnir við Egyptaland og Líbanon bíða fullgildingar.

5.2.3 Tvísköttunarsamningar, upplýsingaskiptasamningar á skattasviði

Á árinu 2008 lauk samninganefnd um gerð tvísköttunarsamninga við gerð tvísköttunarsamnings við Búlgaríu. Þar með er Ísland orðið aðili að 36 tvísköttunarsamningum við 40 erlend ríki en sameiginlegur samningur er í gildi milli Norðurlandanna.

Samningar við Grikkland, Ítalíu, Kóreu, Mexíkó, Rúmeníu og Úkraínu voru fullgiltir á árinu 2008 og komu til framkvæmda 1. janúar 2009. Endurskoðaður samningur við Bandaríkin var fullgiltur árið 2008, svo og bókun við breytingu á tvísköttunarsamningi Norðurlandanna, og komu þessir samningar einnig til framkvæmda 1. janúar 2009. Á þessu ári er stefnt að undirritun tvísköttunarsamninga við Króatíu, Búlgaríu og Slóveníu.

Frá árinu 2006 hefur starfað norrænn stýrihópur sem vinnur að gerð upplýsingaskiptasamninga á sviði skatta við lágskattaríki. Í stýrihópnum sitja fulltrúar frá fjármálaráðuneytum ríkjanna og fulltrúar frá skattyfirvöldum á Grænlandi og í Færeyjum. Í lok október 2008 undirrituðu öll Norðurlöndin tvíhliða upplýsingaskiptasamninga við Guernsey og Jersey, auk nokkurra annarra samninga sem eiga að koma í veg fyrir tvísköttun á afmörkuðum sviðum. Skattasamningarnir sem undirritaðir voru við Mön í október 2007 voru fullgiltir á árinu 2008 og komu til framkvæmda 1. janúar 2009. Stefnt er að undirritun upplýsingaskiptasamninga við Bermúda, Bresku Jómfrúreyjar Cayman-eyjar, Hollensku Antillaeyjar og Arúba á þessu ári.

⁴⁹ Hluti af fríverslunarsamningi EFTA og Singapúr.

5.2.4 Tvíhliða samskipti Íslands og Kína á sviði viðskipta

Viðskipti Íslands og Kína hafa aukist hröðum skrefum undanfarin ár. Samningaviðræður um tvíhliða fríverslunarsamning Íslands og Kína hófust í apríl 2007. Viðræðunum hefur miðað talsvert áfram en erfitt er að segja til um hvenær þeim lýkur. Stefnt er að því að samningurinn nái yfir vöru- og þjónustuviðskipti.

Bæði ríkin hafa lagt fram tilboð á sviði vöruviðskipta. Í tilboði Íslands er boðin niðurfelling tolla á sjávarafurðum og iðnaðarvörum, svo og lækkun eða niðurfelling tolla á tilteknum landbúnaðarvörum. Tilboð Kína felur í sér niðurfellingu tolla á öllum vörum að undanskildum nokkrum mjög viðkvæmum vörutegundum sem ekki varða stórvægilega útflutningshagsmuni Íslands. Þá hefur Kína farið fram á 5 eða 10 ára aðlögunartíma á niðurfellingu tolla af tilteknum vörutegundum, m.a. á tilteknum sjávarafurðum og iðnaðarvörum sem framleiddar eru hér á landi.

Enn fremur hafa bæði ríkin lagt fram kröfur og tilboð á sviði þjónustuviðskipta, en þar ber enn nokkuð á milli samningsaðila. Í kröfum Íslands er m.a. lögð áhersla á markaðsaðgang fyrir þjónustu tengda orkumálum, sem og ýmiss konar aðra sérfræðiþjónustu. Hér á landi hefur vægi þjónustuviðskipta aukist síðustu ár og má sem dæmi nefna þjónustu á sviði orkumála og hátækni. Því getur bæt看ur markaðsaðgangur fyrir þjónustu skipt afar miklu máli hvað varðar viðskiptatækifæri íslenskra fyrirtækja í Kína. Jafnframt ber að hafa í huga að þjónustuviðskipti varða oft útflutning á hugviti og þekkingu. Er slíkur útflutningur oft til þess fallinn að hafa jákvæð áhrif á ímynd Íslands, þar sem slík þjónusta getur haft jákvæð áhrif á þróun og uppbyggingu í því ríki sem kaupir þjónustuna. Það sama getur átt við um aðrar tegundir þjónustu, sem íslensk fyrirtæki veita erlendis, m.a. á hátækni sviði.

Stefnt er að því að hafa samstarfsákvæði í samningnum, t.d. um vernd hugverkaréttar, opinber innkaup og vinnumál.

Utanríkisráðuneytið hefur átt vídtækt og reglulegt samráð við hagsmunaaðila, fyrirtæki og einstaklinga í tengslum við viðræðurnar. Viðbrögðin í kjölfarið hafa verið góð og ráðuneytinu hefur borist töluvert af upplýsingum og ábendingum um viðskiptahagsmuni aðila, auk annarra þátta, s.s. hvað varðar mannréttindi og vinnumál.

Fríverslunarsamningur við Kína hefði í för með sér bæt看an aðgang íslenskra fyrirtækja að kínverskum markaði og myndi draga úr eða afnema viðskiptahindranir og tryggja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs til lengri tíma.

5.2.5 Tvíhliða samskipti Íslands og Bandaríkjanna á sviði viðskipta

Hinn 15. janúar sl. var undirritaður samningur milli Íslands og Bandaríkjanna um samstarf á sviði viðskipta og fjárfestinga. Með samningnum er komið á formlegum samráðsvettvangi milli íslenskra og bandarískra stjórnvalda um viðskipti og fjárfestingar sem ætlað er að styðja við hvers kyns frumkvæði og styrkja samvinnu milli ríkjanna á þessum sviðum. Gert er ráð fyrir að fundir verði haldnir reglulega eftir nánara samkomulagi aðila. Stefnt er að því að fyrsti formlegi samráðsfundur þjóðanna, á grundvelli samningsins, verði haldinn hér á landi í júní nk.

5.2.6 Tvíhliða samskipti við Færeyjar á sviði viðskipta

Fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningurinn) tók gildi 1. nóvember 2006. Samningurinn er vídtækasti viðskiptasamningur sem Ísland hefur gert. Markmið hans er að koma á fót sameiginlegu efnahagssvæði á yfirráðasvæðum Íslands og Færeyja. Í kjölfar samningsins var opnuð aðalræðisskrifstofa Íslands í Færeyjum um vorið

2007. Um er að ræða fyrstu sendiskrifstofu erlends ríkis sem opnuð hefur verið í Færeyjum. Síðar sama ár opnuðu Færeyingar ræðisskrifstofu á Íslandi.

Færeyjar eru mikilvægur markaður fyrir ýmsar íslenskar vörur og íslensk fyrirtæki. Auk þess að stuðla að auknum viðskiptum milli landanna skapar samningurinn umgjörð um aukna samvinnu á ýmsum sviðum. Samningurinn hefur þegar leitt til aukins samstarfs, t.d. á sviði heilbrigðismála.

Færeyingar hafa einnig sýnt áhuga á aðild að EFTA og hefur Ísland stutt viðleitni Færeyinga í þeim efnum á vettvangi EFTA-ríkjanna.

5.3 Viðskiptaþjónusta, ferða- og menningarmál

Öll sendiráð Íslands sinna viðskiptaþjónustu og er hlutverk þeirra að veita íslenskum fyrirtækjum þjónustu og ráðgjöf, ásamt því að greina tækifæri fyrir íslenskt atvinnulíf á erlendum mörkuðum. Þá á íslenskt atvinnulíf aðgang að þjónustuneti um 250 kjöræðismanna Íslands erlendis.

5.3.1 Viðbrögð við fjármálakreppunni

Þegar efnahagskreppan skall á Íslandi í október 2008 snerust sendiráð Íslands erlendis íslenskum fyrirtækjum og atvinnulífi til varnar með margvíslegum hætti. Sendiráðin sinntu t.a.m. upplýsingamiðlun til stjórnvalda og hagsmunaaðila í öðrum ríkjum, svöruðu fyrirspurnum kröfuhafa og aðstoðuðu íslensk fyrirtæki sem áttu í vandræðum vegna erfiðleika með greiðslumiðlun. Ljóst er að á næstu árum þarf að laga starfsemi utanríkisráðuneytisins og sendiráða Íslands á sviði viðskiptaþjónustu enn frekar að breyttum aðstæðum. Nú fer fram stefnumótun þar að lútandi, í nánú samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti, stofnanir og hagsmunasamtök í atvinnulífi, þar sem gert er ráð fyrir að sendiráðin sinni í auknum mæli ferðamálum, þjónustu við nýsköpunarfyrirtæki og kynningu á íslenskri menningu.

5.3.2 Starf sendiráða á sviði viðskiptaþjónustu

Allar sendiskrifstofur Íslands sinna viðskiptaþjónustu, en í átta sendiráðum eru starfandi sérstakir viðskiptafulltrúar, þ.e.a.s. í Bretlandi, Þýskalandi, Frakklandi, Danmörku, Rússlandi, Japan, Kína og á Inlandi. Viðskiptaþjónusta sendiráðanna felst einkum í eftirfarandi: Sértekri staðarþekkingu í gistiríki, gerð markaðskannana á ákveðnum vörum/þjónustu, leit að samstarfsaðilum erlendis, tengslamyndun í viðkomandi ríki, aðstoð við að koma á fundum, ásamt þátttöku í fundum og sýningum, starfsaðstöðu í sendiráði og aðstoð í samskiptum við stjórnvöld. Sendiráð geta þannig veitt fyrirtækjum aðstoð við að fóta sig á nýjum markaði, ekki síst smærri og meðalstórum fyrirtækjum.

Viðskiptafulltrúar sendiráðanna veita almenna aðstoð, en ef um stærri verkefni er að ræða eru gerðir sérstakir verksamningar þar að lútandi og greitt fyrir unna tíma. Útflutningsráð Íslands heldur utan um gerð verksamninga viðskiptafulltrúanna og vinnur náið með sendiráðunum, t.d. að því að skipuleggja störf viðskiptasendinefnda. Sendiráð Íslands vinna einnig náið með öðrum opinberum aðilum sem standa að markaðs- og landkynningarstarfi erlendis, s.s. Ferðamálastofu, Kvikmyndastofnun, ÚTÓN, KÍM o.fl. Hinn 1. desember 2008 voru skrifstofur viðskiptaþjónustu og ferðamála og upplýsinga- og menningarmála sameinaðar í skrifstofu útflutningsþjónustu í því skyni að auka frekar samræmingu og samlegðaráhrif af starfi utanríkisþjónustunnar að viðskipta-, ferða- og menningarmálum.

5.3.3 Aukið samstarf við Ferðamálastofu

Tilkynnt hefur verið að skrifstofur Ferðamálastofu í Frankfurt og Kaupmannahöfn verði lagðar niður í sumar og að hluti starfsemi þeirra verði færður til sendiráðanna. Af hálfu utanríkisráðuneytisins er ríkur vilji til að nýta betur sendiráðin í þágu ferðapjónustunnar. Öll sendiráð Íslands sinna nú þegar, með einum eða öðrum hætti, kynningu á Íslandi sem áfangastað fyrir erlenda ferðamenn, s.s. með því að taka þátt í sýningum, halda kynningar fyrir ferðaskrifstofur, með dreifingu kynningarefnis, simsvörum o.fl. Með auknu og formfastara samstarfi við Ferðamálastofu verður þessi þáttur í starfi utanríkisþjónustunnar eflur enn frekar.

5.3.4 Frumvarp um Íslandsstofu

Lagt hefur verið fram frumvarp til laga um stofnun svokallaðrar Íslandsstofu (e. *Promote Iceland*). Markmið laganna er að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins. Meginhlutverk Íslandsstofu er að vera samstarfsvettvangur fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um stefnu og aðgerðir til þess að efla ímynd og orðspor Íslands að veita alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu, að laða til landsins erlenda ferðamenn og fjárfestingu og að styðja við kynningu á íslenski menningu erlendis. Sendiráð Íslands erlendis munu vinna náið með Íslandsstofu að ofanefndum verkefnum og þannig verður starf utanríkisþjónustunnar að viðskiptaþjónustu og markaðs- og landkynningu enn markvissara.

Með stofnun Íslandsstofu er mætt kröfum um samræmdari og betri kynningu á Íslandi erlendis og stefnt að auknum samlegðaráhrifum í rekstri með skilvirkari uppbyggingu. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Íslandsstofa verði stofnuð á grunni Útflutningsráðs Íslands, sem verður lagt niður, og að markaðs- og kynningarstarf Ferðamálastofu verði að mestu rekið innan vébanda Íslandsstofu. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að kynning á íslenski menningu og viðskipti með menningartengdar afurðir erlendis geti fundið sér farveg innan Íslandsstofu.

5.3.5 Menningarstarf sendiráða 2008

Öll sendiráð Íslands sinna lögum samkvæmt menningarkynningu og rækja það hlutverk með því að styðja við smærri viðburði og taka þátt í og skipuleggja stærri menningarhátíðir. Markmið menningarstarfs utanríkisþjónustunnar er í grófum dráttum að koma íslenski menningu og listamönnum á framfæri, að stuðla að menningarviðskiptum þegar því verður við komið og að efla orðspor og ímynd Íslands. Utanríkisráðuneytið hefur lagt sig í framkróka um það að vinna náið með menntamálaráðuneytinu, íslenskum listamönnum og hagsmunasamtökum þeirra að kynningu erlendis.

Sendiráð Íslands efndu til vel á þriðja hundrað landkynningar- og menningarverkefna á ólíkum sviðum á árinu 2008 og studdu við fjölmarga aðra viðburði. Stærsta landkynningar- og menningarverkefni ársins var hátíðin *Iceland on the Edge* sem fram fór í Brussel. Um 50-70 þúsund manns sóttu hátíðina og náði fjölmiðlaumfjöllun til yfir 20 milljóna manna.

5.3.6 Viðburðir fram undan

Fram undan eru þrjú meiriháttar viðburðir þar sem íslensk menning verður kynnt á alþjóðavettvangi. Í fyrsta lagi er um að ræða alþjóðlegu myndlistarhátíðina Feneyjartvíringinn, en gert er ráð fyrir að nokkur sendiráð Íslands muni sinna kynningu á íslenski nútímamyndlist í tengslum við hana í samstarfi við Kynningarmiðstöð íslenskrar myndlistar. Í öðru lagi tekur Ísland þátt í heimssýningunni í Sjanghæ í Kína, EXPO, á næsta ári. Á EXPO 2010 verður skipulagður sérstakur norrænn menningardagur þar sem íslensk

menning verður kynnt. Menntamálaráðuneytið hefur umsjón með þeirri kynningu í samstarfi við utanríkisráðuneytið.

Síðast en ekki síst er undirbúningur hafinn að þátttöku Íslands í Bókamessunni í Frankfurt árið 2011, þar sem Íslands verður í heiðursseti. Íslensk stjórnvöld hafa sett á fót verkefnið *Sagenhaftes Island* til að halda utan um þátttökuna. Þegar hafa tekist samningar um útgáfu allra Íslendingasagna í nýjum þýðingum haustið 2011 hjá einu stærsta bókaforlagi Þýskalands. Einnig hafa tekist samningar um útgáfu verka samtímahöfunda. Tólf þúsund blaðamenn sækja bókastefnuna í Frankfurt ár hvert og gera má ráð fyrir að Ísland muni hljóta mikla athygli í fjölmiðlum. Heiðursseti á Bókamessunni er þannig eitt stærsta tækifæri sem Ísland fær til menningar- og landkynningar í Evrópu á næstu árum.

6 REKSTUR UTANRÍKISÞJÓNUSTUNNAR

6.1 Hagræðing í utanríkisþjónustunni

Rekstur utanríkisþjónustunnar, aðalskrifstofu og sendiráða, var innan fjárheimilda á árinu 2008. Undanfarið hefur verið unnið að hagræði í starfsmannahaldi og almennum rekstri, auk þess sem gerðar hafa verið langtímaáætlanir til að tryggja fjárhagslegt jafnvægi til lengri tíma. Ferðakostnaður, risna og kostnaður við útsenda starfsmenn hefur verið skorinn niður, auk þess sem viðhaldi eigna og endurnýjun búnaðar hefur verið haldið í lágmarki.

Stór hluti kostnaðar við rekstur íslensku utanríkisþjónustunnar fellur til í erlendum gjaldmiðlum. Því er það skylda utanríkisþjónustunnar að sýna sérstakt aðhald í núverandi árferði. Utanríkisráðuneytið hóf strax í október vinnu við að leita leiða til að hagræða og skilaði í kjölfarið tillögum að 23% niðurskurði frá fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2009, samtals 2.387 millj. kr.

Sem hluti af hagræðingaraðgerðum verður sendiskrifstofum fækkað. Skrifstofunni í Pretoriu var lokað í byrjun árs og skrifstofunum í Róm og Strassborg verður lokað á öðrum ársfjórðungi. Að auki verður útsendum starfsmönnum fækkað í New York, París, Vín, Nýju Delí og Tókýó.

Fjárheimildir hafa verið skornar niður til aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins og þýðingamiðstöðvar, en á móti komu nýjar heimildir til að mæta kostnaði vegna flutnings starfsmanna heim til Íslands og opunar útíbús þýðingamiðstöðvar á Ísafirði.

Sendiráðsbústaðir í Washington, New York og London hafa verið auglýstir til sölu. Fáist viðunandi söluverð verður leitað að ódýrari eignum í þeirra stað. Af þessu tilefni var óskað eftir 1.982 m.kr fjárveitingu í fjárlögum ársins 2009 til kaupa á ódýrari eignum. Tekjur af söluinni, sem áætlað er að geti orðið allt að 3.000 millj. kr., renna í ríkissjóð.

Fjárveitingar til Varnarmálastofnunar hafa verið skornar niður um 287 millj. kr. auk þess sem frjáls framlög til alþjóðastofnana og þróunarmála hafa verið lækkuð um 1.666 millj. kr.

6.2 Borgaraþjónustan

Íslenska utanríkisþjónustan hefur með höndum hagsmunagæslu og neyðaraðstoð til handa öllum íslenskum ríkisborgurum sem staddir eru á erlendri grund. Ráðuneytið vinnur árlega að úrlausn um þúsund mála sem tengjast þessum málaflokki.

Undanfarið hefur verið gert átak í því að bæta þessa þjónustu. Upplýsingar fyrir almenning á vefsíðu ráðuneytisins hafa verið uppfærðar og bættar. Sólarhrings bakvakt hefur verið komið á sem tryggir að ávallt er starfsmaður á vakt sem veitt getur skjólstæðingum aðstoð. Unnin hefur verið neyðaráætlun vegna hættuástands, sem skapast getur erlendis, og starfsmönnum, sem sinna borgaraþjónustu, hefur verið fjölgað.

Í kjölfar bankakreppunnar leitaði fjöldi íslenskra ríkisborgara til utanríkisráðuneytisins vegna erfiðleika sem þeir lentu í erlendis. Borgaraþjónusta ráðuneytisins aðstoðaði Íslendinga, sem áttu í erfiðleikum, við millifærslu á fé inn á erlenda bankareikninga, safnaði upplýsingum um vanda sem Íslendingar lentu í erlendis og aðstoðaði eftir megni við úrlausn þeirra mála. Utanríkisráðuneytið starfrækti einnig símaver og upplýsingamiðstöð fyrir stjórnarráðið í bankakreppunni á grundvelli neyðaráætlunar ráðuneytisins.













