

Þrýstingur á Íslendinga að ganga í Evrópusambandið

Hræðsla, ótti og pólitísk rök

Höfundur: Kári

19. apríl 2026

Lítið lóð á vogarskál sannleikans

LaTeX

Útdráttur

Í þessari skýrslu verður kannað hvernig reynt er að troða Íslandi inn í Evrópu-sambandið (ESB) með því að nýta hræðslu og ótta. Fjallað verður um hinar ýmsu ástæður sem notaðar eru til að réttlæta inngöngu Íslands, þar á meðal meintar ógnir frá Rússlandi, hugmyndina um smáríkjavörn og pólitískar hótanir í tengslum við utanríkisstefnu, sérstaklega áhrif Trumps. Í þessari skýrslu verða einnig rýnd efnahagsleg rök fyrir inngöngu, þar á meðal lækkun vaxta og verðbólgu sem aftur hafa áhrif á samkeppnishæfni landsins. Bent er á að aðild að ESB myndi ekki sjálfkrafa leiða til lægri vaxta eða betri efnahagslegra aðstæðna, þar sem vextir og efnahagslegir eiginleikar eru háðir innlendum þáttum og eru mismunandi eftir löndum. Í skýrslunni er gagnrýnt að stjórnvöld virðast forðast opnar og efnislegar umræður um málið en vilja leiða kjósendur í villu um eðli aðildarviðræðna sem eru í raun aðlögunarviðræður. Látið er að því liggja að hægt sé að semja sig frá lögum Evrópusambandsins. Enn fremur er bent á að framsetning spurninga í þjóðaratkvæðagreiðslu geti afvegaleitt kjósendur og dregið úr gagnsæi. Skýrslan undirstrikar mikilvægi þess að almenningur taki þátt í umræðunni um aðild að ESB, þar sem skýrar upplýsingar og opnar umræður eru nauðsynlegar til þess að tryggja að ákvarðanir séu teknar á grundvelli traustra gagna og lýðræðislegra ferla en ekki á forsendum áróðurs aðildarsinna og upplýsingaóreiðu innan RÚV. Hvort ætlun stjórnvalda, frá upphafi, er að hunsa niðurstöðu boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu mun koma í ljós á næstu vikum og mánuðum. Líki stjórnvöldum ekki niðurstaðan er meiri hætta á sniðgöngu.

Efnisyfirlit

1	Inngangur	1
2	Ástæður fyrir áróðri um aðild Íslands að Evrópusambandinu	2
2.0.1	Efnahagsrökin	2
2.0.2	Samstöðurökin	3
2.1	Stjórnskipun í mótun	5
2.1.1	Hernaðar- og öryggisrökin	6
2.1.2	Rökin um að „leggja lóð á vogarskálarnar“	6
2.1.3	Ákvæði sem snerta öryggis- og varnarmál	7
2.1.4	Viðbótarrök sem oft koma fram	9
2.1.5	Samantekt	9
3	Efnahagslegar ástæður: verðbólga og vextir	10
3.1	Ávinningur af lægri vöxtum	11
3.2	Stór skip geta líka sokkið	11
4	Efnahagslegar ástæður: verðbólga og vextir	12
4.1	Hvað má ráða af tölfræðilegum gögnum?	14
4.2	Samanburður á verðbólgu á Íslandi og á evrusvæðinu	15
4.2.1	Meðaltöl og dreifing	15
4.2.2	Munur á meðaltölum	15
4.2.3	Líkan 1: Kerfisbundinn munur	15
4.2.4	Líkan 2: Samfylgni Íslands og EA20	15
4.2.5	Verðbólga, vextir og skuldahlutfall	16
4.3	Túlkun á töflu	18
4.4	Vextir á Íslandi og á evrusvæðinu	18

5	Meint ógn frá Rússlandi	20
5.1	Hvernig ógnin er nýtt	20
6	Ótti við Trump og hættuviðbúnaður	22
6.1	Ótti við pólitískar ákvarðanir Trumps	22
6.2	Aðlögunarviðræður við ESB	22
6.3	Lagaleg staða aðlögunarviðræðna Íslands við ESB	23
6.3.1	Frá umsókn til stöðvunar	23
6.3.2	Frá stöðvun til þess að Ísland er ekki lengur talið umsóknarríki	24
7	„Fraus omnia corrumpit“ og valdaframsal ríkisvalds: hvenær glatar ákvörðun lögmæti sínu?	25
8	Þjóðsagan um samningsstöðuna: innantómt tal um sérlausnir	27
8.0.1	Acquis sem forsenda, ekki samningsatriði	28
8.0.2	Málamyndasamningar og pólitískur skrautrammi	28
8.0.3	Afhjúpun orðræðunnar: þegar „samningur“ er í raun samþykki	29
8.0.4	Lýðræðisleg ábyrgð og hreinskilni í orðræðu	29
9	Orkumálin: markaðsvæðing og uppskipting opinberra orkufyrirtækja	30
9.1	Lagalegur grundvöllur markaðsvæðingar	30
9.1.1	Lagaleg skilgreining á vöru og staða rafmagns	31
9.1.2	Skilyrði þess að fyrirbæri falli undir vöru	32
9.1.3	Rafmagn sem undantekning: uppfyllir ekki skilyrðin	32
9.1.4	Athugasemd um geymsluhæfni rafmagns	33
9.1.5	Niðurstaða	34
9.1.6	Uppskipting: aðskilnaður starfsemi sem kerfiskrafa	34
9.2	Afleiðingar fyrir opinber orkufyrirtæki	35
9.2.1	Markaðsvæðing sem kerfislögmál	35
9.2.2	Franska „Hercules“-málið: dæmi um hvernig markaðsvæðing ESB virkar í reynd	35
9.3	Niðurstaða: engin bein einkavæðingarkrafa, en óhjákvæmileg uppskipting	36
9.4	Helstu ályktanir um orkustefnu ESB og raforkumarkaðinn	37
10	Sérstaða Íslands sem tæki í áróðri: kurteisi án lagalegs innihalds	39

10.1	Sérstaða sem lýsing, ekki undanþága	39
10.1.1	Sérstaða án áhrifa á regluverk	40
10.2	Orðræðan sem blekking: þegar staðreyndir eru settar fram sem sérlausnir	40
10.3	Aðlögun, ekki samningur	40
11	Evrópusambandið og beiting viðurlaga: hótanir og raunveruleg réttaráhrif	42
11.1	Brotamál og dómsvald: hótun sem leiðir til viðurlaga	42
11.1.1	Fjárhagsleg úrræði: frysting sjóða og skilyrt fjármögnun	43
11.1.2	Ríkisaðstoð og samkeppnisréttur: fordæmi sem sýna framkvæmd	43
11.1.3	Viðskiptaþvinganir: framkvæmd gagnvart ríkjum utan ESB	43
11.1.4	Niðurstaða	44
12	Niðurlag	45
12.1	Hvernig á að orða spurninguna?	48
13	Aðlögunarviðræður Íslands að Evrópusambandinu	50
13.1	Aðlögun Íslands	50
13.2	Staða aðildarkafli	51

Kafli 1

Inngangur

Að ganga í Evrópusambandið (ESB) hefur af og til vakið umræður í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi. Þrátt fyrir andstöðu stórs hluta þjóðarinnar, hafa ýmsar aðferðir verið notaðar til að sannfæra hana um mikilvægi aðildar, meðal annars með því að skapa ótta við utanaðkomandi ógnir og fjárhagsleg vandræði. Hræðsla (óttastjórnun) er nýtt í vaxandi mæli sem tæki í stjórnámálum, sérstaklega hvað snertir öryggis- og efnahagsmál. Alið er á ótta en á sama tíma boðaðar leiðir sem muni færa almenningi öryggi og velsæld.

[Auglýsing]

Ætlum að leggja Evrópubandið,
innganga tryggir veð.

Aftur er komið á útsölu landið:
auðlindir fylgja með.

Kafli 2

Ástæður fyrir áróðri um aðild Íslands að Evrópusambandinu

Almennt má greina nokkrar meginstoðir sem notaðar eru til að rökstyðja eða réttlæta aðild Íslands að Evrópusambandinu. Þær röksemdir eru oft settar fram sem óhjákvæmilegar eða sjálfsagðar, en við nánari skoðun reynast sumar þeirra byggðar á veikum eða haldlitlum forsendum. Hér eru helstu rökin sem koma fram í áróðri fyrir aðild.

2.0.1 Efnahagsrökin

Efnahagsrökin eru oft sett fremst í röðina. Þau byggja á þeirri hugmynd að aðild að ESB muni leiða til:

- lægri vaxta,
- lægri verðbólgu,
- lægra vöruverðs,
- aukins stöðugleika.

Þessi rök eru þó í meira lagi umdeilanleg. Vaxtastig og verðbólga ráðast fyrst og fremst af innlendum efnahagslegum þáttum, svo sem framleiðslusveiflum, verðbólguvæntingum, gengisáhættu og trúverðugleika peningastefnu. Óhófleg útgjöld hins opinbera kynda t.a.m. verulega undir verðbólgu. Aðild að ESB tryggir ekki sjálfkrafa lægra vaxtastig eða lægra verðlag, enda er verulegur munur á milli aðildarríkja innan sambandsins.

Þó gjaldmiðill sé stöðugur, tryggir það ekki hagstjórn eða efnahagslegan stöðugleika í heild. Aðrir þættir, svo sem atvinnustig, verðlag og viðskiptahalli, sveiflast enn við ytri og innri áhrifaþætti. Stöðugt gengi er því aðeins einn hluti af flóknu hagkerfi og skapar ekki vissu fyrir öðrum stöðugleika.

2.0.2 Samstöðurökin

Önnur röksemd byggir á hugmyndinni um menningarlega og pólitíska samstöðu. Þar er því haldið fram að Ísland eigi margt sameiginlegt með ríkjum Evrópu, svo sem:

- menningarleg tengsl,
- söguleg samskipti,
- sameiginleg gildi,
- lýðræðishefðir.

Þessi rök eru fyrst og fremst tilfinningalegs eðlis og byggja á hugmynd um að Ísland „eigi heima“ innan stærri heildar. Þau snúa síður að efnislegum, hagfræðilegum eða stjórnsýslulegum ávinningi.

Í þessu samhengi má einnig spyrja hvort nauðsynlegt sé að tengja menningarlega og pólitíska samstöðu formlegri aðild að Evrópusambandinu. Ísland hefur um langt árabil átt náð og árangursríkt samstarf við fjölmörg Evrópuríki á sviðum sem snerta menningu, stjórnsmál, öryggi og samfélagsmál, án þess að vera hluti af yfirþjóðlegri stjórnsýslu ESB. Norræna samvinnan er þar skýrt dæmi: djúpt, traust og víðtækt samstarf sem byggir á sameiginlegum gildum og hagsmunum, **án þess að krefjast framsals á ríkisvaldinu** eða aðildar að yfirþjóðlegum stofnunum.

Reynslan sýnir að ríki geta byggt upp náð samstarf um mikilvæga málaflokka án þess að ganga inn í pólitíska og efnahagslega umgjörð Evrópusambandsins. Því er réttmætt að spyrja hvort sambærileg aðferð gæti átt við hér, þar sem markmiðin eru skýr en leiðirnar til að ná þeim geta verið fleiri en ein.

Segja má, að viðvarandi lýðræðishalli sé innan Evrópusambandsins. Það sést vel á því hvernig ákvarðanir eru teknar og í umboði hverra. Lýðræðishalli ESB birtist fyrst og fremst í því að ákvarðanir eru teknar af stofnunum sem eru fjarlægjar kjósendum og bera takmarkaða lýðræðislega ábyrgð. Evrópuþingið hefur ekki frumkvæðisrétt að löggjöf, framkvæmdastjórnin er ekki kjörin af borgurum, og

Ráðið starfar að stórum hluta á bak við luktur dyr. Það verður því ekki séð að Íslendingar hafi eitthvað að sækja til ESB í tengslum við lýðræði. Margt má segja um lýðræði á Íslandi en það væri að fara úr öskunni í eldinn að sogast inn í fámennisstjórn Evrópusambandsins og margskonar ritskoðun sem er verulegt áhyggjuefni.

Valdaframsal til Evrópusambandsins hefur á síðustu áratugum skapað kerfislægan lýðræðishalla sem erfitt er að bregðast við innan núverandi stjórnskipunar. Með tilkomu evrunnar, auknu regluverki og yfirþjóðlegri ákvarðanatöku, hafa þjóðríki í reynd framselt verulegt vald til stofnana sem eru fjarlæggar kjósendum og bera ekki beina lýðræðislega ábyrgð.¹

Þegar nýjar reglur um ákvarðanatöku voru teknar upp á tíunda áratugnum, með fleiri meirihlutakosningum í ráðinu í kjölfar Maastricht- og Amsterdam-sáttmálanna, dró úr beinu neitunarvaldi aðildarríkjanna.²

Upptaka evrunnar jók einnig vægi sameiginlegrar ákvarðanatöku, þar sem sameiginleg mynt krefst samræmdrar fjármálastefnu sem að hluta til er mótuð á yfirþjóðlegum vettvangi, án þess að slíkt vald hafi verið framselt með beinu lýðræðislegu umboði heldur með pólitísku samkomulagi á milli ríkisstjórna.³

Þannig er valdframsalið ekki aðeins tæknilegt heldur einnig pólitískt: það flytur ákvarðanir frá vettvangi þar sem borgarar hafa áhrif – þjóðríkjunum – til vettvangs þar sem lýðræðislegt aðhald er veikt eða óljóst. Sumir benda á að jafnvel þegar ESB reynir að efla þátttöku borgara, til dæmis með *European Citizens' Initiative*,⁴ sé það í reynd táknrænt tæki sem hefur lítil sem engin áhrif á stefnumótun.⁵

Afleiðingin er sú að ESB hefur orðið valdakerfi sem krefst sameiginlegrar evrópskrar umræðu og pólitískrar samstöðu, en hvorki umræðan né samstaðan eru til staðar.

¹Jan-Werner Müller, „The EU's Democratic Deficit and the Public Sphere“, *Current History*, 2016, aðgangur: 20. mars 2026.

²Neitunarvald – *unanimity* – felur í sér að eitt ríki getur stöðvað ákvörðun, en með því að færa málaflokka undir meirihlutasamþykki (QMV) ræður meirihluti atkvæða. Neitunarvaldið felst þannig í áskilnaði um **einróma samþykki** aðildarríkjanna á ýmsum sviðum. Þessi þróun var síðan styrkt enn frekar með Lissabonsáttmálanum árið 2009, þar sem meira en fjörutíu málaflokkar voru færðir undan einróma samþykki og undir **meirihlutasamþykki**.

³European Parliament, *The Lisbon Treaty*. Þar kemur fram að Lissabonsáttmálinn færði um 40 málaflokka undan einróma samþykki og undir meirihlutasamþykki (QMV).

⁴Svokölluð „Evrópsk borgaraframkvæmd“ (European Citizens' Initiative) er formlegt þátttökutæki innan Evrópusambandsins þar sem borgarar geta skorað á framkvæmdastjórn ESB að leggja fram lagafrumvarp. Til að frumkvæði verði tekið til efnislegrar meðferðar þarf að safna að minnsta kosti einni milljón undirskrifta frá borgurum í að minnsta kosti sjö aðildarríkjum, og skipuleggjendahópurinn verður að samanstanda af minnst sjö borgurum frá sjö mismunandi aðildarríkjum.

⁵Müller, *op. cit.*

Pólitísk átök birtast sem deilur milli þjóða fremur en sem yfirþjóðleg lýðræðisleg umræða, og borgarar beina reiði sinni annaðhvort að Brussel eða öðrum þjóðum, en ekki að þeim stofnunum sem bera raunverulega ábyrgð. Í fjölmiðlum, eins og RÚV, mörgum netmiðlum og á öðrum umræðuvettvangi, gengur allt út á að skapa opinbera umræðu sem tengir borgarana við ESB-stofnanir. Eða, eins og Müller bendir á: valdaframsalið sjálfst verður uppspretta lýðræðishallans - valdið er flutt frá kjósendum, en engin ný lýðræðisleg uppbygging hefur komið í staðinn.⁶

2.1 Stjórnskipun í mótun

Í bókinni *The Changing Constitution* er m.a. grein eftir prófessor emeritus, Dr. David Feldman.⁷ Greinin nefnist: *The Internationalization of Public Law and its Impact on the United Kingdom*. Þetta mætti lauslega þýða sem: *Alþjóðavæðing opinbers réttar og áhrif hennar á Bretland*.

Í upphafi greinar sinnar rekur Feldman að í Bretlandi, eins og í öðrum ríkjum, verði opinber réttur fyrir alþjóðlegum áhrifum. Ríki gefa eftir hluta af sjálfstæði sínu í skiptum fyrir alþjóðlega samvinnu. Um leið fylgir verulegur kostnaður slíkri samvinnu fyrir ríkin [ekki einvörðungu fjárhagslegur].

Erfitt getur reynst að beita reglum um lögmati stjórnvaldsaðgerða, reglum réttar-ríkisins og lýðræðisins, þegar reglurnar eru mótaðar með alþjóðasáttmálum eða hjá stofnunum sem ekki hafa sambærilegt fyrirkomulag og þjóðríkin, hvað snertir vald og ábyrgð. Er þar aftur komið að margumræddum **lýðræðishalla ESB**.⁸

Á hitt er svo að líta, að löggjafarþing, og stjórnvöld þjóðríkja, eiga að hafa stjórn á þróuninni sem hér er rædd og ekki taka blindandi við öllu sem að þeim er rétt. Ef mörkin á milli réttarkerfa eru ekki skýrlega skilgreind í stjórnarskrám og lögum, kann að koma til árekstra. Feldman leggur áherslu á það að þjóðríkin séu í fullum rétti að reisa skorður við áhrifum frá erlendum rétti.⁹

⁶Müller, *op. cit.*

⁷Sjá heimasíðu: Professor David Feldman.

⁸Sjá: David Feldman, „The Internationalization of Public Law and Its Impact on the United Kingdom“, í: *The Changing Constitution*, 5. útg., ritstj. Jeffrey Jowell og Dawn Oliver, OUP, 2004, bls. 118.

⁹Feldman, *op. cit.*, bls. 141.

2.1.1 Hernaðar- og öryggisrökin

Á undanförunum árum hefur ESB þróast í átt að auknu öryggis- og varnarsamstarfi. Sumir telja að Ísland þurfi að „skriða í skjól“ stórs bandalags vegna breyttra alþjóðlegra aðstæðna. Þessi rök byggja á:

- aukinni hernaðarlegri samhæfingu innan ESB,
- óvissu í alþjóðakerfinu,
- áherslu á sameiginlegt öryggi.

Gagnrýni á þessi rök dregur fram að Ísland er þegar í NATO, sem er eiginlegt hernaðarbandalag, og að ESB sé fyrst og fremst pólitískt og efnahagslegt samband með takmarkaða hernaðarlega getu.

Hitt skal haft í huga hér, að markvisst er unnið að því að umbreyta ESB í hernaðarbandalag og koma upp sameiginlegum her. Í því samhengi má öllum vera ljóst að Íslendingar kunna að verða kallaðir í herinn, gangi Ísland í ESB, og taka þátt í margskonar hernaðaraðgerðum.

Þess er einnig að geta, að ákveðinn vísi að sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum er þegar að finna í Lissabon-sáttmálanum, þ.e. sáttmálanum um Evrópusambandið [TEU]. Í 2. kafla, 2. undirkafla, gr. 42-46. Í 3. mgr. 42. gr. segir svo:

Aðildarríkin skulu hafa Sambandinu tiltæka borgaralega og hernaðarlega getu til að framkvæma sameiginlega öryggis- og varnarmálstefnu, til að stuðla að þeim markmiðum sem Ráðið skilgreinir. Þau aðildarríki sem sameinast við stofnun fjölþjóðlegra sveita geta einnig gert þær tiltækar fyrir framkvæmd sameiginlegrar öryggis- og varnarmálstefnu.¹⁰

2.1.2 Rökin um að „leggja lóð á vogarskálarnar“

Rökin byggja á hugmyndinni um að Ísland eigi að „vera með“ og taka þátt í mótun reglna og ákvarðana sem snerta Evrópu. Þar er vísað til:

- lýðræðislegrar þátttöku,

¹⁰Sjá: Treaty on European Union (TEU), Article 42(3).

- ábyrgðar í alþjóðasamfélaginu,
- þess að litlar þjóðir eigi að „láta til sín taka“.

Gagnrýnendur benda á að Ísland yrði lítil þjóð í stóru kerfi, með takmarkað vægi í ákvarðanatöku, og að aðild gæti falið í sér að greiða fyrir stefnumál sem ekki eru endilega í þágu Íslands. Önnur stefnumál ESB eru beinlínis andstæð íslenskum hagsmunum. Þar má nefna sameiginlegu landbúnaðar- og sjávarútvegsstefnuna, orkumálin og loftslagsskatta, s.s. á flug.

2.1.3 Ákvæði sem snerta öryggis- og varnarmál

Sáttmáli	Grein	Lýsing
TEU	Art. 21	Almenn, yfirlýst , stefna ESB í utanríkismálum: mannréttindi, friður, öryggi, alþjóðleg samvinna.
TEU	Art. 24	Ráðið ber ábyrgð á sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu.
TEU	Art. 42	Sameiginleg öryggis- og varnarmálstefna; aðildarríki leggja til borgaralegan og hernaðarlegan búnað og mannskap; samstarf við NATO; möguleiki á sameiginlegri vörn.
TEU	Art. 43	Skipting valds á milli ESB og aðildarríkja í varnarmálum.
TEU	Art. 44	Heimild Ráðsins til að koma verkefnum í framkvæmd með stuðningi aðildarríkja.
TEU	Art. 45	Framkvæmd sameiginlegra varnarmála innan ESB; samhæfing hernaðarlegra aðgerða.
TEU	Art. 46	Permanent structured cooperation (PESCO) ¹¹ fyrir ríki með aukna hernaðarlega getu og skuldbindingar. fyrir ríki með aukna hernaðarlega getu og skuldbindingar.
TFEU	Art. 222	Samstöðuákvæði [Solidarity Clause]: aðildarríki skulu aðstoða hvert annað, verði þau fyrir árás eða miklum náttúruhamförum.
TFEU	Art. 214–223	Fjárhagslegur stuðningur við varnarmál og sameiginleg öryggisverkefni.

Tafla 2.1: Helstu greinar TEU/TFEU tengdar sameiginlegri öryggis- og varnarmálstefnu

¹¹Permanent Structured Cooperation (PESCO) er formlegt varnarsamstarf innan ESB, stofnað árið 2017 á grundvelli Lissabonsáttmálans. Það gerir þeim aðildarríkjum sem vilja og uppfylla ákveðin skilyrði kleift að taka þátt í dýpra og skuldbindandi samstarfi um varnarmál, hernaðarlega uppbyggingu og sameiginleg verkefni.

Túlkun: Taflan sýnir hvernig ESB skipuleggur sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnu. Aðildarríkin leggja til málaflokksins, bæði borgaralega og hernaðarlega, sem nýtist í verkefnum utan ESB til friðargæslu, vegn deilna og „alþjóðlegs öryggis“. PESCO leyfir ríkjum með aukna hernaðarlega getu að taka þátt í samstarfi um krefjandi verkefni. Samvinna við NATO og fjárhagsstuðningur tryggir að verkefni séu framkvæmanleg. Taflan sýnir einnig að ESB hefur formlegar reglur um skyldur aðildarríkja, hlutverk Ráðsins og annarra stofnana.

2.1.4 Viðbótarrök sem oft koma fram

Auk framangreindra raka má nefna fleiri rök sem stundum eru notuð í áróðri fyrir aðild:

- **Stjórnsýslurökin:** að ESB sé skilvirkara og faglegra stjórnsýslukerfi en innlend stjórnsýsla. Oft er það beinlínis rangt enda ESB orðið að miklu bákni.
- **Ungt fólk og framtíðarrökin:** að aðild sé nauðsynleg til að tryggja tækifæri ungs fólks, t.d. í námi og starfi.
- **Umhverfisrökin:** að ESB sé leiðandi í loftslagsmálum og að Ísland þurfi að vera hluti af þeirri stefnu. Þá er svo best að menn viti hvert förinni er heitið og að það liggi fyrir að minnkun kolefnis sé rétt viðbrögð eða skipti yfirleitt einhverju máli. Ekki hefur verið sýnt fram á það. Vísindin um áhrif kolefnis á loftslag byggja að mestu leyti á getgátum. Breyturnar eru auk þess gríðarlega margar.
- **„Rökin um að vera á réttum vagni:“** að heimurinn stefni í stærri efnahagsblokkir og að Ísland verði að velja sér „vagn“ til að fylgja.

2.1.5 Samantekt

Röksemdir fyrir aðild Íslands að ESB eru fjölbreyttar og oft settar fram sem óumflýjanlegar. Við nánari skoðun má þó sjá að margar þeirra byggja á óljósum forsendum, tilfinningalegum hugmyndum eða röngum ályktunum um efnahagsleg áhrif. Greining á þessum rökum er því nauðsynleg til að skilja hvers vegna áróður fyrir aðild heldur áfram þrátt fyrir takmarkaðan stuðning meðal almennings.

Kafli 3

Efnahagslegar ástæður: verðbólga og vextir

Efnahagsrökin fyrir inngöngu Íslands í Evrópusambandið, og síðar upptöku evru, hafa oft verið sett fram á einfaldan hátt, til dæmis með fullyrðingum um að slík skref myndu óhjákvæmilega draga úr verðbólgu og lækka vexti.

Slíkar fullyrðingar eru þó of víðtækar til þess að geta staðist. Fræðilega ættu ríki á evrusvæðinu að njóta lægri nafnvaxta og stöðugri verðbólgu en lítil, opin hagkerfi með eigin mynt,¹² en það merkir ekki að orsakasambandið sé einfalt eða að sama niðurstaða flytjist fyrirvaralaust yfir á Ísland, einungis með því að ganga í ESB. Þar að auki verður að hafa í huga að verðbólga og efnahagsþrengingar eru ekki óþekkt fyrirbæri í ríkjum ESB!

Vaxta- og verðbólguþróun á Íslandi hefur sögulega ráðist af samspili innlendra þátta, svo sem sveiflukenndu gengi, litlu og sérhæfðu framleiðslukerfi, húsnæðismarkaði og umhverfi kjarasamninga.¹³ Ekkert í fræðunum bendir til þess að aðild að ESB, ein og sér, myndi leysa þessa undirliggjandi hnúta sem tengjast beint uppbyggingu hagkerfisins.

Þvert á móti benda margar greiningar á að ávinningur af sameiginlegri mynt ráðist af því hversu vel hagkerfi aðildarríkja falla að sameiginlegri peningastefnu og

¹²Sjá t.d. European Central Bank, *The Monetary Policy of the ECB*, ýmsar útgáfur; og Blanchard, O. & Giavazzi, F. (2002), „Current Account Deficits in the Euro Area“, *Brookings Papers on Economic Activity*.

¹³Sjá t.d. Seðlabanki Íslands, *Peningamál 2026/1*. Þar kemur m.a. fram að undirliggjandi verðbólguþrýstingur sé „þrálátur“ þrátt fyrir kólnun í efnahagssumsvifum og að „launahækkanir séu enn töluverðar“ og „kostnaðarhækkanir“ hafi verðbólgu haldist uppi. Einnig er fjallað um sveiflur í gengi krónunnar í kjölfar áfalla í útflutningsgreinum og áhrif húsnæðismarkaðar og lánaskilyrða á verðbólgu og efnahagssumsvif. Sjá *Peningamál 2026/1* á vef Seðlabankans.

hvort þau mynda svokallað „hagkvæmt myntsvæði“¹⁴ sem er opið matsatriði í tilvikum Íslands. Því er varfærnislegra – og fræðilega heiðarlegra – að segja að aðild að ESB og evrusvæðinu gæti mögulega dregið úr gengissveiflum og þar með skapað skilyrði fyrir lægri vexti og stöðugri verðbólgu til lengri tíma, en aðeins að því gefnu að aðrir innlendir þættir, svo sem fjármálastefna, launaþróun og húsnæðismarkaður, styðji við þá þróun.¹⁵

3.1 Ávinningur af lægri vöxtum

Nokkrir íslenskir stjórnáamenn vitna til þess að Evrópusambandið hafi getu til að bæta efnahagsstöðu smáríkja og að vextir innan ESB séu oft lægri en utan þess. Það er stundum notað sem rök fyrir því að það væri hagkvæmara fyrir Ísland að taka upp evru, sem myndi leiða til lægri vaxta, betri aðgangs að fjármagni og stöðugleika á mörkuðum.

3.2 Stór skip geta líka sokkið

Ef Ísland væri hluti af sameiginlegum gjaldmiðli ESB og evrusvæðið lenti í alvarlegri kreppu, þá hefðu íslensk stjórnvöld engin sjálfstæð tæki til að bregðast við áfallinu. Hvorki væri hægt að fella gengið né stýra vöxtum eftir innlendum þörfum, og bankakerfið væri háð ákvörðunum sem teknar eru út frá hagsmunum stærri ríkja. Í slíkri stöðu gæti Ísland lent í **kjölsogi kerfisins**: sogast með niður ef traust á evrunni brestur og sameiginleg viðbrögð reynast ófullnægjandi. Án eigin gjaldmiðils og án sveigjanleika peningastefnu væri Ísland „farþegi á ESB-skipinu“ sem gæti sokkið þá og þegar. Þá myndu margir kjósa að vera „komnir í bátana“ og sem lengst frá hinu sökkvandi skipi.

Einhverjir myndu segja að þá yrði íslenskt þjóðarþú fyrir höggi hvort sem væri, vegna áhrifa sem þetta hefði á öll utanríkisviðskipti. En það er stór munur á því að sökkva á botninn eða verða fyrir miklu áfalli en þó fljóta. Það er að jafnaði betra að komast í „björgunarbáta“ en farast með sökkvandi skipum.¹⁶

¹⁴Mundell, R. A. (1961), „A Theory of Optimum Currency Areas“, *American Economic Review*.

¹⁵Sjá t.d. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, *Iceland: Selected Issues*, ýmsar landskýrslur um Ísland.

¹⁶Mögulega eru fréttamenn RÚV orðnir gagnrýnni í umfjöllun sinni þar sem kvikmyndin **Titanic** var endursýnd laugardagskvöldið 21. mars 2026.

Kafli 4

Efnahagslegar ástæður: verðbólga og vextir

Fullyrðingar um að aðild að **Evrópusambandinu (ESB)** eða upptaka sameiginlegrar myntar (evru) myndi sjálfkrafa lækka vexti og verðbólgu eru **of einfaldar** og ekki algildar samkvæmt athugunum á þessu sviði.

Rannsóknir á raunvöxtum innan Evrópu sýna að þó sum lönd hafi náð nokkri samleitni í raunvöxtum, þá er þróunin hægfara [„gradual“] og háð öðrum þáttum en eingöngu inngöngu í sameiginlegt myntbandalag — og samleitni getur verið háð umskiptum í efnahagsstefnu og „kerfisbreytingum“ [structural breaks].¹⁷

Einnig hafa fræðimenn greint þróun verðbólgu innan evrusvæðisins og fundið að „samleitni verðbólgu er ekki einföld eða óumbreytanleg“; hún tengist m.a. hagvexti, tekjudreifingu og innri efnahagslegri samkeppnishæfni, og getur verið mismunandi eftir löndum.¹⁸

Mörg lönd innan ESB/evrusvæðisins hafa orðið fyrir áhrifum af mjög breytilegum raunvöxtum og húsnaðisvöxtum, jafnvel þótt þau hafi tekið upp evru, þannig að vextir eru ekki sjálfkrafa lágir eða eins í öllum aðildarríkjum. Þessi breytileiki bendir til þess að markaðsaðilar og innlendir eiginleikar hagkerfa nái oft fram úr áhrifum sameiginlegrar myntar.¹⁹

Pegar kemur að verðbólgu sést að hún sveiflast verulega frá ári til árs innan ESB,

¹⁷Argyrou, M. G., Gregoriou, A. & Kontonikas, A. (2009). *Do real interest rates converge? Evidence from the European Union*, Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, 19(3), 447–460, doi:10.1016/j.intfin.2008.05.004.

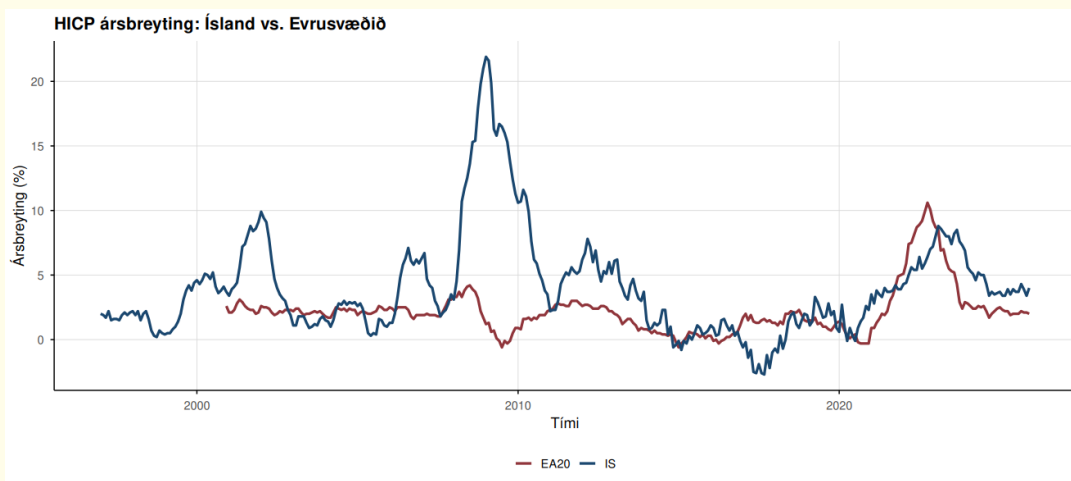
¹⁸Borowski, J., Fidrmuc, J. & Jaworski, K. (2025). *Convergence, inequality and inflation synchronization: evidence from the Eurozone*, Empirica 52(3), 413–433.

¹⁹Argyrou o.fl., 2009, *op. cit.*

sem byggir á gögnum um árlega neysluverðsvísitölu fyrir mismunandi ríki. Þannig er ekki hægt að draga þá ályktun að upptaka sameiginlegrar myntar eða aðild að ESB myndi tryggja stöðuga eða „lága“ verðbólgu óháð öðrum efnum.²⁰

Að lokum benda fræðirit um peningastefnu, á evrusvæðinu, til þess að sambandið milli ESB-aðildar, vaxta og verðbólgu sé flókið — þar sem mótun peningastefnu innan sameiginlegs myntsvæðis er háð efnahagslegum sveiflum, innanlandsforystu og alþjóðlegum áföllum, fremur en eingöngu aðildarstöðu.

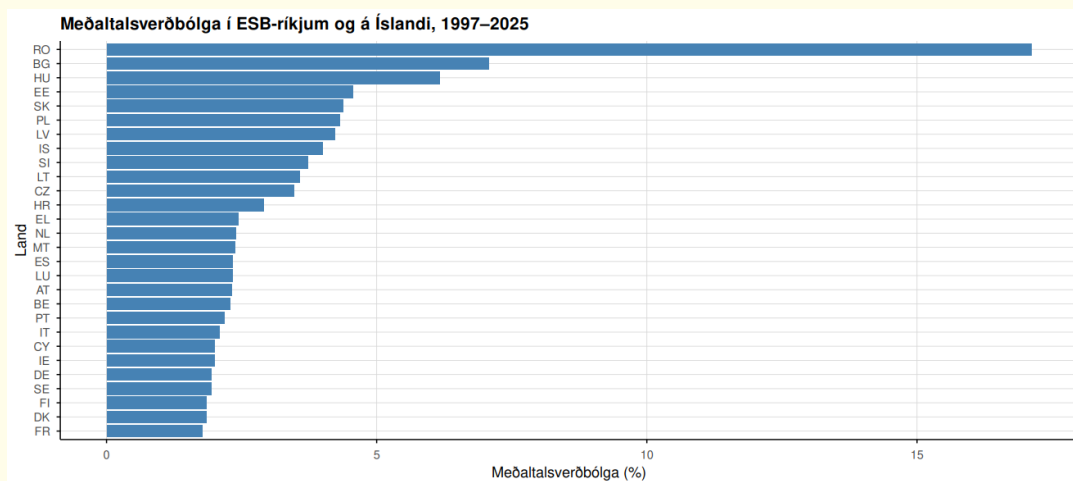
Í stuttu máli er niðurstaðan sú að **aðild að ESB eða evrusvæðinu sjálfu mun ekki óhjákvæmilega tryggja lægri vexti eða stöðugri verðbólgu** — þessi áhrif eru háð margskonar efnahagslegum þáttum og geta verið bæði mismunandi og breytileg eftir löndum og tímabilum.



Mynd 4.1: Þróun meðaltalsverðbólgu á Íslandi og evrusvæðinu síðustu áratugi, samkvæmt HICP-gögnum Eurostat. Evrusvæðið (eða Eurozone, EA20) var formlega stofnað 1. janúar 1999. Athugið: Línuritíð sýnir mánaðarlega, 12 mánaða breytingu (YoY) samkvæmt HICP-gögnum Eurostat, með úrvinnslu í R-Studio. Þessi mæling getur sýnt tímabundna toppa þegar einstakir mánuðir eru bornir saman við verðlag fyrir og eftir miklar gengis- eða verðlagsbreytingar, eins og urðu á Íslandi í kjölfar fjármálahrunsins 2008. Þarna var ársverðbólga árið 2010 því ekki ríflega 20% heldur er um að ræða tölfræðilegt eftirkast hrunsins. Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands var ársverðbólga árið 2010 ≈ 5,4%.

Hagstofan: Vísitala neysluverðs í desember 2010. Sjá: Hagstofu Íslands.

²⁰European Commission, *Key Figures on Europe – Annual Inflation Rates, 2025*, sýnir verðbólguþróun í ESB yfir tíma.



Mynd 4.2: Myndin sýnir meðaltalsverðbólgu ESB-ríkja yfir allt tímabilið og setur Ísland inn í þann samanburð. Það sem stendur strax upp úr er að verðbólga innan Evrópu er mjög misjöfn milli landa, þrátt fyrir sameiginlega mynt hjá mörgum þeirra. Dreifingin er mikil, og lönd raðast á breiðu bili frá mjög lágum meðaltölum upp í mjög há.

Heimild: Eurostat: gagnatafla prc_hicp_manr (HICP – monthly data, annual rate of change)

4.1 Hvað má ráða af tölfræðilegum gögnum?

Eins og sést á mynd 4.2, lendir Ísland nokkuð miðsvæðis eða aðeins ofan við miðju í þessum samanburði. Það þýðir að Ísland er hvorki í hópi þeirra ríkja sem hafa glímt við langvarandi mikla verðbólgu,²¹ né í hópi þeirra sem hafa verið með stöðugt lága verðbólgu. Íslenska verðbólguþynstrið líkist fremur þynstri smárra og opinna hagkerfa í Evrópu, þar sem sveiflur eru meiri og ytri áföll hafa sterkari áhrif.

Það sem línuritið undirstrikar sérstaklega er að meðaltal evrusvæðisins er ekki raunhæft viðmið fyrir einstök lönd. Meðaltalið felur í sér lönd með mjög ólíka efnahagsgerð, stærð og verðbólguögu. Þegar Ísland er borið saman við Evrópu-ríkin, hvert og eitt, sést að það fellur vel inn í eðlilegt mynstur og stendur ekki verr en mörg önnur ríki Evrópu.

²¹Sögulega hefur þó verðbólga verið há á Ísland ef t.d. er farið aftur til áttunda og níunda áratugar síðstu aldar.

4.2 Samanburður á verðbólgu á Íslandi og á evrusvæðinu

4.2.1 Meðaltöl og dreifing

Svæði	Meðaltal	Staðalfrávik	Lágmark	Hámarg	Fjöldi
EA20	2.16	1.83	-0.60	10.60	301
Ísland	4.00	4.06	-2.70	21.90	348

Tafla 4.1: Meðaltalsverðbólga og dreifing (HICP)

4.2.2 Munur á meðaltölum

$$\Delta = \bar{\pi}_{IS} - \bar{\pi}_{EA20} = 1.84 \text{ prósentustig.}$$

4.2.3 Líkan 1: Kerfisbundinn munur

$$\text{HICP} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{IS} + \varepsilon.$$

Breytuheiti	Áætlun	Staðalvilla	t-gildi
Skurðpunktur (β_0)	2.161	0.186	11.63
Ísland (β_1)	1.842	0.254	7.26

Tafla 4.2: Líkan 1: Munur Íslands og EA20

4.2.4 Líkan 2: Samfylgni Íslands og EA20

$$\text{IS} = \alpha + \beta \cdot \text{EA20} + \varepsilon.$$

Breytuheiti	Áætlun	Staðalvilla	t-gildi
Skurðpunktur (α)	3.124	0.373	8.37
EA20 (β)	0.523	0.132	3.96

Tafla 4.3: Líkan 2: Samfylgni Íslands og EA20

Heimild

Gögn, sem líkön og útreikningar í töflum byggja á, eru fengin frá Eurostat. Úrvinnsla var gerð í R og R-Studio.²²

4.2.5 Verðbólga, vextir og skuldahlutfall

Meðaltalsverðbólga á Íslandi hefur verið marktækt hærri en meðaltalsverðbólga á evrusvæðinu á síðustu árum, um 4,0% miðað við 2,2% í EA20.²³ Sveiflur í verðbólgu eru einnig meiri á Íslandi, sem endurspeglar að íslenska hagkerfið er viðkvæmt fyrir bæði innlendum og erlendum áföllum. Einfalt línulegt líkan bendir til þess að Ísland hafi kerfisbundið hærri verðbólgu en evrusvæðið, óháð skammtímasveiflum. En, eins og komið er fram, meðaltöl eru oft villandi í samanburði sem þessum og nærtækara að skoða einstök ríki innan ESB, sbr. mynd 4.2 hér að framan.

Þetta þýðir þó ekki að verðbólga eða gengisvandamál hyrfu sjálfkrafa við inngöngu í ESB eða upptöku evru. Mikilvægt er að horfa til þess að mörg ríki evrusvæðisins eru með mjög hátt skuldahlutfall, oft langt yfir 60% viðmiði stöðugleika- og vaxtarsamningsins.²⁴ Dæmi um þetta eru Grikkland (154%), Ítalía (135%), Frakkland (113%) og Spánn (102%).²⁵ Til samanburðar er Ísland með um 59% skuldahlutfall.²⁶

Há skuldastaða tengist bæði vöxtum og verðbólgu, þó tengingin sé óbein. Þegar ríki er mjög skuldsett meta fjárfestar það sem meiri áhættu og krefjast hærri vaxta. Ef vaxtabyrðin verður þung getur ríkið þurft að fjármagna sig með aukinni skuldabréfaútgáfu, hærri sköttum eða niðurskurði. Í löndum með eigin mynt getur slík staða leitt til lausari peningastefnu eða peningaprentunar, sem eykur verðbólguþrýsting.

Á evrusvæðinu er tengingin flóknari þar sem löndin deila sameiginlegri mynt og peningastefnu. Einstök ríki geta ekki prentað eigin gjaldmiðil, en há skuldastaða þeirra hefur áhrif á heildaráhættu og ákvarðanir Seðlabanka Evrópu (ECB).²⁷

²²Gögn: Eurostat, gagnatafla `prc_hicp_manr` (HICP – monthly data, annual rate of change).

²³Eurostat, „HICP annual average inflation, EA20 vs. Iceland“.

²⁴60% skuldaviðmiðið kemur úr svokölluðum Maastricht-skilyrðum, sem sett voru fram í Maastricht-sáttmálanum árið 1992 og skilgreina inngönguskilyrði ríkja í efnahags- og myntbandalag ESB. Samkvæmt þessum reglum má skuldahlutfall ríkis ekki fara yfir 60% af landsframleiðslu og halli ríkissjóðs ekki vera meiri en 3%. Stöðugleika- og vaxtarsamningurinn (SGP) byggir á sömu viðmiðum og tryggir eftirfylgni þeirra innan evrusvæðisins.

²⁵Eurostat, „General government gross debt as % of GDP, 2024“.

²⁶OECD, „General government debt Iceland, 2024“.

²⁷ECB, „Monetary policy transmission and sovereign debt spreads“.

Vaxtastigið endurspeglar því meðalstöðu ríkja með mjög ólíka skuldastöðu og hagvaxtarhorfur.

Fyrir Ísland gæti aðild að evrusvæðinu skilað lægra vaxtastigi til skemmri tíma, en um leið myndi landið missa sjálfstæða gengisstefnu sem hefur verið helsta aðlögunartækið við ytri áföll. Þar að auki gæti sameiginlegt vaxtastig, mótað að hluta af ríkjum með mikla skuldasöfnun, reynst illa sniðið að sveiflukenndu íslensku hagkerfi.

Þetta undirstrikar að hagstjórn og gjaldmiðlamál krefjast markvissrar og trúverðugrar stefnu, **óháð því hvaða gjaldmiðill er notaður**. Breyting á gjaldmiðli ein og sér leysir hvorki verðbólguvandann né sveiflur í hagkerfinu.

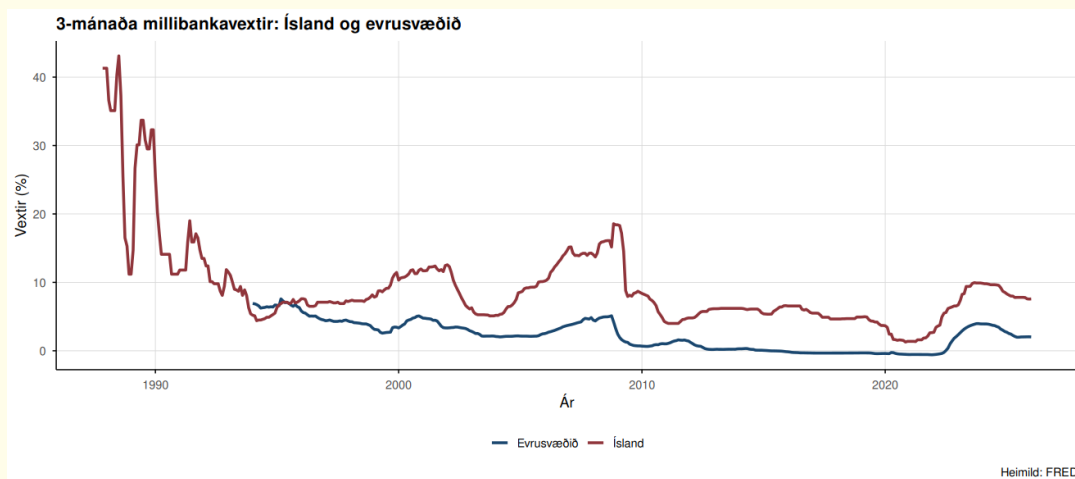
Land	Meðaltalsverðbólga (%)
RO	17.12
BG	7.08
HU	6.17
EE	4.56
SK	4.38
PL	4.32
LV	4.23
IS	4.00
SI	3.74
LT	3.59
CZ	3.47
HR	2.92
EL	2.45
NL	2.40
MT	2.39
ES	2.35
LU	2.35
AT	2.32
BE	2.30
PT	2.19
IT	2.10
CY	2.00
IE	2.00
DE	1.95
SE	1.94
FI	1.86
DK	1.85
FR	1.78

Tafla 4.4: Meðaltalsverðbólga í ESB-ríkjum og Íslandi yfir tímabilið, 1997-2025

4.3 Túlkun á töflu

Verðbólga í Evrópu er afar breytileg milli ríkja. Ísland, með 4,00% verðbólgu meðaltal, stendur í efri hluta miðjunnar, hvorki með hæstu né lægstu verðbólgunu. Þetta sýnir vel að íslensk verðbólga er í samræmi við smærri og opnari hagkerfi í Evrópu; að meðaltöl ESB-ríkja og evruríkjanna endurspeгла ekki vel raunverulega stöðu hvers ríkis.

4.4 Vextir á Íslandi og á evrusvæðinu



Mynd 4.3: Myndin, sem byggir á gögnum FRED (frá OECD), sameinuðum í R-Studio, sýnir millibankavexti á Íslandi og á evrusvæðinu. Millibankavextir eru skammtíma markaðsvextir sem myndast þegar bankar lána hver öðrum fé til skamms tíma. Vextirnir endurspeglar þannig væntingar markaðarins um verðbólgu, áhættu og lausafjárstöðu í fjármálakerfinu. Þeir virka sem mælikvarði á stöðugleika hagkerfisins: í stórum og fjölbreyttum hagkerfum eru þeir oft fremur lágir og stöðugir, en í litlum og sveiflukennndum hagkerfum geta þeir verið hærri og breytilegri vegna meiri gengisáhættu, verðbólgu sveiflna og viðkvæmari fjármálamarkaða.

Heimild: Organization for Economic Co-operation and Development, 3-mánaða millibankavextir; Ísland (IR3TIB01ISM156N) og Evrusvæðið (IR3TIB01EZM156N), sótt frá FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, 15. mars 2026.

Vaxtastig á Íslandi hefur verið herra og sveiflukennndara en á evrusvæðinu á tímabilinu sem myndin sýnir. Munurinn endurspeglar fyrst og fremst ólíkar efnahagslegar aðstæður, þar á meðal þrálátari verðbólgu, meiri framleiðslusveiflur og hærri gengisáhættu í litlu og opnu hagkerfi eins og Íslandi.²⁸

²⁸Íslandsbanki bendir á að vaxtamunur Íslands við önnur myntsvæði endurspeglar að miklu leyti mun hærri verðbólguvæntingar og áhættuálag á Íslandi. Sjá: *Long-term interest rates are down, but the interest rate differential with abroad has widened*, Íslandsbanki (2025).

Á evrusvæðinu hefur vaxtastig verið lægra og stöðugra, sem er í samræmi við stærra og fjölbreyttari hagkerfi þar sem verðbólga og framleiðsla sveiflast minna. Peningastefna Seðlabanka Evrópu byggir á stöðugleika á sameiginlegum markaði og er mótuð af efnahagslegum aðstæðum í stórum og tiltölulega stöðugum ríkjahópi.²⁹

Mikilvægt er að undirstrika að þrátt fyrir þennan sýnilega vaxtamun er alls ekki hægt að gefa sér að innganga Íslands í Evrópusambandið myndi sjálfkrafa leiða til þess að skammtíma vextir hér á landi yrðu sambærilegir við vexti á evrusvæðinu. Vaxtastig ákvarðast ekki eingöngu af formlegu aðildarformi heldur af undirliggjandi efnahagslegum þáttum, svo sem verðbólguþróun, trúverðugleika peningastefnu, áhættuálagi ríkissjóðs og stöðugleika fjármálakerfisins. Rannsóknir sýna að jafnvel innan evrusvæðisins getur vaxtamunur verið verulegur milli landa þegar undirliggjandi áhættuþættir eru ólíkir.³⁰

- Millibankavextir ráðast fyrst og fremst af innlendum efnahagslegum þáttum, svo sem verðbólgu, áhættuálagi, gengisþróun og stöðugleika fjármálakerfisins, en ekki af formlegri aðild að tilteknu samstarfi eða stofnun.
- Jafnvel innan evrusvæðisins er verulegur vaxtamunur milli aðildarríkja vegna ólíkra efnahagslegra eiginleika, skuldastöðu, framleiðni og verðbólguþróunar, sem sýnir að sameiginleg peningastefna jafnar ekki sjálfkrafa út undirliggjandi áhættuþætti.
- Aðild að ESB myndi ekki óhjákvæmilega breyta þeim þáttum sem móta vaxtastig á Íslandi, svo sem sveiflukenndu gengi, litlu og sérhæfðu hagkerfi eða viðkvæmni fyrir ytri áföllum.
- Vaxtastig myndi því áfram ráðast af íslenskum aðstæðum, jafnvel þótt peningastefnan væri samræmd, þar sem undirliggjandi efnahagslegir þættir sem valda vaxtamun myndu áfram vera til staðar.

²⁹Checherita-Westphal og Semeano (2020) sýna að vaxtamunur innan evrusvæðisins ræðst fyrst og fremst af undirliggjandi áhættuþáttum og verðbólguvæntingum, ekki formlegri aðild. Sjá: *Interest rate-growth differentials on government debt: an empirical investigation for the euro area*, ECB Working Paper No. 2486.

³⁰IMF bendir á að vaxtamunur milli ríkja innan ESB og evrusvæðisins sé áfram töluverður þegar verðbólga, áhættuálag og efnahagsleg sérstaða eru ólík. Sjá: *Iceland: Selected Issues*, IMF Country Report No. 25/142 (2025).

Kafli 5

Meint ógn frá Rússlandi

Þegar rætt er um utanríkisstefnu Íslands og mikilvægi þess að landið haldi áfram í samstarfi við stórar alþjóðastofnanir, kemur oft til umfjöllunar „ógnin mikla“ frá Rússlandi. *Rússnesk ógn* er oft nýtt sem aðferð til að réttlæta inngöngu Íslands í Evrópusambandið og það þá skyndilega orðið sérstakt „varnarbandalag.“ Ísland hefur engu að síður treyst á aðild að NATO, eftir lok seinni heimstyrjaldar, og sérstakan varnarsamning við Bandaríkin. Meintar ógnir eru þó ekki ævinlega jafn raunverulegar og af er látið.

[Afstaða ESB til Íslands]

Þú stendur nærri stálsins hæl,
stíginn þramma flokkar.
Bráðum fáum blauðan þræl,
þjóðum heim til okkar.

5.1 Hvernig ógnin er nýtt

Sumir telja að vörn smáríkja, til að tryggja öryggi sitt gegn hugsanlegum ágangi annara ríkja, felist m.a. í alþjóðlegum bandalögum og samstarfi við öflugar alþjóðastofnanir. Þar má t.a.m. vísa til 5. gr. Atlantshafssáttmálans.³¹

Við Háskóla Íslands má finna prófessora sem boða að fullveldi þjóðríkja skipti ekki máli og best sé að skríða, lafhræddur, í skjól Evrópusambandsins. En þá hlýtur mörgum að koma til hugar hvort sömu menn hugsi þetta eins í tilviki einstaklinga.

³¹Sjá t.d.: um sameiginlega vörn og ákvæði 5. gr. sáttmálans: „Collective defence and Article 5“, NATO, uppfært 12. nóvember 2025, Collective defence and Article 5.

Spurningin er þá þessi: er það að jafnaði best fyrir hvern og einn að vera ekki sjálfráða og fela öðrum sem mesta stjórn? Ef svarið er nei, hvers vegna ætti þjóð að gera það?

[Hornkerling í Brussel]

Á fullveldinu fremja morð,
forðumst „zebra mussel“.³²
Hangir þar við hærra borð,
hornkerling í Brussel.

Málið snýst fyrst og síðast um það hver stjórnar og hvar er stjórnað. Þjóðfélag er samsett úr þegnum þess og stofnunum. Fullveldi einstaklinga og þjóðfélaga er því sitt hvor hliðin á sama peningi. Stjórnámálamenn ræða stundum um rétt kvenna „til að ráða eigin líkama“ en sama fólk hugsar ekkert um stöðu „þjóðarlíkamans“, þá þarf ekkert að ráða sér sjálfur og menn eru ólmir og uppvægir að koma þjóðinni undir erlent vald og yfirráð - sem allra fyrst!

Á þetta má benda með dæmum sem hafa komið fram um stjórnámálamenn sem halda því fram að smáriki, svo sem Ísland, séu í hættu á „árásunum“ ef þau ekki taka þátt í bandalögum eins og Evrópusambandinu. Þegar rætt er um Rússland, og NATO sem upphaflega var stofnað sem varnarbandalag, er mikilvægt að skilja að þetta er tæplega ógn sem Ísland stendur frammi fyrir en er stundum nýtt sem átylla til þess að koma Íslandi inn í Evrópusambandið. Enn og aftur er vakin upp „Rússagrílan“, í fjarveru Grílu og Leppalúða.

³²Zebra mussel (*Dreissena polymorpha*) og Evrópusambandið eiga það sameiginlegt að vera ágengar tegundir sem festa sig við öll burðarvirki kerfisins og breyta vistkerfum valdsins.

Kafli 6

Ótti við Trump og hættuviðbúnaður

Önnur stór ógn sem dregin er upp í umfjöllun, um stöðu Íslands, er hætta á ótryggri utanríkisstefnu Bandaríkjanna, undir stjórn Donalds Trump. Sökum þess að Ísland er aðili að NATO og tengist Bandaríkjunum í gegnum vestræn öryggismál, telja einhverjir að slíkar pólitískar hræringar geti haft áhrif á stöðu Íslands og stefnumótun sem snertir alþjóðlegar skuldbindingar.

6.1 Ótti við pólitískar ákvarðanir Trumps

Donald Trump hefur sjálfstæðar skoðanir á alþjóðasamningum og þeim sem ekki eru í samræmi við þjóðarhagsmuni Bandaríkjanna. Þegar Trump var forseti á fyrra kjörtímabili sínu töldu sumir óvissu ríkja um samningaviðræður og samstarf milli ríkja. Ísland hefur fjárhagslega og öryggislega hagsmuni í gegnum þessa alþjóðasamninga. Áróðursmenn aðildar að ESB töldu sig þarna sjá færi, að lauma Íslandi, jafnvel bakdyramegin, inn í Sambandið.

Íslenskir aðildarsinnar, með aðstoð opinberu áróðursveitunnar, RÚV, og þrýstingi frá ESB, reyna þannig allt sem þeir telja að geti þjónað málstaðnum; til þess að sannfæra þjóðina um að betra sé að vera þræll en að stjórna sjálfur eigin málum.

6.2 Aðlögunarviðræður við ESB

Ríkisstjórn Íslands hefur lagt til að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um það hvort „halda eigi áfram aðildarviðræðum við Evrópusambandið“. Með þess háttar orðalagi er gefið í skyn að fyrir liggir virkt samningsferli sem einungis hafi verið

sett tímabundið á bið og að nú standi valið um það hvort halda skuli ferlinu áfram eða ekki. Það kemur skýrt fram í bréfi frá aðalskrifstofu ráðs Evrópusambandsins³³ frá 13. júlí 2010 að um **aðlögun** Íslands sé að ræða.³⁴ En í bréfinu segir m.a. í lauslegri þýðingu [para 25]: „...viðræðurnar munu miða að því að Ísland taki regluverk Evrópusambandsins upp í heild sinni og tryggji fulla innleiðingu þess og framkvæmd...”

[**Kristrún: Ísland til sölu**]

Þjóðin á hraðleið og það er nú skýrt,
í þykistu fær hún orðið.
Ísland ég Sambandi selja mun dýrt,
sitja við Úrsúlu-borðið.

Út frá sjónarhóli alþjóðaréttar og Evrópuréttar er þetta hins vegar verulega villandi mynd. Aðildarviðræður Íslands við ESB voru stöðvaðar árið 2013 og síðar var þess formlega óskað að ekki skyldi lengur líta á Ísland sem umsóknarríki.³⁵ Það eru því engar viðræður „yfirstandandi“ sem hægt er að „halda áfram“.

Mikilvægt er að greina þessa mótsögn á milli lagalegrar stöðu og pólitískrar orðræðu og sýna hvernig hún getur orðið að verkfæri í höndum áróðursmeistara, þar sem kjósendum er sýnd röng eða að minnsta kosti mjög ónákvæm mynd af raunverulegri réttarstöðu Íslands gagnvart ESB.

6.3 Lagaleg staða aðlögunarviðræðna Íslands við ESB

6.3.1 Frá umsókn til stöðvunar

Ráðherra Samfylkingarinnar sótti um aðild að ESB árið 2009 og var Ísland formlega viðurkennt sem umsóknarríki árið 2010.³⁶

Eftir stjórnarskipti árið 2013 var tekin pólitísk ákvörðun um að setja viðræðurnar á bið. Samkvæmt gögnum ESB var ferlið sett á „bið“ að frumkvæði íslenskra

³³General Secretariat of the Council.

³⁴European Council, *Conclusions of 17 June 2010*, EUCO 13/1/10 REV 1, Council of the European Union, Brussels. Má nálgast hér: (Bréf aðalskrifstofu ráðs Evrópusambandsins.)

³⁵Sjá t.d. framkvæmdastjórn ESB: *Iceland – Membership status*, þar sem segir að árið 2015 hafi ríkisstjórn Íslands óskað þess að landið yrði tekið af skrá sem umsóknarríki, eða eins og þar stendur: „Iceland should not be regarded as a candidate country for EU membership“. Sjá *Iceland – Membership status*.

³⁶European Commission (2015). *Iceland – Membership Status*. Sótt 9. mars 2026 af heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar: European Commission.

stjórnvalda.³⁷ Þessi ákvörðun var ekki tímabundin í formlegum skilningi, heldur var ferlið einfaldlega stöðvað án þess að fyrir lægi nein fyrirfram ákveðin endurupptökudagsetning eða að formlegur endir væri á það bundinn. Það er þó vel þekkt t.a.m. í samningarétti að tilboð þarf að tímasetja og samningar gilda ekki óendanlega. Sumt rennur út á tíma og annað þarf að endurnýja, ef ætlunin er á annað borð að halda því áfram.

6.3.2 Frá stöðvun til þess að Ísland er ekki lengur talið umsóknarríki

Árið 2015 óskaði ríkisstjórn Íslands þess formlega að Ísland skyldi ekki lengur líta á sem umsóknarríki að ESB.³⁸ Ráðherraráð ESB tók þessa afstöðu til greina og brást við í samræmi við það. Þannig var staða Íslands sem virks umsóknarríkis í reynd felld niður, þótt umsóknin hafi ekki verið formlega dregin til baka með sérstöku uppsagnar- eða afturköllunarbréfi.

Lagalega séð skiptir það þó litlu máli: þegar ráðafólk ESB lítur ekki lengur á Ísland sem umsóknarríki, eru engar, lögmatar, aðildarviðræður í gangi, engir samningskaflar opnir og ekkert samningsborð til staðar. Það er því ekki til neitt „ferli“ sem hægt er að „halda áfram“ í efnislegum skilningi.

Hér verður þó að gæta að öðru. **Fyrrum forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson, vék að því á samfélagsmiðli nýlega, að umræður væru þegar hafnar við ESB og að ætlun stjórnvalda væri sú að hunsa boðaða þjóðaratkvæðagreiðslu, síðla sumars. Ólafur fer örugglega með rétt mál þarna.**³⁹

Þetta verður ekki túlkað öðruvísi en sem baktjaldamakk. Í þessu ljósi má setja fram tilgátu: að raunveruleg ætlun með boðaðri þjóðaratkvæðagreiðslu sé að dreifa athygli kjósenda frá öllu sem bendir á baktjaldamakkið; að þetta sé aðferð valdaklíkunnar til að vinna tíma, í stríðinu gegn þjóðinni.

³⁷European Commission 2015, *op. cit.*

³⁸European Commission 2015, *op. cit.*

³⁹Morgunblaðið: Segir samningaviðræður við ESB þegar hafnar, *Morgunblaðið* 18. mars 2026.

Kafli 7

„Fraus omnia corrumpit“ og valdaframsal ríkisvalds: hvenær glatar ákvörðun lögmæti sínu?

Í rómverskum rétti var löngum viðurkennt að vald sem er beitt með blekkingu, leynd eða svikum glatar lögmæti sínu. Þetta kemur skýrt fram í latnesku reglunni *fraus omnia corrumpit* – „svik spilla öllu“. Í stjórnskipulegu samhengi hefur þessi regla verið túlkuð þannig að ef stjórnvöld fara vísvitandi á bak við þegnana, brjóta traust þeirra eða taka ákvarðanir sem eru andstæðar grundvallarreglum réttarríkisins, þá eru borgarar ekki bundnir af slíkum ákvörðunum. Lögmæti stjórnvaldsathafna byggist ekki aðeins á formlegu valdi heldur einnig á því að ferlið sé heiðarlegt, gagnsætt og í samræmi við vilja og réttindi borgaranna. Þegar stjórnvöld víkja frá þessum forsendum er ekki aðeins brotið gegn réttarlegum viðmiðum, heldur er sjálfur grundvöllur samfélagssáttmálans rofinn.

Þessi hugsun tengist einnig reglunni *lex iniusta non est lex* – „óréttlátt lög eru ekki lög“. Hún undirstrikar að vald sem er beitt án réttlátrar málsmeðferðar eða gegn hagsmunum og réttindum borgaranna glatar siðferðilegu og pólitísku lögmæti sínu, jafnvel þótt það standist formlega lagatækni. Í lýðræðislegu samfélagi er því ekki nægjanlegt að stjórnvöld hafi vald; þau verða að beita því þannig að borgararnir viðurkenni réttmæti þess. Ef stjórnvöld taka ákvarðanir bak við luktur dyr, án samráðs eða gegn vilja almennings, er grafið undan þeirri skyldu borgaranna að hlýða lögum og lagafyrirmælum. Lögin verða að vera sameiginlegur rammi, ekki tæki í höndum valdhafa.

Í nútímarétti eru þessar reglur ekki beinar lagareglur heldur grundvallarviðmið

sem minna á að réttarríkið byggist á gagnkvæmu trausti. Þegar stjórnvöld brjóta það traust – með blekkingu, leynd eða ólýðræðislegu valdaframsali – er eðlilegt að borgarar spyrji hvort ákvarðanirnar séu bindandi. Í lýðræðisríki er lögmæti ekki aðeins spurning um valdheimildir, heldur um réttmæti, gagnsæi og virðingu fyrir borgurunum.⁴⁰

Að sama skapi minnir latneska reglan *Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis convalescere* á það að ákvörðun sem er gölluð í upphafi getur aldrei öðlast lögmæti með tímanum. Þetta á sérstaklega við þegar stjórnvöld taka ákvarðanir án þess að virða lýðræðislegar forsendur, gagnsæi eða rétt borgaranna til að hafa áhrif. Ef ferlið sjálft er spillt — hvort sem það er vegna leyndar, blekkingar eða ólýðræðislegs valdaframsals — þá verður niðurstaðan ekki réttlát, jafnvel þótt hún standi óskoruð um hríð. Lögmæti byggist ekki á tímalengd heldur á réttmæti, og ákvörðun sem er „vitiosum“ frá upphafi getur aldrei orðið „convalescere“ með því einu að líða inn í venju eða þögn. Þetta undirstrikar að stjórnvöld bera stöðuga skyldu til að tryggja að beiting valdheimilda sé réttmæt frá fyrsta degi, ekki einungis eftir á.

Nú, þegar rætt er um þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem reynt er að fara á bakvið þjóðina, og afvegaleiða hana, og allt bendir til að aðlögunarviðræður við ESB séu þegar hafnar, er rétt að hafa áður nefndar reglur Rómaréttarins í huga. Þær vekja sannarlega upp spurningar um það hvort stjórnvöld starfi í umboði kjósenda á Íslandi eða í umboða einhverra annara.

⁴⁰Sjá t.d. klassískar reglur rómversks réttar um *fraus omnia corrumpit* og *lex iniusta non est lex*, sem hafa verið túlkaðar í stjórnskipunarrétti sem viðmið um lögmæti stjórnvaldsathafna.

Kafli 8

Þjóðsagan um samningsstöðuna: innantómt tal um sérlausnir

Umræðan um aðild Íslands að Evrópusambandinu er oft klædd í búning *samninga, sérlausna og hagsmunagæslu*. Þannig er vissulega þægilegra að tala um ferlið: það hljómar virkt, skapandi og fullt af pólitískri getu. En þegar rýnt er í raunverulegt inntak aðildarferlisins blasir við allt önnur mynd. Umsóknarríki þarf í reynd að samþykkja um 95% af öllu regluverki sambandsins – svokallað *acquis communautaire* – án þess að hafa raunverulegt svigrúm til að semja um annað en aukaatriði, tímabundnar undanþágur eða aðlögunaráætlanir til málamynda.

Þegar fræðimenn og álitsgjafar halda því fram að nú sé *Evrópusambandið* komið í þá stöðu að það hafi „meiri hag af því núna að mæta óskum Íslands“ er orsökum og afleiðingum snúið á haus. Það er ekki Ísland sem situr við samningaborðið með 95% af regluverkinu í höndunum og bíður eftir að ESB aðlagist. Það er Evrópusambandið sem kemur með allan heila lagabókstafinn, stofnanakerfið og dómaframkvæmdina fyrirfram ákveðna – og spyr síðan hvort umsóknarríkið sé tilbúið að innleiða þetta allt saman.

Afstaða sumra innan íslenskra háskóla er þó auðskiljanleg, hún ræðst af styrkveitingum Evrópusambandsins - rannsóknarstyrkjum - sem m.a. þjóna því hlutverki að kaupa menntastofnanir til fylgilags. Allt er það klætt í búning „fræðimennsku“ en er í raun ekkert annað en áróður ófyrirleitins landsölufólks, kostaður af ESB. Hér er einnig rétt að benda á stöðu opinberu áróðursveitunnar; RÚV, sem þiggur fjárstyrki frá Evrópusambandinu og getur því ekki talist hlutlaus miðill um eitt né neitt sem Sambandinu tengist.⁴¹

⁴¹Sjá t.d.: *Vísir*: RÚV fær 165 milljónir frá ESB til að vinna þætti um vatn.

8.0.1 Acquis sem forsenda, ekki samningsatriði

Kjarni málsins er þessi: *acquis* er ekki samningsatriði, heldur forsenda. Aðildarviðræður snúast ekki um það hvort regluverkið gildi, heldur hvenær og með hvaða tæknilegu útfærslum það er innleitt. Þegar umsóknarríki hefur „lokað kafla“ í viðræðum þýðir það ekki að það hafi samið um efnislega breytingu á regluverkinu, heldur að það hafi sannað að það sé tilbúið að taka það upp – eða að minnsta kosti skriflega lofað því að gera það innan tiltekins tíma.

Að halda öðru fram er annaðhvort vanþekking eða meðvituð pólitísk blekking. Þegar talað er um að Ísland geti nú *samið* um betri kjör vegna breyttra aðstæðna í Evrópu er verið að gera lítið úr þeirri staðreynd að regluverkið sjálft er ekki til umfjöllunar. Það er eins og verið sé að „selja“ almenningi hugmyndina um opið samningsborð, þegar í raun er boðið upp á *innritunarsamning* í kerfi sem er þegar mótað.

8.0.2 Málamyndasamningar og pólitískur skrautrammi

Stundum heyrir að Evrópusambandið hafi nú meiri hag af því að *mæta óskum Íslendinga* og er gjarnan vísað til þess að sambandið vilji sýna sveigjanleika, sérstaklega gagnvart litlum ríkjum á jaðrinum. En hvað felst í þessum svokallaða sveigjanleika? Yfirleitt er um að ræða:

- tímabundnar undanþágur frá tilteknum reglum,
- aðlögunartímabil þar sem innleiðing er teygð í tíma,
- eða sértækar túlkanir á reglum sem þó verða að falla innan ramma *acquis*.

Þetta er pólitískur skrautrammi utan um óbreyttan kjarna. **Regluverkið sjálft breytist ekki vegna aðildarumsóknar Íslands.** Það er ekki þannig að Ísland komi að borðinu með eigin sjávarútvegs-, orku- eða landbúnaðarkerfi og fái Evrópusambandið til að endurskrifa sínar grunnreglur. Þvert á móti: Ísland er beðið um að aðlaga sín kerfi að reglum sem þegar hafa verið mótaðar af öðrum ríkjum, í allt öðrum pólitískum og efnahagslegum aðstæðum.

8.0.3 Afhjúpun orðræðunnar: þegar „samningur“ er í raun samþykki

Þegar álitsgjafar halda því fram að nú sé „tækifæri“ til að semja betur, er mikilvægt að spyrja: *um hvað er verið að semja?* Ef svarið er ekki skýrt, að það nái ekki til sjálfs regluverksins, heldur aðeins framkvæmdar þess, þá er reynt að búa til samningsstöðu sem er einfaldlega ekki til staðar.

Aðildarferlið er í grunninn próf: er umsóknarríkið tilbúið að taka upp regluverk, stofnanakerfi og dómaframkvæmd sambandsins? Ef svarið er já, má ræða um tímabundna aðlögun. Ef svarið er nei, er enginn *samningur* til. Að kalla þetta ferli „samninga“ er því villandi, sérstaklega þegar það er notað til að réttlæta þá pólitísku frásögn að Ísland geti nú „fengið meira“ en áður.

8.0.4 Lýðræðisleg ábyrgð og hreinskilni í orðræðu

Ef ræða á heiðarlega um aðild að Evrópusambandinu þarf að byrja á því að viðurkenna þessa staðreynd: aðild þýðir að taka upp regluverk sem að mestu leyti hefur verið mótað annars staðar, af öðrum ríkjum, án þess að Ísland hafi haft nokkra aðkomu að því. En þótt Ísland „hefði sæti við borðið“ myndu fulltrúar þess engu ráða hvort sem er, vegna smæðar þjóðarinnar og þess hvernig ákvarðanatökuf ferli ESB er byggt upp. Menn geta reynt að færa rök fyrir aðild – en þá verða þeir líka að vera ærlegir. Það er rangt að halda því fram að niðurstaða viðræðna verði *samningur* í hefðbundnum skilningi.

Þegar fræðimenn og álitsgjafar tala eins og Ísland standi frammi fyrir opnu samningsborði, þar sem Evrópusambandið sé nú orðið svo þurfsandi að það muni *mæta óskum Íslands*, er reynt að byggja upp væntingar sem standast ekki. Það er ekki bara fræðilega óheiðarlegt; það er líka pólitískt hættulegt, því það grefur undan trausti á lýðræðislegri umræðu þegar almenningur áttar sig síðar á því að „samningurinn“ var í raun einungis samþykki á fyrirfram skrifuðum texta.

Lýðræðisleg ábyrgð krefst þess að fólk kalli hlutina sínum réttu nöfnum. Aðildarferli að Evrópusambandinu er fyrst og fremst *aðlögunarferli* að regluverki sem þegar er til. Að halda öðru fram er ekki samningslist – það er einfaldlega rangt.

Kafli 9

Orkumálin: markaðsvæðing og uppskipting opinberra orkufyrirtækja

Umræðan um orkumál í tengslum við aðild Íslands að Evrópusambandinu hefur oft einkennst af þeirri fullyrðingu að engin krafa sé gerð um *einkavæðingu* opinberra orkufyrirtækja. Sú fullyrðing er formlega rétt, en hún er jafnframt villandi. Það sem ESB krefst er *markaðsvæðing* og *aðskilnaður starfsemi* (unbundling), og af þeirri kröfu leiðir kerfisbundinn þrýstingur á uppskiptingu opinberra orkufyrirtækja á grundvelli samkeppnisreglna Sambandsins. Samkeppni er fyrst og fremst ætlað að vera vettvangur einkaaðila, ekki opinberra.

9.1 Lagalegur grundvöllur markaðsvæðingar

Lagagrundvöll orkustefnu Evrópusambandsins er að finna í frumrétti þess, 194. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU), sem er hluti af Lissabon-sáttmálanum og kveður á um sameiginlega stefnu ESB á sviði orkumála.

Regluverkið um raforkumarkaðinn byggir síðan á tilskipunum (og reglugerðum) sem ætlað er að tryggja „frjálsa samkeppni“, gagnsæi og aðskilnað hlutverka innan orkukerfisins. Núgildandi meginregluverk er Tilskipun (ESB) 2019/944 um sameiginlegar reglur fyrir raforkumarkaðinn.⁴²

Tilskipunin er endurútgáfa eldri tilskipunar 2009/72/EB og staðfestir áframhald-

⁴²Tilskipun (EU) 2019/944 Evrópuþingsins og Ráðsins frá 5. júní 2019 um sameiginlegar reglur fyrir innri markað fyrir raforku. EUR-Lex: L 158/125. Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU.

andi markmið ESB um að:

- tryggja samkeppni á raforkumarkaði,
- aðskilja flutnings- og dreifikerfi frá framleiðslu og sölu,
- efla hlut neytenda og orkukaupenda,
- stuðla að fjárfestingum í innviðum og öryggi afhendingar.

Engin ákvæði tilskipunarinnar kveða á um að ríki verði að selja eða einkavæða orkufyrirtæki sín. Hins vegar er ákveðið að *flutningskerfi* og *dreifikerfi* skuli rekin af aðilum sem eru *skipulagslega og fjárhagslega aðskildir* frá framleiðslu og sölu raforku. Þetta er kjarninn í umræddu „*unbundling-kerfi*“ ESB.

9.1.1 Lagaleg skilgreining á vöru og staða rafmagns

Í Evrópurétti er rökstuðningur rýr fyrir því hvers vegna rafmagn skuli flokka sem vöru. Frumrétturinn sjálfur veitir enga efnislega skilgreiningu á hugtakinu *vara*. Lissabon-sáttmálinn, 28.- 37. gr. TFEU fjalla t.a.m. um frjálsa vöruflutninga en fela ekki í sér skilgreiningar á „vöru“ sem slíkri. Skilgreiningin hefur því þróast í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, sem hefur mótað víðtæka og að mörgu leyti ósamræmda skilgreiningu byggða á efnahagslegum eiginleikum fremur en efnislegum.

Samkvæmt klassískri skilgreiningu dómstólsins í *Commission v Italy* (Art Treasures) telst vara vera hvers kyns framleiðsla sem hefur peningalegt gildi og getur verið andlag í viðskiptum.⁴³ Þessi skilgreining er víð og sveigjanleg og hefur gert dómstólnum kleift að flokka rafmagn sem vöru þrátt fyrir að það sé hvorki efnislegt né geymanlegt [nema óbeint] og falli ekki að hefðbundnum skilningi hugtaksins.

Í síðari dómum, m.a. í *Municipality of Almelo v NV Energiebedrijf IJsselmij*, hefur dómstóllinn staðfest að rafmagn falli undir reglur innri markaðarins og samkeppnisréttar, án þess þó að rökstyðja flokkun rafmagns sem „vöru“. Það að eitthvað sé keypt og selt gerir það ekki sjálfkrafa að „vöru“.

⁴³Sjá t.d. *Commission v. Italy*, mál 7/68, þar sem dómstóllinn skilgreinir vöru sem „allar vörur sem hafa peningalegt gildi og geta verið andlag í viðskiptum.“

9.1.2 Skilyrði þess að fyrirbæri falli undir vöru

Helstu einkenni vöru eru almennt eftirfarandi:

- **Efnisleiki (tangibility):** Vara er áþreifanlegur hlutur.
- **Geymsluhæfni (storability):** Vara er til utan afhendingarstundar.
- **Flutningshæfni (transportability):** Vara er flutningshæf sem eining.
- **Afhending sem eining (unit of delivery):** Vara er afhent sem afmarkaður hlutur.
- **Aðskilnaður frá innviðum:** Vara er ekki háð sérstöku kerfi til að vera til.

Þessi atriði mynda saman almenn lágmarksviðmið fyrir það að eitthvað geti talist vara í skilningi laga.⁴⁴

9.1.3 Rafmagn sem undantekning: uppfyllir ekki skilyrðin

Rafmagn fellur utan þessara skilgreininga á margvíslegan hátt. Það er hvorki efnislegt né geymanlegt [nema sem jafnstraumur] og er óaðskiljanlegt frá flutningskerfinu sem skapar það í rauntíma. Rafmagn er því ekki *vara* heldur *þjónusta* (*supply of electricity*) í lagalegum skilningi.

⁴⁴Sjá t.d.: Uniform Commercial Code gr. 2 § 2-105.

Skilyrði fyrir vöru	Uppfyllir rafmagn skilyrði?	Ástæða
Efnisleiki	Nei	Rafmagn er flæði rafeinda, ekki efnislegur hlutur.
Geymsluhæfni	Nei	Rafmagn er ekki geymanlegt nema með sérbúnaði sem er ekki hluti vörunnar.
Flutningshæfni	Nei	Rafmagn flæðir aðeins í rauntíma eftir lögmaðlum eðlisfræði og er ekki flutningshæft sem eining.
Afhending sem eining	Nei	Rafmagn er afhent sem samfelld þjónusta, ekki sem afmarkaður hlutur.
Aðskilnaður frá innviðum	Nei	Rafmagn er óaðskiljanlegt frá raforkukerfinu; það er ekki til utan netsins.

Tafla 9.1: Rafmagn uppfyllir hvorki lagaleg né efnisleg skilyrði vöru

9.1.4 Athugasemd um geymsluhæfni rafmagns

Þó rafmagn sé að vísu hægt að geyma við ákveðnar aðstæður, þá er það aðeins mögulegt með því t.d. að *umbreyta* riðstraumi í jafnstraum (DC) og geyma það í rafhlöðum eða öðrum orkugeymslukerfum. Slík geymsla felur ekki í sér geymslu rafmagns sem slíks, heldur geymslu *annars orkuforms* innan sérhæfðs búnaðar. Það er ekki rafmagníð sjálft sem er geymt, heldur:

- efnaorka í rafhlöðu, sem síðar er umbreytt í rafmagn með efnahvarfi,
- stöðuorka í dælingarkerfi (t.d. vatnsforðabúr eða miðlunarlón), sem síðar er umbreytt í rafmagn með vatnstúrbínnum og rafölum,
- varmaorka í hitageymi, sem síðar er umbreytt í rafmagn með varma-rafmagnsferli (t.d. gufuhverflum eða ORC-kerfi).

Þetta eru allt *önnur orkuform*, ekki rafmagn. Geymsluhæfni rafmagns er því ekki eiginleiki rafmagnsins sjálfs, heldur afleiðing af utanaðkomandi búnaði sem umbreytir raforku í geymanlegt form og aftur til baka.

Af þessum sökum breytir geymsla jafnstraums ekki þeirri niðurstöðu að rafmagn telst ekki *vara* í neinum eiginlegum skilningi, þar sem geymsluhæfni vöru verður að vera eiginleiki hennar sjálfrar en ekki háð sértækum mannvirkjum.

9.1.5 Niðurstaða

Samkvæmt ýmsum skilgreiningum er vara efnislegur, geymanlegur og flutningshæfur hlutur sem hægt er að afhenda sem sjálfstæða einingu. Rafmagn uppfyllir engin þessara skilyrða. Það er óefnislegt, ógeymanlegt, óaðskiljanlegt frá innviðum og aðeins til sem rauntímaflæði innan lokaðs kerfis. Rafmagn telst því ekki vera vara heldur þjónusta í lagalegum skilningi.

Þetta hefur veruleg áhrif á túlkun ESB-regluverks, þar sem markaðsvæðing raforku byggir á þeirri forsendu að rafmagn sé vara sem eigi að selja á samkeppnismarkaði.

9.1.6 Uppskipting: aðskilnaður starfsemi sem kerfiskrafa

Reglurnar um uppskiptingu [unbundling] eru eitt af meginverkfærum ESB til að tryggja samkeppni á orkumarkaði. Þær eru raktar í tilskipun 2009/72/EB og síðar í tilskipun 2019/944. Þar kemur fram að flutningskerfisstjórar (TSO) og dreifikerfisstjórar (DSO) skulu vera óháðir fyrirtækjum sem stunda framleiðslu eða sölu raforku.⁴⁵

Tilskipunin gerir ráð fyrir þremur megin líkönum:

1. **Full uppskipting eignarhalds (FOU)** – fullur eignaraðskilnaður.
2. **Sjálfstæður kerfisstjóri (ISO)** – rekstraraðskilnaður án fulls eignaraðskilnaðar.
3. **Sjálfstæður flutningskerfisstjóri (ITO)** – mildara form aðskilnaðar með ströngum stjórnarháttum.

Þótt ríki geti valið á milli þessara líkana, þá er sameiginlegt að *engin samþætt starfsemi* má vera milli framleiðslu/sölu og flutnings/dreifingar. Þetta þýðir að stór opinber orkufyrirtæki sem sinna öllum þessum hlutverkum verður að skipta upp í aðskildar rekstrareiningar.

⁴⁵Tilskipun 2009/72/EC, gr. 9–15. Unbundling rules explained in Freshfields analysis (2024): „Unbundling – what you need to know.“

9.2 Afleiðingar fyrir opinber orkufyrirtæki

Þótt ESB krefjist ekki skilyrðislausrar einkavæðingar, þá leiðir markaðsvæðingin til þess að:

- opinber orkufyrirtæki verða að *aðskilja* flutning, dreifingu, framleiðslu og sölu,
- þau verða að lúta samkeppnisreglum ESB,
- þau verða að opna aðgang að innviðum sínum á jafnræðisgrundvelli,
- þau verða að sæta eftirliti ACER og landsreglara.

Þetta er ekki einkavæðing í formlegum skilningi, en hún hefur í för með sér að opinber orkufyrirtæki missa möguleikann á samþættri starfsemi og verða að starfa á markaði þar sem samkeppni er kerfisbundið innleidd.

9.2.1 Markaðsvæðing sem kerfislögmál

Í formála tilskipunar 2019/944 er markmiðið skýrt: að skapa *samkeppnishæfan, samþættan og markaðsdreifinn* raforkumarkað í Evrópu.⁴⁶ Þar er lögð áhersla á að markaðsvæðing sé forsenda:

- lægra verðs,
- aukinnar þjónustu,
- fjárfestinga,
- öryggis afhendingar.

Þetta er því ekki valkostur heldur *grundvallarregla* ESB.

9.2.2 Franska „Hercules“-málið: dæmi um hvernig markaðsvæðing ESB virkar í reynd

Umræða um markaðsvæðingu raforkukerfa innan Evrópusambandsins verður skýrari þegar litið er til hins svonefnda *Hercules*-máls. Þar hefur framkvæmdastjórn

⁴⁶Tilskipun (EU) 2019/944, Recitals 2–5.

ESB ítrekað krafist þess að Frakkland uppfylli aðskilnaðarreglur (unbundling) samkvæmt tilskipunum 2009/72/EB og 2019/944, þrátt fyrir að franska ríkið vilji halda orkufyrirtækinu EDF sem einni samþættri opinberri heild.

Franska ríkisstjórnin lagði fram umfangsmikla áætlun um endurskipulagningu undir heitinu *Projet Hercule*, sem fól í sér að skipta EDF upp í aðskildar einingar fyrir framleiðslu, flutning og dreifingu raforku. Markmiðið var að verða við kröfum ESB um aðskilnað flutningskerfisstjóra (RTE) og dreifikerfisstjóra (Enedis) frá framleiðslu og sölu. Frönsk stjórnvöld hafa þó dregið lappirnar og reynt að viðhalda samþættri opinberri rekstrarmynd, en framkvæmdastjórnin hefur ítrekað bent á að slíkt brjóti gegn samkeppnis- og markaðsreglum Sambandsins.

Málið sýnir skýrt að þótt ESB krefjist ekki *einkavæðingar*, þá krefst Sambandið *markaðsvæðingar* og *aðskilnaðar starfsemi*, sem í reynd leiðir til þrýstings á uppskiptingu opinberra orkufyrirtækja. Hér er því um að ræða dæmigerða framkvæmd á unbundling-reglum ESB í aðildarríki sem hefur reynt að standa gegn þeim.⁴⁷

9.3 Niðurstaða: engin bein einkavæðingarkrafa, en óhjákvæmileg uppskipting

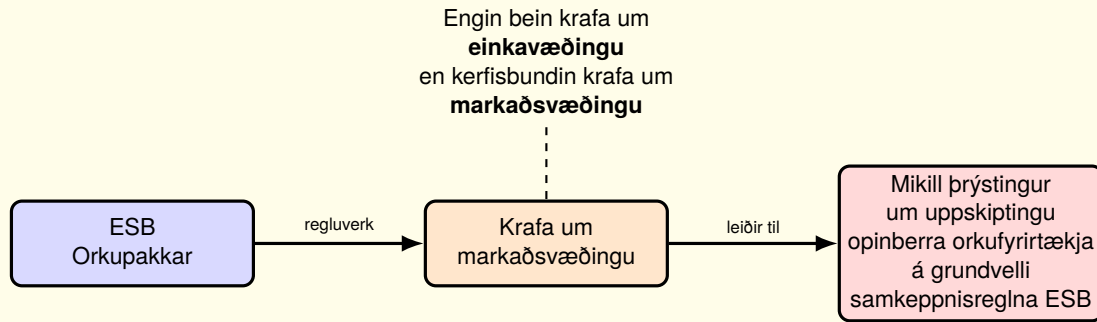
Samantekið má segja:

- ESB krefst ekki beinnar einkavæðingar opinberra orkufyrirtækja.
- ESB krefst hins vegar markaðsvæðingar og aðskilnaðar starfsemi.
- Af því leiðir kerfisbundinn þrýstingur á uppskiptingu opinberra orkufyrirtækja.
- Þetta er dæmi um að sérlausnir eru ekki í boði: regluverkið er hluti af *acquis communautaire*.

⁴⁷Sjá nánar: European Commission, Competition Case AT.40288 – *Electricité de France (EDF)*; sjá einnig EUR-Lex um unbundling samkvæmt tilskipun 2009/72/EC og tilskipun (EU) 2019/944.

En þótt ekki sé gerð formleg eða skýlaus krafa um einkavæðingu opinberra orkufyrirtækja, heldur um markaðsvæðingu, þá leiðir það að lokum til sömu niðurstöðu - niðurbrots opinbers eignarhalds þar sem braskarar komast yfir eignir almennings.

Mynd 9.1 sýnir hvernig regluverk ESB leiðir frá markaðsvæðingu til þrýstings um uppskiptingu opinberra orkufyrirtækja.



Mynd 9.1: ESB-regluverk → markaðsvæðing → þrýstingur á uppskiptingu opinberra orkufyrirtækja

9.4 Helstu ályktanir um orkustefnu ESB og raforku-markaðinn

Árið 2023 birtu verkfræðingar án landamæra skýrsluna *Impacts of Electricity Liberalisation in the European Union*.⁴⁸ Niðurstöðurnar sýna að markaðsvæðing raforku-kerfa innan ESB hefur ekki skilað þeim markmiðum sem sett voru fram í regluverki síðustu áratuga, hvorki hvað varðar stöðugt raforkuverð, orkuöryggi né framgang orkuskipta.

Þrátt fyrir samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda í sumum ríkjum er raforku-markaðurinn áfram mjög viðkvæmur fyrir sveiflum í verði jarðefnaeldsneytis, einkum gass. Þetta hefur haft afgerandi áhrif á raforkuverð og dregið úr getu ríkja til að verja neytendur. Efnahags- og félagsmálanefnd ESB (EESC) hefur t.a.m. bent á þessa veikleika og kallað eftir umbótum.⁴⁹

Auk þess er mikilvægt að hafa í huga að engir aðrir orkugjafar bjóða sambærilega **orkuþéttni** og jarðefnaeldsneyti á borð við olíu og bensín. Þetta gerir orkuskiptin mun flóknari en oft er viðurkennt og krefst kerfisbreytinga sem ná langt út fyrir

⁴⁸International Association for Engineering Without Borders/Engineering Without Borders–Catalonia (2023), *Impacts of Electricity Liberalisation in the European Union*. Má nálgast hér.

⁴⁹European Economic and Social Committee (EESC) (2023), *Electricity market reform*, opinion TEN/793 (EESC-2023-01739-AC), 14 June 2023. Má nálgast hér.

hefðbundnar markaðsumbætur.

Veikleikar markaðslíkansins birtast skýrt í *jaðarkerfi verðlagningar* (marginal pricing), þar sem skammtímaverð endurspeglar kostnað dýrasta orkugjafans fremur en heildarkostnað kerfisins.⁵⁰ Þetta tengir raforkuverð beint við gasverð og getur leitt til ofurhagnaðar hjá framleiðendum með lágan framleiðslukostnað. Slíkt kerfi þrengir jafnframt svigrúm ríkja til inngripa og dregur úr getu þeirra til að tryggja sanngjarnt verð og vernd viðkvæmra neytenda.⁵¹

Það hversu háð Evrópa er innfluttu jarðefnaeldsneyti grefur enn frekar undan orkuöryggi og gerir kerfið berskjaldað fyrir geópólitískum áföllum.⁵² Sumir benda á að raunverulegt orkusjálfstæði krefjist aukinnar opinberrar stefnumótunar, dreifðrar orkuframleiðslu og hraðari uppbyggingar innviða fyrir endurnýjanlega orku.

Umbreytingar ESB frá mars 2023 miða að því að draga úr áhrifum sveiflna á jarðefnaeldsneytismörkuðum, efla langtímasamninga og „styrkja neytendavernd“.⁵³ Þær halda þó í grundvallaruppbyggingu markaðarins, þar á meðal jaðarkerfi verðmyndunar, og fela því fremur í sér takmarkaðar breytingar en raunveruleg kerfisumskipti.

Heildarniðurstaðan er skýr: án djúpstæðra kerfisbreytinga mun raforkukerfi ESB áfram endurspeglar sveiflur á alþjóðlegum eldsneytismörkuðum og þjóna fyrst og fremst hagsmunum stórra orkufyrirtækja fremur en almennings. Sú hættu er alltumlykjandi að íslenska raforkukerfið verði einkavætt í framhaldi af markaðsvæðingu og orkupökkum ESB. Það væri eitt stærsta áfall sem hent gæti íslenskan almenning og fyrirtæki og þarf að forðast með öllum lögmætum leiðum. Kjósendur verða nauðsynlega að halda vöku sinni. Ásókn í uppsetningu vindorkugarða, í eigu braskara, um allt land er sterk vísbending um það sem er í vændum en það er aðferð sem einkaaðilar nota til þess að þrönga sér inn á markaðinn og skapa sér rými sem þeir ættu aldrei að fá. Standa þarf vörð um Landsvirkjun og hindra að út úr henni verði seldar [gefna] virkjanir sem þá lenda í höndum braskaranna. Slíkt má aldrei gerast.

⁵⁰European Parliamentary Research Service (EPRS) (2023), *EU electricity market design reform – Findings on implementation of the existing rules*, PE 747.421, May 2023. Má nálgast hér.

⁵¹Council of the European Union (2023), *Reform of electricity market design: Council and Parliament reach deal*, 14 December 2023. Má nálgast hér.

⁵²Sjá t.d.: Jan Dirx (2023), „Electricity market reform: Liberalise where possible, regulate where necessary“, *EESC info June 2023*, 07 June 2023, European Economic and Social Committee, Sækja grein.

⁵³Sjá einnig Dirx (2023), *op. cit.*

Kafli 10

Sérstaða Íslands sem tæki í áróðri: kurteisi án lagalegs innihalds

Undanfarið má greina ákveðið orðfæri - að Sambandið sé nú tilbúið til þess að „viðurkenna sérstöðu Íslands“. Þetta hljómar eins og loforð um efnislegar undanþágur eða sérlausnir, en í reynd er hér um að ræða áróðurstengt fyrirbæri sem hefur lítið sem ekkert lagalegt innihald. **Að viðurkenna það að Ísland sé eyja, með dreifða byggð og sérstaka atvinnuskipan, er ekki það sama og að breyta regluverki sambandsins.**

10.1 Sérstaða sem lýsing, ekki undanþága

Sé rætt um sérstöðu ríkja innan Evrópusambandsins er það yfirleitt í merkingunni að hvert ríki hafi sínar aðstæður, sögu og landfræðilegu einkenni. Þetta er kurteis og diplómátísk viðurkenning á fjölbreyttum aðstæðum í Evrópu. En þessi viðurkenning hefur enga sjálfstæða lagalega þýðingu. Hún breytir ekki *acquis communautaire*, hún breytir ekki grundvallarreglum innri markaðarins og hún breytir ekki stofnanalegu umgjörðinni sem umsóknarríki þarf að falla inn í.

Með því að fullyrða eitthvað annað er blandað saman táknrænni sérstöðu ríkja í orðræðu og lagasetningu. Það er eins og að segja að kuldi á Íslandi gefi sjálfkrafa rétt til afsláttar af hitamælum.

10.1.1 Sérstaða án áhrifa á regluverk

Regluverk Evrópusambandsins er mótað af 27 ríkjum í gegnum stofnanakerfi sem Ísland hefur enga aðkomu að. Það er ekki hægt að breyta þessum reglum vegna þess að umsóknarríki hefur sérstakar aðstæður. Ef það væri hægt, væri sambandið ekki lengur regluverk heldur samansafn sérlausna. Þess vegna eru allar svokallaðar „sérlausnir“ í reynd:

- tímabundnar aðlögunaráætlanir,
- tæknilegar útfærslur innan ramma óbreytts regluverks,
- eða pólitísk orðræða sem hefur ekki lagalegt gildi.

Sérstaða Íslands breytir því ekki regluverkinu. Hún breytir aðeins því hvernig embættismenn tala um ferlið.

10.2 Orðræðan sem blekking: þegar staðreyndir eru settar fram sem sérlausnir

Álitsgjafar halda því fram að Evrópusambandið sé nú tilbúið að „mæta sérstöðu Íslands“. Þar er reynt að blekkja þjóðina. Það að viðurkenna að Ísland sé eyja er ekkert sem menn vissu ekki áður og enginn dregur í efa. En að láta eins og þessi viðurkenning feli í sér möguleika til efnislegar breytingar á regluverki Sambandsins er fjarri öllu lagi.

Ef sérstaða Íslands hefði raunveruleg áhrif á regluverk ESB, þá væri það ekki lengur sameiginlegt regluverk. Allt væri samningsatriði í hverju máli fyrir sig. Þannig starfar Sambandið ekki.

10.3 Aðlögun, ekki samningur

Aðildarferlið er aðlögunarferli. Það snýst um að umsóknarríki taki upp regluverk sem þegar er til. Sérstaða Íslands breytir ekki þeirri staðreynd. Hún breytir aðeins orðræðunni í kringum ferlið. Að halda hinu gagnstæða fram er ekki bara villandi; það er pólitísk blekking sem skapar væntingar sem ekki er hægt að uppfylla.

Viðurkenning á sérstöðu Íslands er því ekki samningsatriði heldur kurteisleg staðfesting á landfræðilegum og samfélagslegum staðreyndum. Hún hefur engin áhrif á regluverk Evrópusambandsins og breytir ekki grundvallarforsendum aðildarferlisins.

Kaflí 11

Evrópusambandið og beiting viðurlaga: hótanir og raunveruleg réttaráhrif

Í almennri umræðu er því stundum haldið fram að Evrópusambandið fylgi ekki eftir hótunum sínum. Slík fullyrðing stenst ekki. Í Evrópurétti eru „hótanir“ ekki pólitískar yfirlýsingar heldur hafa formleg réttaráhrif, leiða til bindandi viðurlaga gagnvart aðildarríkjum og jafnvel fyrirtækjum og ríkjum utan sambandsins. ESB hefur þróað eitt öflugasta viðurlagakerfi alþjóðakerfisins, sem byggir á samspili framkvæmdarvalds, dómvalds og fjárhagslegra úrræða og þvingana.

11.1 Brotamál og dómvald: hótun sem leiðir til viðurlaga

Ferli brotamála (*infringement proceedings*) samkvæmt 258. gr. TFEU felur í sér stigvaxandi réttaráhrif. Þegar framkvæmdastjórnin sendir formlega viðvörun er það ekki pólitísk hótun heldur fyrsta skref í lagalega bindandi ferli sem getur endað með sektum.⁵⁴

Eitt skýrasta dæmið er *Commission v. Poland* (mál C-204/21), þar sem Evrópudómstóllinn lagði á Pólland sektir að fjárhæð 1 milljón evra á dag vegna brota á reglum um sjálfstæði dómstóla.⁵⁵ Þetta sýnir að viðvörun framkvæmdastjórnarinnar leiðir

⁵⁴European Commission: *Infringement procedure*, sótt 27. mars 2026.

⁵⁵Mál C-204/21 *Commission v. Poland*, ECLI:EU:C:2021:878.

til raunverulegra og fjárhagslegra viðurlaga.

11.1.1 Fjárhagsleg úrræði: frysting sjóða og skilyrt fjármögnun

Með reglugerðinni um réttarríkisskilyrði (Regulation 2020/2092) hefur ESB vald til að frysta fjármuni úr sameiginlegum sjóðum. Þessu úrræði var beitt í tilvikum Póllands og Ungverjalands, þar sem milljarðar evra voru stöðvaðir vegna meintra brota á skilyrðum réttarríkis.⁵⁶ Þetta eru ekki innantómar hótanir heldur hótanir sem hafa beinar fjárhagslegar afleiðingar og áhrif á ríkisfjármál viðkomandi ríkja.

11.1.2 Ríkisaðstoð og samkeppnisréttur: fordæmi sem sýna framkvæmd

Í málinu *Ireland and Others v Commission* (T-778/16 og T-892/16) reyndi á ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, sem taldi að árið 2016 hefði Apple Inc. notið ólögmetrar ríkisaðstoðar í gegnum skattaákvarðanir á Írlandi og krafðist endurheimtu á um 13 milljörðum evra. Almenni dómstóll ESB ógilti ákvörðunina 15. júlí árið 2020, þar sem hann taldi ekki nægilega sýnt fram á að Apple hefði fengið sértækt samkeppnisforskot.

Málið fór síðan fyrir Evrópudómstólinn (*Court of Justice of the European Union*, mál C-465/20 P) þar sem hann, 10 september árið 2024, staðfesti í megindráttum ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar og gerði Írlandi skylt að innheimta fjárhæðina af Apple, sem undirstrikar bæði umfang valdheimilda ESB og lagalega óvissu sem getur fylgt beitingu ríkisaðstoðarreglna. Þetta eru einhver stærstu einstöku viðurlög í sögu alþjóðlegs viðskiptaréttar og sýna að ESB fylgir eftir ákvörðunum sínum af fullum þunga.

11.1.3 Viðskiptaþvinganir: framkvæmd gagnvart ríkjum utan ESB

ESB hefur einnig beitt umfangsmiklum viðskiptaþvingunum gagnvart ríkjum utan sambandsins, m.a. Rússlandi, Hvíta-Rússlandi og Íran. Þessar þvinganir eru bindandi samkvæmt 215. gr. TFEU og hafa veruleg áhrif á alþjóðaviðskipti.⁵⁷

⁵⁶Sjá: Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, OJ L 433I, 22.12.2020.

⁵⁷Sjá t.d. Council Regulation (EU) 833/2014 um þvingunaraðgerðir gegn Rússlandi.

11.1.4 Niðurstaða

Fullyrðingar um að Evrópusambandið fylgi ekki eftir hótunum sínum standast ekki. Í Evrópurétti eru „hótanir“ ekki pólitísk fyrirbæri heldur formlegar aðgerðir með réttaráhrif í formi raunverulegra viðurlaga. Dómafordæmi, fjárhagsleg úrræði og viðskiptaþvinganir sýna að ESB hefur bæði vilja og getu til að framfylgja reglum sínum með bindandi aðferðum.

Kafli 12

Niðurlag

Íslendingar standa frammi fyrir mikilvægu vali um það hvort þeir eigi að ganga í Evrópusambandið. Þessi ákvörðun er ekki aðeins byggð á efnahagsrökum, heldur einnig á hræðslu og ótta við alþjóðlegar ógnir og óvissu sem geti skapað aðstæður þar sem framtíð þjóðarinnar væri stefnt í hættu. Mesta hættan er samt sem áður íslenska valdastéttin - íslenska valdaklíkan. Af henni stafar þjóðinni mest hættu.

Í þessari skýrslu hefur verið kannað hvernig hræðslu við Rússland, meintum ógnum frá Trump og meintum efnahagslegum ávinningi er beitt til þess að troða Íslandi, með góðu eða illu, inn í Evrópusambandið. Skýrsluhöfundur minnst þess að hafa heyrt aðildarsinna halda því fram að innganga í ESB snúist ekki einvörðungu um ávinning fyrir Ísland, heldur sé þetta eins konar „hugsjónastarf“ og feikilega göfugt í eðli sínu, enda þótt flestir Íslendingar tapi á því fjárhagslega og með fullveldisafsali þjóðarinnar.

Sumir segja það bara getgátur þegar vísað er í lagaverk og dóma Evrópudómstólsins. Það er ódýr málflutningur! Menn reyna að hanga á því roði að það sé hægt að semja um þætti sem skipta eiginlegu máli og jafnvel frávik frá lögum! En í raun og sanni eru það einvörðungu atrði sem snerta tímaramma innleiðinga og aðferðir sem samið er um.

Varanleg frávik, ótímabundin, eru ekki lengur í boði, eftir stóru stækkunina til Austurs, árið 2004. Jafnvel þótt hægt væri að semja um varanlegar undanþágur á sviðum sem skipta máli (sem er ekki hægt), þá hefði það takmarkað gildi til framtíðar. Ástæðan er einföld: Evrópudómstóllinn hefur endanlegt úrskurðarvald um túlkun og gildissvið Evrópuréttar. Dómstóllinn getur því síðar breytt réttarstöðunni með túlkun sinni, jafnvel þótt lagalegt samkomulag hafi verið gert á tilteknum tímapunkti. Þetta er eðli kerfis þar sem dómstóllinn tryggir réttarheild, samræmi

og forgang Evrópuréttar.⁵⁸

Annað er minna rætt í þessu samhengi, en er þó algert grundvallaratriði: **að íslenska stjórnarskráin heimilar ekki framsal ríkisvalds til erlendra stofnana.** Framhjá því verður ekki gengið nema brjóta stjórnarskrána. Menn spyrja, eðlilega: hverju á að trúa um kosti og galla Evrópusambandsins? Svárið er: því sem stendur í sáttmálum Sambandsins, reglugerðum, tilskipunum og ákvörðunum, dómum Evrópudómstólsins og því sem fram kemur á heimasíðum framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuþingsins.

Ef kjósendur telja að þetta séu ekki trúverðugar heimildir, á hverju vilja þeir þá frekar byggja? Sannleikurinn er, þrátt fyrir allt, ekki afstæðari en svo að allar upplýsingar liggja fyrir um eðli og tilgang Evrópusambandsins. Öruggasta aðferðin gegn áróðri aðildarsinna, og stjórnvalda, er að styðjast við framangreindar heimildir. Sé það gert, sést fljótlega að umræða um „íslenskar sérlausnir“ hangir í lausu lofti og er ætlað að blekkja fólk til fylgilags við Sambandið.

Núverandi ríkisstjórn fékk í upphafi mikinn byr í seglin. Það er því afskaplega dapurlegt að verða vitni að jafn grófum og skýlausum brotum á kosningaloforðum Samfylkingarinnar og raun ber vitni, um að aðild að ESB yrði ekki áhersluatriði á kjörtímabilinu, enda biðu mörg önnur brýnni mál úrlausnar innanlands. Að hefja aðildarferli á blekkingum og lygi kann ekki góðri lukku að stýra og það er vanvirðing við kjósendur! Fólk kys í góðri trú en sér síðan fljótlega að stjórnámálamenn lugu og ekkert er að marka loforðin. Ef það er ekki brot á trausti, og til þess fallið að grafa beinlínis undan trúverðugleika, hvað þarf þá til? Að „kíkja í pakkann“ er að kynna sér málið áður en fólk ákveður að styða „áframhald viðræðna“ sem er löngu lokið.

[Glærar umbúðir]

Þau vénið frá Evrópu vilja á bakkann,
veðja um land og mið.
Krakkana langar að kíkja í pakkann,
kjarninn þó blasi við.

Viðmælandi á RÚV sagði í Speglinum, miðvikudaginn 18. mars 2025, að ljóst væri að „nýir vindar“ blésu innan ESB og gaf þannig í skyn að mögulega mætti semja

⁵⁸Sjá t.d. R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No. 2), C-213/89, þar sem Evrópudómstóllinn staðfesti að landsdómstólar yrðu að gera bráðabirgðaráðstafanir gegn landslögum sem stangast á við rétt ESB, jafnvel þótt ríkið teldi sig hafa fullveldisrétt til að setja viðkomandi lög.

um varanlegar undanþágur. En, þá gleymist að pólitískir sviptivindar breyta engu um lagaverk Evrópusambandsins og stöðu Evrópudómstólsins! Lagaverkið er það sem gildir, þegar allt kemur til alls. Lissabon-sáttmálanum verður t.a.m. ekki breytt einungis til þess að koma til móts við þarfir Íslendinga í aðlögunarferli.

Fréttamenn á RÚV „álpuðust“ til þess að segja sannleikann um þetta nýlega, þar sem rætt var m.a. við sérfræðing í Evrópurétti í Brussel. Fréttamenn Spegilsins hafa sennilega séð sig knúna, eftir þrýsting frá stjórnvöldum, til að „leiðrétta þennan misskilning“ og koma með frétt sem ráðherrum fellur betur í geð.

Það eru mikil undirferli í umræðunni af hálfu aðildarinnar og þeirra sem aðildarinnar fá til þess að blekkja almenning. Það lýsir sér þannig, að reynt er að koma því inn hjá kjósendum að:

- ákvarðanir á vettvangi stjórn mála gangi framár lögum,
- að mögulega sé hægt að semja framhjá lögum,
- að lögin gildi ekki nauðsynlega,
- að hægt sé að semja um undanþágur sem þó er engin lagastoð fyrir.

Þann 13. apríl síðastliðinn var í Kastljósi RÚV rætt við þýska þingmanninn Tilman Kuban um sjávarútvegsmál í tengslum við mögulega ESB umsókn Íslands. RÚV kynnti visku þessa manns sem eitthvert nýtt innlegg í umræðuna. Hann kvaðst „...viss um að hægt væri að ná málamiðlun í sjávarútvegsmálum sem bæði sjómenn og útvegsfyrirtæki gætu unað við.“ Þetta segir nákvæmlega ekkert um raunverulega stöðu málsins. Eins og áður er komið fram í þessum skrifum verður ekki samið um það sem stangast á við lög!

Það liggur fyrir að **öll íslenska efnahaglögsagan** er þarna kjarnaatriði og mun falla undir „European Waters“⁵⁹ gangi Ísland í Sambandið. Það eitt og sér er í sjálfu sér algerlega óviðunandi niðurstaða. Sameiginlega sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnan mun gilda eftir inngöngu. Um frávik frá því verður ekki samið. Þar að auki verður að hafa í huga að málið snýst ekki einvörðungu um sjómenn og sjávarútvegsfyrirtæki heldur og vilja þjóðarinnar sjálfrar. Enn fremur, full og óskoruð stjórn á efnahagslögsögunni snýst um allt sem henni tilheyrir s.s. fiskveiðar. Landgrunið er síðan gríðarlega stórt mál þarna og efni undir hafsbotninum.⁶⁰ Eftirfarandi listi sýnir tengsl Evrópuréttar og landgrunns.

⁵⁹Hafsvæði utan 12 mílna.

⁶⁰Sjá einnig: *Stjórnun efnahagslögsögu þegar ríki ganga í ESB: Fullveldisréttur*. Reykjavík, janúar 2025. Kári skrifar.

- Innleiðingarreglugerð (EU) 2025/2210: kveður á um að tiltekna skyldur samkvæmt kolefnisjöfnunarkerfi ESB (CBAM) taki einnig til vara við móttöku þeirra á mannvirkjum á *landgrunni* eða innan efnahagslögsögu aðildarríkja ESB (t.d. olíu- og gasvinnslupöllum).
- EFTA-dómstóllinn, mál E-6/25 (Saga Subsea): varðar beint gildissvið EES-samningsins gagnvart starfsemi á landgrunni EES-ríkja, einkum í tengslum við olíu- og gasvinnslu á hafi.
- Tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins (2014/89/EU): nær til skipulagningar og nýtingar hafsbotns og landgrunns.⁶¹
- Stefna Evrópusambandsins um endurnýjanlega orkuvinnslu á hafsvæðum [ESB Offshore Renewable Energy Strategy] (COM/2020/741): setur sameiginlegar reglur um orkuvinnslu á *landgrunni*.

12.1 Hvernig á að orða spurninguna?

Við orðun spurningarinnar skiptir máli hvaða merkingu ætlunin er að svarið *Já* beri. Hægt er að orða spurninguna á tvo mismunandi vegu, eftir því hvort ætlunin er að *Já* tákni stuðning eða andstöðu við aðild Íslands að Evrópusambandinu. Báðar leiðir eru málfræðilega réttar, en hvor þeirra hentar fer eftir því hvaða merkingu á að lesa beint út úr svarinu.

Mikilvægt er að hafa í huga að afstaða fólks skiptist ekki aðeins í tvo flokka. Auk þess að vera *hlynnstur* eða *andvígur* geta svarendur einnig verið *hvorki né* eða *óákveðnir*. Þetta þýðir að ef spurt er út frá andstöðu (eins og í spurningunni „Ert þú andvígur...?“), þá merkir svarið *Nei* ekki óhjákvæmilega að viðkomandi sé hlynnstur. Það getur einnig þýtt að hann sé einfaldlega ekki andvígur, þ.e. hlutlaus eða óákveðinn. Sama gildir í hina áttina: ef spurt er „Ert þú hlynnstur...?“ , þá merkir *Nei* ekki endilega andstöðu, heldur getur það líka falið í sér óákveðni.

Þetta er ástæða þess að *Já/Nei* spurningar geta aldrei greint á milli allra þriggja afstöðuflokkanna, heldur aðeins tveggja: þeirra sem uppfylla skilyrðið í spurningunni og þeir sem gera það ekki. Þrátt fyrir það eru báðar útgáfur hér að neðan fullkomlega nothæfar, svo lengi sem ljóst er hvaða merkingu á að lesa út úr svarinu.

⁶¹Í 3. gr. 4. tölul. tilskipunarinnar segir: „hafsvæði“ merkir vatn, hafsbotn og botnlög eins og skilgreint er í lið (1)(a) 3. gr. tilskipunar 2008/56/EB og strandsvæði eins og skilgreint er í lið 7 2. gr. tilskipunar 2000/60/EB, ásamt hafsbotni þeirra og botnlögum.

1. Ef *Já* á að tákna stuðning

Í þessari útgáfu er spurt út frá jákvæðri afstöðu. Þá merkir **Já** að viðkomandi sé hlynntur aðild, en **Nei** að hann sé ekki hlynntur (sem getur falið í sér andstöðu eða óákveðni).

Ert þú hlynnt/hlynntur aðild Íslands að Evrópusambandinu?

- Já
- Nei

2. Ef *Já* á að tákna andstöðu

Í þessari útgáfu er spurt út frá neikvæðri afstöðu. Þá merkir **Já** að viðkomandi sé andvígur aðild, en **Nei** að hann sé ekki andvígur (sem getur falið í sér stuðning eða óákveðni).

Ert þú andvíg/andvígur aðild Íslands að Evrópusambandinu?

- Já
- Nei

Kaflí 13

Aðlögunarviðræður Íslands að Evrópusambandinu

13.1 Aðlögun Íslands

Íslenskur ráðherra sótti um aðild að Evrópusambandinu í júlí 2009. Framkvæmdastjórnin gaf jákvæða umsögn í febrúar 2010 og í júní 2010 samþykkti Ráðið að hefja aðildarviðræður.⁶² Eftir stjórnarskipti í maí 2013 voru viðræðurnar settar á bið.

Í mars 2015 óskaði ríkisstjórn Íslands eftir því að „ekki skyldi lengur líta á Ísland sem umsóknarríki að Evrópusambandinu“. Ráðið tók beiðnina formlega til greina og aðlagði verklag sitt í samræmi við það.⁶³

Á þeim tímapunkti höfðu **27 kaflar verið opnaðir** og **11 þeirra lokað tímabundið**. Í mars 2015 óskaði ríkisstjórnin eftir því að Ísland yrði ekki lengur talið umsóknarríki.

Ísland er þó samþætt Evrópusambandinu í gegnum:

- EES-samninginn,
- Schengen-samstarfið,
- EFTA,
- Dyflinnarreglugerðina,
- og Norrænu víddina.

⁶²Sjá einnig fréttatilkynningu Ráðsins um fimmta fund aðildarráðstefnunnar með Íslandi á ráðherrastigi, þar sem sex nýir kaflar voru opnaðir og einum tímabundið lokað: Council of the European Union, PRESSE 543, 17894/12 (18 December 2012).

⁶³Heimild: Framkvæmdastjórn ESB. Sjá: Iceland - Membership status.

Með EES-samningnum tekur Ísland þátt í innri markaðinum og leggur fjárhagslega til félagslegs og efnahagslegs „samheldnissjóðs“ Evrópu.

13.2 Staða aðildarkafla

Í aðlögunarviðræðum Íslands við Evrópusambandið voru alls 35 samningskaflar. Samkvæmt opinberum gögnum Ráðsins voru 27 kaflar opnaðir, 11 tímabundið lokað og nokkrir kaflar aldrei opnaðir.⁶⁴

Staða kafla	Fjöldi
Alls samningskaflar	35
Opnaðir	27
Tímabundið lokaðir	11
Aldrei opnaðir	8

Tafla 13.1: Yfirlit yfir stöðu samningskafla í aðildarviðræðum Íslands við ESB

Kaflar eru almennt ekki opnaðir ef ekki þykir sjá til lands í samningsstöðu og átti það sérstaklega við um landbúnað og sjávarútveg.

Kafla	Staða
Opnaðir kaflar	
Flutningamál (Transport policy)	Opinn
Félagsmál og atvinnumál (Social policy and employment)	Opinn
Fjármálaeftirlit (Financial control)	Opinn
Opinber innkaup (Public procurement)	Opinn
Upplýsingasamfélag og fjölmiðlar (Information society and media)	Opinn
Fjármál og fjárhagsreglur ESB (Financial and budgetary provisions)	Opinn
<i>Áframhald á næstu síðu</i>	

⁶⁴Samkvæmt upplýsingum frá Ráðinu (Council of the European Union) voru 27 af 35 samningsköflum opnaðir í aðildarviðræðum Íslands og 11 þeirra tímabundið lokað áður en viðræðurnar voru settar á bið í desember 2012. Sjá: Council of the European Union, „Iceland – EU accession negotiations“, Iceland – EU accession negotiations.

Kafli	Staða
Samkeppnismál (Competition policy)	Opinn
Orkumál (Energy)	Opinn
Fjármálaþjónusta (Financial services)	Opinn
Tölfræði (Statistics)	Opinn
Tollamál (Customs union)	Opinn
Frjáls vöruflutningur (Free movement of goods)	Opinn
Skattamál (Taxation)	Opinn
Efnahags- og myntmál (Economic and monetary policy)	Opinn
Byggðastefna og samheldnissjóðir (Regional policy)	Opinn
Umhverfismál (Environment)	Opinn
Utanríkismál (External relations)	Opinn
Tímabundið lokaðir kaflar	
Vísindi og rannsóknir (Science and research)	Tímabundið lokað
Menntun og menning (Education and culture)	Tímabundið lokað
Frjáls för launafólks (Free movement of workers)	Tímabundið lokað
Hugverkaréttur (Intellectual property law)	Tímabundið lokað
Félagaréttur (Company law)	Tímabundið lokað
Iðnaðar- og fyrirtækjamál (Enterprise and industrial policy)	Tímabundið lokað
Samgöngu- og netkerfi (Trans-European networks)	Tímabundið lokað
Dómsmál og mannréttindi (Judiciary and fundamental rights)	Tímabundið lokað
Neytenda- og heilsuvernd (Consumer and health protection)	Tímabundið lokað
Utanríkis-, öryggis- og varnarmál (Foreign, security and defence policy)	Tímabundið lokað
Kaflar sem ekki voru opnaðir	
<i>Áframhald á næstu síðu</i>	

Kafli	Staða
Landbúnaður og dreifbýlisþróun (Agriculture and rural development)	Ekki opnaður
Sjávarútvegur (Fisheries)	Ekki opnaður
Frjáls för þjónustu (Free movement of services)	Ekki opnaður
Fjármálastöðugleiki (Economic and financial affairs)	Ekki opnaður

Tafla 13.2: Staða aðlögunarviðræðna Íslands við ESB.

[Aðildin]

Veðrið mun lagast og verðurðu sæll,
veglaus á Ísalandinu.

Afsalar frelsinu og endar sem þræll,
í Evrópusambandinu.