

ALÞJÓÐAVIDSKIPTI &
EFNAHAGSSAMÞÆTTING

ESB/EES, NAFTA/USMCA, CPTPP OG BRICS

Lagalegur og efnahagslegur samanburður

Skýrsla

Lagalegt umhverfi • Efnahagsleg samþætting • Viðskiptastefna • Stofnanir

Höfundur: Kári

31. október 2026

L^AT_EX

Efnisyfirlit

1	Inngangur	1
1.1	Próun alþjóðaviðskiptakerfisins	1
1.2	Breytt eðli alþjóðlegra viðskiptareglna	3
1.3	Rannsóknarspurningar og aðferð	6
1.4	ESB/EES	7
1.4.1	Lagagrundvöllur	7
1.4.2	Takmarkanir EES	8
2	NAFTA og USMCA	11
2.0.1	NAFTA sem sögulegt kerfi	11
2.0.2	USMCA og lagaleg þróun	11
2.0.3	Efnahagsleg sérstaða	12
3	CPTPP	14
3.0.1	Uppbygging	14
3.0.2	Lagalegt umfang	14
3.0.3	CPTPP – lausn deilumála	15
3.0.4	Efnahagslegt vægi	16
3.0.5	Lagaleg uppbygging CPTPP	16
4	BRICS	18
4.0.1	Annars konar samstarf	18
4.0.2	Lagaleg binding	18
4.0.3	Efnahagslegt markmið	19
4.0.4	Efnahagslegt og alþjóðlegt vægi	19
4.1	Heildarsamanburður	20
4.1.1	Túlkun	21
4.2	Efnahagslegur samanburður	23

5	Lagaleg og efnahagsleg greining	24
5.0.1	Fullveldi og framsal valds	24
5.0.2	Deilumál og framkvæmd	24
5.1	Efnahagsleg greining	25
5.1.1	Markaðsaðgangur	25
5.1.2	Stærðarhagkvæmni	26
5.1.3	Viðskiptakostnaður	26
6	ESB, aðild að alþjóðlegum deilumálum	27
6.0.1	GATT og WTO: sameiginleg viðskiptastefna ESB . .	28
6.0.2	UNCLOS: lögsaga ESB og takmörkun á sjálfstæðri málsmeðferð aðildarríkja	30
6.0.3	Alþjóðleg lögsaga og sjálfstæði aðildarríkjanna	32
7	Hvað þýðir þetta fyrir Ísland?	34
7.1	Styrkleikar og veikleikar	36
7.2	Heildarniðurstaða	36
7.2.1	Lokaniðurstaða í einni töflu	37
8	Lokaorð og niðurstöður	38
9	Heimildaskrá	42
9.1	Dómar og álit Evrópudómstólsins	42
9.2	Alþjóðasamningar og réttarheimildir Evrópusambandsins .	42
9.3	Opinberar stofnanir og vefheimildir	43
9.4	Alþjóðlegir viðskiptasamningar og viðskiptareglur	43
9.5	Gerðardómsúrskurðir í fjárfestingadeilum	44

Kafli 1

Inngangur

1.1 Þróun alþjóðaviðskiptakerfisins

Nútímakerfi alþjóðaviðskipta verður ekki skilið án þess að horft sé til þess alþjóðlega efnahagskerfis sem mótaðist í kjölfar síðari heimsstyrjaldarinnar. Reynslan af kreppunni miklu, verndarstefnu og gengislækkunum á millistríðsárunum hafði sýnt fram á að alþjóðlegt efnahagskerfi gat orðið óstöðugt þegar ríki beittu viðskiptahindrunum og öðrum einhliða ráðstöfunum til að verja eigin markaði. Eftir stríð var því leitast við að byggja upp alþjóðlegt kerfi sem stuðlaði að auknum efnahagslegum stöðugleika og fyrirsjáanlegri samskiptum ríkja.

Á ráðstefnunni í Bretton Woods árið 1944 var lagður grunnur að nýju alþjóðlegu efnahagskerfi. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Alþjóðabankinn urðu tvær mikilvægar stoðir þess kerfis. Jafnframt var stefnt að þriðju stoðinni, alþjóðastofnun um viðskipti, International Trade Organization (ITO), sem átti að skapa víðtækan alþjóðlegan ramma um viðskiptamál. Hugmyndin var því upphaflega að alþjóðlegt efnahagssamstarf byggðist á fleiri en einni stofnun, þar sem viðskipti, fjármál og þróun yrðu hluti af samhangandi kerfi.¹

ITO varð hins vegar aldrei að veruleika. Á meðan unnið var að stofnskrá hans höfðu ríki þegar hafið samningaviðræður um lækkun og bindingu tolla. Þær viðræður leiddu til samnings um tolla og viðskipti eða *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), sem var undirritaður af 23 ríkjum í Genf 30. október 1947. GATT tók síðan gildi með svokallaðri bókun um bráðabirgðabeitingu (Protocol of Provisional Application) árið 1948.²

¹World Trade Organization, „The GATT years: from Havana to Marrakesh“. Sækja upplýsingar.

²World Trade Organization, „Pre-WTO legal texts“. Sjá umfjöllun.

GATT var upphaflega hugsað sem bráðabirgðafyrirkomulag þar til ITO tæki til starfa. Havana-sáttmálinn [Havana Charter] fyrir ITO var samþykktur árið 1948, en varð aldrei að gildandi alþjóðasamningi. Bandaríkin, sem höfðu verið meðal helstu talsmanna hugmyndarinnar um ITO, ákváðu árið 1950 að leita ekki eftir samþykki Bandaríkjaþings fyrir Havana-sáttmálanum. Þar með varð GATT í reynd meginrammi alþjóðaviðskipta næstu áratugina.³

Meginverkefni GATT var í upphafi að lækka tolla og tryggja að tollalækkunarir sem ríki sömdu um væru bindandi. Þróunin fór að verulegu leyti fram í svokölluðum samningalotum, *trade rounds*, þar sem aðildarríki GATT sömdu um frekari tollalækkanir og síðar um sífellt viðtækari reglur um alþjóðaviðskipti.⁴

Alls fóru fram átta samningalotur undir GATT á tímabilinu 1947–1994: Genfarlotan 1947, Annecy-lotan 1949, Torquay-lotan 1950–1951, Genfarlotan 1956, Dillon-lotan 1960–1961, Kennedy-lotan 1964–1967, Tókýó-lotan 1973–1979 og að lokum Úrúgvæ-lotan 1986–1994.⁵

Fyrstu samningaloturnar snerust fyrst og fremst um tolla. Kennedy-lotan bætti meðal annars við reglum um undirboð, en Tókýó-lotan færði áhersluna að hluta yfir á viðskiptahindranir sem ekki voru tollar og svokallaðar rammareglur. Úrúgvæ-lotan var umfangsmest og markaði mikilvægt skref frá hefðbundnu tollasamkomulagi yfir í mun viðtækara regluverk um alþjóðaviðskipti. Hún náði meðal annars til þjónustu, hugverkaréttar, landbúnaðar, textíls, fjárfestingatengdra ráðstafana og lausnar deilumála.⁶

Úrúgvæ-lotan hófst árið 1986 og lauk með samningunum í **Marrakesh árið 1994**. Marrakesh-samningurinn um stofnun Alþjóðaviðskipta-stofnunarinnar⁷ var undirritaður 15. apríl 1994 og tók gildi 1. janúar 1995. Með stofnun WTO varð til formleg alþjóðastofnun sem tók við af kerfi GATT og fékk það hlutverk að annast framkvæmd og stjórnsýslu nýs og viðtækara

³World Trade Organization, „The GATT years: from Havana to Marrakesh“. Sjá vefsíðu WTO.

⁴World Trade Organization, „GATT trade rounds“. Sjá vefsíðu WTO.

⁵World Trade Organization, „Derestriction of bilateral negotiating material from GATT rounds of negotiations“. Sjá vefsíðu WTO.

⁶World Trade Organization, „The GATT years: from Havana to Marrakesh“. Sjá vefsíðu WTO.

⁷World Trade Organization - WTO.

kerfis alþjóðlegra viðskiptasamninga.⁸

Mikilvægt er þó að líta ekki svo á að GATT 1947 hafi einfaldlega horfið þegar WTO tók til starfa. GATT 1994 varð hluti af WTO-samningnum og er lögfræðilega aðgreindur frá hinum upphaflega GATT 1947. GATT 1994 byggist meðal annars á ákvæðum GATT 1947, ásamt þeim breytingum og viðbótum sem urðu til á GATT-tímabilinu og við Úrúgvæ-lotuna.⁹

Marrakesh-samningurinn felur jafnframt í sér mun víðtækara kerfi en GATT eitt og sér. Viðaukar hans ná meðal annars til vöruviðskipta samkvæmt GATT 1994, þjónustuviðskipta samkvæmt GATS, hugverkaréttar samkvæmt TRIPS, lausnar deilumála og endurskoðunar á viðskiptastefnu aðildarríkja.¹⁰

Þessi sögulega þróun skiptir máli fyrir samanburðinn sem hér fer á eftir. Hún sýnir að alþjóðlegt efnahagssamstarf hefur tekið á sig margar myndir og að aukin alþjóðavæðing hefur ekki sjálfkrafa leitt til þess að ríki færi sig í átt að einni ákveðinni tegund samþættingar. Markaðsvæing er þó ævinlega miðlægt markmið. GATT og WTO byggjast á marghliða samstarfi þar sem ríki semja um sameiginlegar reglur án þess að mynda sameiginlegt stjórnskipulegt kerfi sambærilegt við Evrópusambandið. Samhliða þessu hafa ríki þróað svæðisbundna og fjölþjóðlega samninga, svo sem fríverslunarsamning Bandaríkjanna, Mexíkó og Kanada (USMCA) og fríverslunarsamning Kyrrahafsríkja (CPTPP), auk annars konar efnahagslegs og pólitísku samstarfs, svo sem samstarfshóp nýmarkaðsríkja (BRICS).

1.2 Breytt eðli alþjóðlegra viðskiptareglna

Með stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) árið 1995 varð ákveðin eðlisbreyting á alþjóðlegu viðskiptasamstarfi. Alþjóðlegar viðskiptareglur náðu nú mun skýrar til fleiri þátta innlendrar efnahagsstarfsemi en áður,

⁸World Trade Organization, „Marrakesh Agreement Establishing the WTO“. Sjá vefsíðu WTO.

⁹World Trade Organization, „GATT 1947 and GATT 1994: what's the difference?“. Sjá vefsíðu WTO.

¹⁰World Trade Organization, „WTO legal texts“. Sjá vefsíðu WTO.

einkum með tilkomu samningsins um þjónustuviðskipti (GATS). Samningurinn tekur ekki einungis til þjónustuviðskipta yfir landamæri, heldur einnig til tiltekinna innlendra laga, reglna og stjórnsýsluráðstafana sem hafa áhrif á þjónustuviðskipti.¹¹

Þessi þróun fól því ekki eingöngu í sér aukið frelsi í viðskiptum milli ríkja, heldur einnig aukna þýðingu alþjóðlegra viðskiptareglna fyrir innlent regluverk og skipulag þjónustumarkaða. GATS nær meðal annars til ráðstafana sem stjórnvöld grípa til og hafa áhrif á þjónustuviðskipti, hvort sem þær eru settar á landsvísu eða á lægri stjórnsýslustigum. Umfang skuldbindinga ríkja er þó mismunandi eftir þjónustugreinum og þeim skuldbindingum sem þau hafa sérstaklega tekið á sig.¹²

Af þessu leiðir að mörkin milli alþjóðlegra viðskiptareglna og innlendra stefnumótunar verða mikilvægt viðfangsefni. Áhrifin geta meðal annars varðað skipulag og reglusetningu á sviðum sem tengjast mikilvægri þjónustu og innviðum samfélagsins. Þó verður að hafa í huga að GATS setur ekki alla opinbera þjónustu sjálfkrafa undir markaðslögmál. Samningurinn hefur sérstök ákvæði um þjónustu sem veitt er við beitingu opinbers valds, auk þess sem skuldbindingar ríkja ráðast af gildissviði samningsins og þeim skuldbindingum sem þau hafa samþykkt.¹³

Svipaða þróun má greina innan Evrópusambandsins, þar sem tilskipun 2006/123/EB um þjónustu á innri markaðnum hafði það markmið að auðvelda þjónustuveitendum að starfa þvert á landamæri aðildarríkjanna. Tilskipunin nær þó ekki til allrar þjónustu án undantekninga.¹⁴

Í þessu samhengi vaknar grundvallarspurning um mörkin milli frjálsra viðskipta og réttar samfélaga til að skipuleggja, fjármagna og stjórna mikilvægri þjónustu. Deilur um skilgreiningu þjónustu og gildissvið alþjóðlegra viðskiptareglna snúast því ekki aðeins um aðgang að mörkuðum, heldur

¹¹World Trade Organization (WTO), „The GATS: objectives, coverage and disciplines“ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/GATSqa_e.htm.

¹²World Trade Organization (WTO), „Scope and Application“ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s4p1_e.htm.

¹³World Trade Organization (WTO), „The GATS: objectives, coverage and disciplines“ https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/GATSqa_e.htm.

¹⁴Evrópuþingið og Ráð Evrópusambandsins, tilskipun 2006/123/EB frá 12. desember 2006 um þjónustu á innri markaðnum, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>.

einnig um svigrúm stjórnvalda til að móta samfélagslega innviði og ákvarða með hvaða hætti nauðsynleg þjónusta er veitt.

Með tilkomu GATS náðu alþjóðlegar viðskiptareglur nú mun skýrar til fleiri þátta innlendrar efnahagsstarfsemi en áður. Samningurinn færði þjónustuviðskipti skýrar inn í alþjóðlegt viðskiptareglukerfi og skapaði, eftir því sem ríki tóku á sig skuldbindingar samkvæmt honum, ramma um aukið markaðsaðgengi á tilteknum þjónustusviðum. Þessi þróun tengist víðari spurningum um markaðsvæðingu þjónustu og innviða, hlutverk hins opinbera og það svigrúm sem ríki hafa til að móta eigin efnahagsstefnu.

Þessi álitamál komu skýrt fram í umræðu um GATS-samninginn á Alþingi. Ögmundur Jónasson lagði t.a.m. fram ásamt fleirum þingsályktunartillögu á 131. löggjafarþingi 2004–2005 þar sem var meðal annars kallað eftir úttekt á efnahagslegum, félagslegum og stjórnmálalegum áhrifum samningsins á Íslandi. Sérstaklega var vakin athygli á mögulegum áhrifum hans á almannaðjónustu, sjálfræði stjórnvalda og svigrúm þeirra til að skipuleggja og reka opinbera þjónustu.¹⁵

Þingskjalið sýnir þannig að áhyggjur af mörkunum á milli alþjóðlegra viðskiptareglna og innlendrar stefnumótunar höfðu einnig komið fram í íslenskri umræðu. Þar var meðal annars tekist á um hvort skilgreining GATS á þjónustu sem veitt er við beitingu opinbers valds veitti nægilega skýra vernd fyrir opinbera þjónustu og þjónustu í almannabágu.¹⁶

GATS-samningurinn virðist við fyrstu sýn veita opinberri þjónustu og rétti ríkja til að setja henni reglur víðtæka vernd. Undanþága hans fyrir þjónustu sem veitt er við beitingu opinbers valds er þó þröngt skilgreind, en gildissvið samningsins nær almennt til ráðstafana stjórnvalda sem hafa áhrif á þjónustu með alþjóðlega skírskotun. Því geta reglur GATS náð til ýmissa sviða opinberrar þjónustu, jafnvel þegar ráðstafanir stjórnvalda eru ekki mismunandi eftir innlendum og erlendum aðilum og hafa lítil áhrif á alþjóðaviðskipti. Þegar ríki hafa jafnframt tekið á sig sértækar

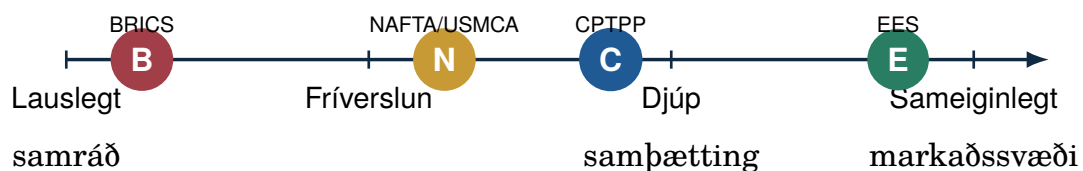
¹⁵Alþingi, *Tillaga til þingsályktunar um úttekt vegna GATS-samningsins og breytinga á honum*, 131. löggjafarþing 2004–2005, þingskjal 63, mál 63. <https://www.althingi.is/altext/131/s/0063.html>.

¹⁶Sama heimild, greinargerð með þingsályktunartillögunni, umfjöllun um skilgreiningu á almannaðjónustu og 3. mgr. I. gr. GATS-samningsins.

skuldbindingar um markaðsaðgang og jafna meðferð¹⁷ getur svigrúm þeirra til að setja þjónustunni reglur takmarkast enn frekar. Þetta vakti sérstakar áhyggjur þar sem heilbrigðisþjónusta, menntun og félagsþjónusta eru oft reknar í blönduðu kerfi opinberra aðila, einkafyrirtækja og félagasamtaka. Meginspurningin er því hvort GATS tryggi ríkjum nægilegt svigrúm til að velja sjálf hvernig slík þjónusta er fjármögnuð, skipulögð og veitt.¹⁸

Mismunandi efnahagssamstarf verður því skoðað sem ólíkt stofnanalegt fyrirkomulag fremur en sem stig í fyrirfram ákveðinni þróunarleið. Markmiðið er að greina hversu langt ríki ganga í markaðsaðgangi, sameiginlegum reglum, lagalegri bindingu og stofnanalegri samvinnu og hvaða áhrif slíkt hefur á stefnumótunarfrelsi og efnahagslegt fullveldi þeirra.

Alþjóðaviðskipti byggjast ekki einungis á tollum og fríverslun. Í nútíma-hagkerfi skipta sameiginlegar reglur um staðla, þjónustu, fjárfestingar, samkeppni, opinber innkaup, stafræn viðskipti og lausn deilumála oft jafn miklu máli og tollskrár. Þegar ríki sameinast um slíkar reglur vaknar grundvallarspurning: *hversu langt eiga ríkin að ganga í samþættingunni?*



Þessi mynd er ekki formleg mæling heldur hugtakalegt líkan. Hún sýnir þó meginatriði skýrslunnar: samstarfsformin hafa ólíka lagalega dýpt.

1.3 Rannsóknarspurningar og aðferð

Meginrannsóknarspurningin er:

Hvernig eru ESB/EES, NAFTA/USMCA, CPTPP og BRICS

¹⁷Sbr. WTO reglurnar um *national treatment and market access*.

¹⁸Sjá nánar um þrengsl og takmarkanir undanþáguákvæða í skjalinu: *GATS and Public Service Systems*, útgefnu af atvinnu- og fjárfestingaráðuneyti (Ministry of Employment and Investment) í Bresku Kólumbíu (British Columbia) (sjá umfjöllun um Article I:3 og áhrif á blandað þjónustukerfi). Aðgengilegt á: https://www.iatp.org/sites/default/files/GATS_and_Public_Service_Systems.htm.

ólík hvað varðar lagalega bindingu, stofnanauppbyggingu og efnahagslega samþættingu?

Til að svara henni er notuð samanburðargreining. Hvert kerfi er metið út frá:

- lagalegum grundvelli og stöðu samninga,
- umfangi markaðsaðgangs,
- regluverki og innleiðingu,
- úrlausn ágreiningsmála,
- stofnanauppbyggingu,
- viðskipta- og fjárfestingareglum,
- áhrifum á efnahagslegt fullveldi,
- og stefnumótandi þýðingu.

1.4 ESB/EES

1.4.1 Lagagrundvöllur

Lagagrundvöllur fríverslunarsvæða (GATT 1947 – PART III, Article XXIV)

Samkvæmt 24. grein GATT-samningsins frá 1947 [General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)] er ríkjum heimilt að stofna til fríverslunarsvæða og tollabandalaga, þrátt fyrir meginregluna um bestukjör¹⁹ í alþjóðaviðskiptum. USMCA, sem tók við af NAFTA, er dæmi um fríverslunarsvæði (e. Free Trade Area), en EES-samningurinn felur í sér víðtækari efnahagslega samþættingu milli aðildarríkjanna.²⁰

EES-samningurinn tók gildi 1. janúar 1994 og sameinar 27 aðildarríki ESB og þrjú EFTA-ríki, Ísland, Liechtenstein og Noreg, á einu innri markaðssvæði.²¹ Kjarni kerfisins er svokallað fjórfrelsi:

1. frjálsir vöruflutningar,
2. frjáls för fólks,
3. frjáls þjónusta,
4. frjáls för fjármagns.

EES-samningurinn er ekki tollabandalag²² og felur ekki í sér sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart ríkjum utan EES. EFTA-ríkin sem eiga aðild að EES, þar á meðal Ísland, halda því eftir svigrúmi til að taka þátt í viðskiptasamningum við ríki utan EES. Þessi staða greinir EES meðal annars frá aðild að tollabandalagi ESB, þar sem sameiginleg tollastefna og sameiginlegir tollar gilda gagnvart ríkjum utan Sambandsins. Ísland getur þannig, innan ramma EFTA-samstarfsins, notið fríverslunarsamninga EFTA við ríki utan ESB og EES og hefur jafnframt heimild til að gera tvíhliða viðskiptasamninga við þriðju ríki.²³

Markmiðið er að tryggja einsleitni reglna og samkeppnisskilyrða innan markaðarins. Sérstaða EES felst jafnframt í stofnanakerfinu. Framkvæmd samningsins gagnvart EFTA-ríkjum byggist meðal annars á Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstólnum, á meðan framkvæmd innan ESB er á ábyrgð stofnana Sambandsins.²⁴

1.4.2 Takmarkanir EES

EES felur ekki í sér fulla aðild að ESB. Samningurinn nær til dæmis ekki til sameiginlegrar landbúnaðar- og sjávarútvegsstefnu ESB, tollabandalags-

¹⁹Hér er vísað til reglunnar um „Most Favoured Nation“ (MFN). Sjá GATT 1947, I. gr. um meginregluna um bestukjör.

²⁰World Trade Organization, „GATT 1947 and GATT 1994: what's the difference?“, sjá nánar á vefsíðu WTO.

²¹European Commission, „European Economic Area“, 2026. Sjá hér.

²²European Free Trade Association (EFTA), „Customs Matters“, EFTA.

²³European Commission, „European Economic Area (EEA) Agreement“. Vefsíða framkvæmdstjórnar ESB.

²⁴Sækja vefsíðu – European Commission, „European Economic Area“, 2026.

ins, sameiginlegrar viðskiptastefnu eða efnahags- og myntbandalagsins.²⁵ Þetta kann að skapa ákveðna togstreitu: EFTA-ríkin fá víðtækan aðgang að innri markaðnum en hafa ekki sömu formlegu ákvörðunaraðild að löggjöf ESB og aðildarríki Sambandsins. Áhrifin á löggjöfina eru þó vanmetin og skiptir þar mestu að nýta það svigrúm sem til staðar er. EES-samningurinn er engu að síður mun skárri fyrirkomulag en full aðild að Evrópusambandinu með öllum þeim göllum sem aðildinni fylgja. Markaðsaðgangur í skiptum fyrir fullveldisafsal er þó og verður ævinlega afar óheppilegt fyrirkomulag.

²⁵Sækja vefsíðu – European Union, „European Economic Area“, 2026.

Lagaleg meginniðurstaða EES: EES-samstarfið felur ekki einungis í sér efnahagslegan ávinning af auknum markaðsaðgangi. Það hefur jafnframt áhrif á beitingu íslensks ríkisvalds. Með EES-samningnum skuldbindur Ísland sig til að tryggja framkvæmd þeirra sameiginlegu reglna sem falla undir gildissvið samningsins og taka upp nýjar gerðir ESB-löggjafar í EES-samninginn samkvæmt þeim ferlum sem þar er kveðið á um. Með þessu er hluti íslenskrar lagasetningar og stjórnsýslu bundinn af alþjóðlegum skuldbindingum sem eiga uppruna sinn í regluverki ESB, þótt Ísland sé ekki aðili að ESB og hafi ekki atkvæðisrétt í þeim stofnunum Sambandsins sem samþykkja þessa löggjöf. Þó ber að hafa hugfast að vægi Íslands í ákvarðanatöku innan stofnana ESB væri sama og ekkert eins og oft verður hlutskipti smárikja.

Þetta leiðir til grundvallarspurningar um fullveldi: Ísland hefur formlegt vald til að setja eigin lög en hefur jafnframt skuldbundið sig til að laga íslenskan rétt að tilteknum reglum hins sameiginlega EES-markaðar. Í þessu felst því ekki aðeins „kostnaður“ við að innleiða regluverk heldur raunveruleg takmörkun á sjálfstæðu svigrúmi íslenskra stjórnvalda og löggjafans á þeim sviðum sem falla undir EES-samninginn. Sérstaða EES felst einmitt í þessari spennu milli víðtæks markaðsaðgangs og takmarkaðs sjálfstæðis í stefnumótun á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Með aðild að ESB væri staðan hins vegar verulega mikið verri með yfirgripsmiklu yfirþjóðlegu valdi og samsvarandi framsali ríkisvalds (fullveldis) á Íslandi.

Kafli 2

NAFTA og USMCA

2.0.1 NAFTA sem sögulegt kerfi

NAFTA, North American Free Trade Agreement, var fríverslunarsamningur Bandaríkjanna, Kanada og Mexíkó sem tók gildi árið 1994. Samningurinn skapaði stórt fríverslunarsvæði í Norður-Ameríku og dró úr tollum og öðrum viðskiptahindrunum. Mikilvægt er þó að gera skýran greinarmun á sögulegu NAFTA og núgildandi réttarumhverfi. USMCA tók gildi 1. júlí 2020 og kom í stað NAFTA.²⁶

2.0.2 USMCA og lagaleg þróun

USMCA er ekki einvörðungu „nafnbreyting“; samningurinn uppfærði og þróaði regluverkið á ýmsum sviðum, meðal annars:

- stafrænnar verslunar,
- vinnumarkaðsreglna,
- umhverfismála,
- hugverkaréttar,
- upprunareglna,
- og framkvæmdarreglna fyrir tilteknar atvinnugreinar.

Þetta sýnir hvernig fríverslunarsamningar hafa færst frá því að snúast fyrst og fremst um tollalækkanir yfir í flóknara regluverk um framleiðslu-keðjur og þjónustu.

²⁶Sækja vefsíðu – Office of the United States Trade Representative „United States-Mexico-Canada Agreement“, 2026.

2.0.3 Efnahagsleg sérstaða

Norður-Ameríska kerfið er mjög mikilvægt fyrir svæðisbundnar virðiskeðjur. Framleiðsla getur farið yfir landamæri mörgum sinnum áður en lokaafurð verður til. Þetta er sérstaklega mikilvægt í bílaiðnaði, iðnaðarframleiðslu, landbúnaði og ýmsum þjónustugreinum.

Lykilmunurinn miðað við EES: USMCA er fríverslunarsamningur milli fullvalda ríkja en ekki sameiginlegt innra markaðskerfi með sambærilegri stofnanalegri dýpt og EES.

USMCA er jafnframt nátengdur hinu alþjóðlega viðskiptakerfi WTO. Í 32. kafla samningsins er meðal annars kveðið á um að 20. gr. GATT 1994, ásamt túlkunarathugasemdum við hana, sé felld inn í USMCA og verði hluti af samningnum, með nauðsynlegum breytingum. Sambærilegt gildir um tiltekin ákvæði 14. gr. GATS að því er varðar viðskipti með þjónustu. USMCA tekur þannig upp tilteknar reglur WTO og gerir þær að hluta af eigin regluverki.²⁷

USMCA hefur einnig formlegt kerfi til þess að setja niður deilur (dispute settlement) sem undirstrikar lagalega bindingu samningsins. Samkvæmt gr. 33.8. geta aðildarríki, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, leitað úrlausnar samkvæmt 31. kafla samningsins vegna þess að annað aðildarríki hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt gr. 33.5. Ef gerðardómur kemst að þeirri niðurstöðu að um viðvarandi eða endurtekið brot sé að ræða og að ekki hafi verið bætt úr því í samráði getur ríkið sem lagði fram kvörtun, að uppfylltum skilyrðum samningsins, frestað tilteknum ávinningi gagnvart ríkinu sem kvörtun beinist að.²⁸ Lausn deilumála er því hluti af bindandi samningsramma USMCA, þótt það sé frábrugðið kerfi WTO um deilumál.

Þessi tengsl við WTO koma einnig fram í skilgreiningum USMCA, þar

²⁷United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), Chapter 32, Article 32.1(1)–(2), General Exceptions.

²⁸United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), Chapter 33, Article 33.8, Dispute Settlement.

sem vísað er til Dispute Settlement Understanding (DSU), þ.e. samningsins um reglur og málsmeðferð við úrlausn deilumála sem er að finna í 2. viðauka WTO-samningsins.²⁹ USMCA verður þannig ekki skoðað óháð hinu alþjóðlega viðskiptakerfi, þótt það hafi jafnframt sjálfstætt og ítarlegt regluverk um viðskipti milli Bandaríkjanna, Mexíkó og Kanada.

Formleg og bindandi staða USMCA kemur enn fremur fram í 34. kafla samningsins. Þar er meðal annars kveðið á um að samningurinn hafi tekið við af NAFTA 1994 og að aðildarríki geti sagt sig frá honum með skriflegri tilkynningu, en úrsögn tekur gildi sex mánuðum eftir slíka tilkynningu. Þá er gert ráð fyrir sameiginlegri endurskoðun samningsins á sex ára fresti³⁰ og að samningurinn falli úr gildi eftir 16 ár nema öll aðildarríkin staðfesti að þau vilji framlengja hann í 16 ár til viðbótar.³¹

Svonefnd fjárfestingavernd samkvæmt fríverslunarsamningum er meðal þess sem getur skapað togstreitu á milli alþjóðlegra réttinda fjárfesta og fullveldis ríkja til að setja reglur í almannabágu. Í *Metalclad*-málinu gegn Mexíkó, sem rekið var samkvæmt NAFTA, var mexíkanska ríkinu gert að greiða bandarísku fyrirtæki um 16,7 milljónir Bandaríkjadala í bætur vegna aðgerða stjórnvalda sem komu í veg fyrir rekstur förgunarstöðvar fyrir hættulegan úrgang. Úrskurðurinn var síðar felldur að hluta úr gildi við endurskoðun dómstóls í Bresku Kólumbíu. Málið sýnir hvernig alþjóðleg lausn fjárfestingadeilna getur haft fjárhagslegar afleiðingar fyrir ákvarðanir stjórnvalda og vekur spurningar um mörkin milli verndar fjárfestinga og svigrúms ríkja til að framfylgja umhverfis- og almannaheillarsjónarmiðum.³²

²⁹United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), Chapter 1, Definitions, „Dispute Settlement Understanding (DSU)“.

³⁰Samkvæmt gr. 34.7. fer fyrsta sameiginlega endurskoðun USMCA fram að 6 árum liðnum frá gildistöku samningsins. Við endurskoðunina staðfesta aðildarríkin skriflega hvort þau vilji framlengja samninginn um 16 ár. Ef öll ríkin samþykkja framlengingu framlengist samningurinn sjálfkrafa um 16 ár og sameiginleg endurskoðun fer síðan fram á sex ára fresti. Ef eitt eða fleiri ríki staðfesta ekki framlengingu fer sameiginleg endurskoðun þess í stað fram árlega það sem eftir er af gildistíma samningsins.

³¹United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), Chapter 34, Articles 34.1–34.7, Final Provisions.

³²UNCTAD, „Metalclad v. Mexico“, *Investment Dispute Settlement Navigator*, <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/17/metalclad-v-mexico>. Sjá einnig *The United Mexican States v. Metalclad Corporation*, 2001 BCSC 664 (Supreme Court of British Columbia, 2. maí 2001).

Kafli 3

CPTPP

3.0.1 Uppbygging

CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, er fjölþjóðlegur fríverslunarsamningur sem byggir að verulegu leyti á upphaflegum TPP-texta, þó að ákveðin ákvæði hafi verið felld úr gildi eða stöðvuð.³³ Tólf ríki eiga aðild að CPTPP:

Ríki	Ríki	Ríki	Ríki
Ástralía	Brúnei	Kanada	Chile
Japan	Malasía	Mexíkó	Nýja-Sjáland
Perú	Singapúr	Bretland	Víetnam

Bretland varð 12. aðildarríkið og er fyrsta ríkið sem gekk inn í samninginn eftir að hann var endanlega mótaður.³⁴

3.0.2 Lagalegt umfang

CPTPP er umfangsmikill fríverslunarsamningur. Hann fjallar meðal annars um:

- vöruviðskipti og tolla,
- upprunareglur,
- þjónustuviðskipti,

³³Sækja vefsíðu – UK Department for Business and Trade, „The UK’s accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership“, 2026.

³⁴Sækja vefsíðu – UK Department for Business and Trade, „The accession of the UK to the CPTPP: agreement summary“, 2023.

- fjárfestingar,
- fjármálaþjónustu,
- fjarskipti,
- rafræn viðskipti,
- hugverkarétt,
- opinber innkaup,
- vinnumarkað,
- umhverfismál,
- og lausn deilumála.

Þetta gerir CPTPP að dæmi um víðtækan viðskiptasamning (*deep trade agreement*) sem nær langt út fyrir hefðbundnar tollalækkanir og tekur til fjölmargra annarra þátta viðskipta.

3.0.3 CPTPP – lausn deilumála

CPTPP hefur jafnframt formlegt kerfi til að leysa deilur milli aðildarríkja. Í 28. kafla samningsins er kveðið á um að deilur um túlkun eða framkvæmd samningsins skuli fyrst reynt að leysa með samráði. Takist það ekki getur aðildarríki óskað eftir því að sérstök nefnd (panel) verði sett á fót til að fjalla um deiluna og skera úr um réttindi og skyldur aðila samkvæmt samningnum.³⁵

Áhugavert er jafnframt að CPTPP gerir ráð fyrir tengslum við annað alþjóðlegt viðskiptaregluverk. Samkvæmt gr. 28.4. getur deila sem fellur bæði undir CPTPP og annan alþjóðlegan viðskiptasamning, þar á meðal WTO-samninginn, komið til úrlausnar á öðrum hvorum vettvangnum að vali þess ríkis sem leggur fram kvörtun. Þegar slíkur vettvangur hefur verið valinn verður hann almennt eini vettvangurinn fyrir viðkomandi deilu.

³⁵Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Chapter 28, Articles 28.2–28.7, Dispute Settlement.

CPTPP er þannig ekki einangraður frá hinu alþjóðlega viðskiptakerfi heldur tengist því beint, meðal annars í gegnum kerfi WTO við lausn deilumála.³⁶

3.0.4 Efnahagslegt vægi

CPTPP tengir saman mjög ólík hagkerfi í Asíu, Kyrrahafssvæðinu og Ameríku. Þar eru bæði mjög markaðsvædd hagkerfi eins og Japan, Ástralía og Kanada og vaxandi hagkerfi á borð við Víetnam og Malasíu. Aðild Bretlands sýnir jafnframt að CPTPP er ekki lengur eingöngu „Kyrrahafssamningur“. Samningurinn hefur orðið landfræðilega víðtækari og getur í framtíðinni stækkað enn frekar.

Strategísk niðurstaða: CPTPP sameinar tiltölulega djúpstæðar viðskiptareglur við meiri fullveldisstöðu aðildarríkja en EES. Hann er því nær klassísku milliríkjasamningalíkani en sameiginlegum innri markaði.

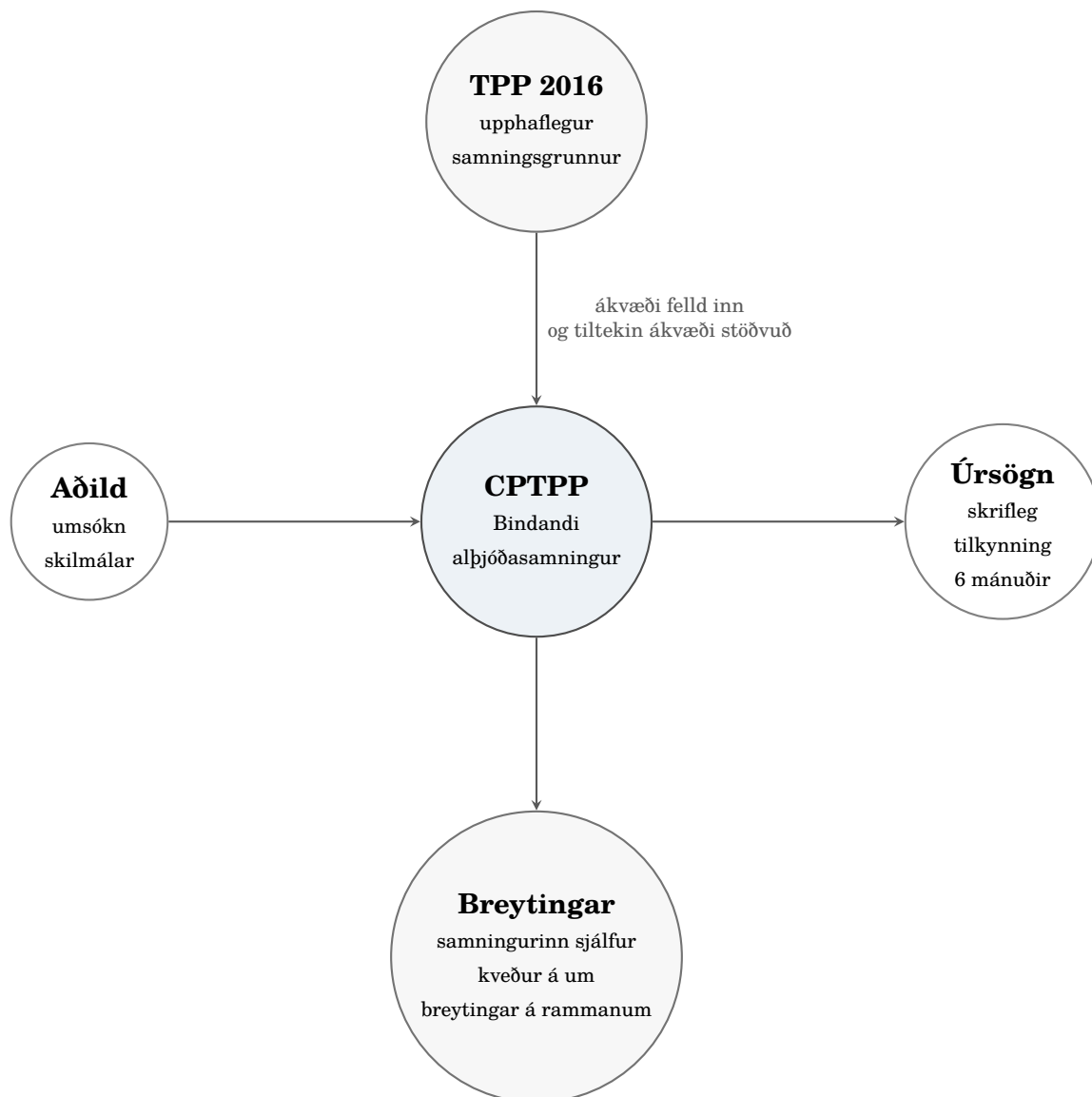
3.0.5 Lagaleg uppbygging CPTPP

CPTPP hefur sérstaka lagalega uppbyggingu þar sem samningurinn byggir á upphaflegum TPP-samningi frá 2016. Samkvæmt 1. gr. CPTPP eru ákvæði TPP felld inn í nýja samninginn og gerð að hluta hans, með tiltekn-um breytingum. Jafnframt er í 2. gr. kveðið á um að beiting tiltekinna ákvæða TPP sé stöðvuð. Með þessu var unnt að viðhalda meginuppbyggingu TPP en jafnframt taka tillit til þeirra breytinga sem aðildarríkin urðu ásátt um við gerð CPTPP.

CPTPP gerir einnig ráð fyrir formlegum reglum um aðild og úrsögn. Samkvæmt 5. gr. geta ríki eða sérstök tollsvæði sótt um aðild að samningnum að uppfylltum þeim skilmálum sem aðildarríkin og umsóknarríkið koma sér saman um. Aðildarríki getur jafnframt sagt sig frá samningnum með skriflegri tilkynningu og tekur úrsögn að jafnaði gildi sex mánuðum síðar. Þessar reglur sýna að CPTPP er ekki aðeins pólitískt samstarfsform

³⁶CPTPP, Chapter 28, Article 28.4, Choice of Forum.

heldur bindandi alþjóðasamningur sem kveður sjálfur á um hvernig aðild, úrsögn og breytingar á samningsrammanum geta farið fram.³⁷



Mynd 3.1: Lagaleg uppbygging CPTPP.

³⁷Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Articles 1–5.

Kafli 4

BRICS

4.0.1 Annars konar samstarf

BRICS sker sig úr samanburðinum vegna þess að það er ekki fyrst og fremst fríverslunarsamningur. Opinber lýsing BRICS skilgreinir hópinn sem óformlegan samráðsvettvang ríkja úr hinu svokallaða hnattræna suðri. Starfsemin skiptist einkum í þrjá meginþætti:

1. stjórn-mál og öryggi,
2. efnahag og fjármál,
3. samfélags- og borgarasamstarf.

Ellefu aðildarríki mynda BRICS samkvæmt opinberum upplýsingum: Brasilía, Rússland, Indland, Kína, Suður-Afríka, Egyptalands, Eþíópíu, Indónesía, Íran, Sádi-Arabía og Sameinuðu arabísku furstadæmin.³⁸

4.0.2 Lagaleg binding

Hér er stærsti munurinn á BRICS og hinum kerfunum. BRICS hefur ekki sama samningsbundna réttarkerfi og EES, né sama ítarlega fríverslunar-regluverk og CPTPP. Opinber BRICS-lýsing tekur sérstaklega fram að hópurinn hafi ekki stofnsáttmála, eigin fjárhagsáætlun eða skrifstofu (secretariat) í hefðbundnum skilningi.³⁹ Ákvarðanatáka byggist almennt á samstöðu. Þetta gerir BRICS sveigjanlegt en jafnframt lagalega minna bindandi en EES og CPTPP.

³⁸Sækja vefsíðu – BRICS, „About the BRICS“, 2026.

³⁹Sækja vefsíðu – House of Commons Library, „The BRICS group: Overview and recent expansion“, 2024.

4.0.3 Efnahagslegt markmið

BRICS hefur þó mikla efnahagslega og geopólítíska þýðingu. Megináherslan er ekki fyrst og fremst að fella niður tolla milli aðildarríkjanna heldur að styrkja samvinnu á sviðum eins og fjármálum, þróun, alþjóðlegri stjórnskipun og samvinnu utan hefðbundinna vestrænna stofnana.

Mikilvæg aðgreining: Það væri villandi að setja BRICS í sama flokk og EES eða CPTPP sem „fríverslunarsvæði“. BRICS er fyrst og fremst pólitískt, efnahagslegt og diplómatískt samstarfsform, hvað sem síðar kann að verða.

4.0.4 Efnahagslegt og alþjóðlegt vægi

Þrátt fyrir að BRICS byggist ekki á fríverslunarsamningi hefur samstarfið þróast í átt að aukinni efnahagssamvinnu. Aðildarríkin hafa meðal annars leitast við að samræma efnahagsstefnu sína, auka viðskipti sín á milli og draga úr vægi Bandaríkjadals í alþjóðlegum viðskiptum. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að styrkja stöðu nýmarkaðsríkja og ríkja hnattræna suðursins innan alþjóðlega efnahagskerfisins. Samstarfið beinist því ekki fyrst og fremst að því að afnema tolla eða aðrar viðskiptahindranir, heldur að því að auka sameiginlegt efnahagslegt og pólitískt vægi aðildarríkjanna.⁴⁰

Einn mikilvægasti þáttur í efnahagssamstarfi BRICS er stofnun þróunarbanka [New Development Bank (NDB)] og kerfi vegna greiðsluvanda (Contingent Reserve Arrangement) (CRA). NDB hefur það hlutverk að fjármagna innviða- og þróunarverkefni, en CRA er sameiginlegt og gagnkvæmt varafjármögnunarkerfi sem getur veitt aðildarríkjum stuðning vegna gjaldeyris- og greiðsluerfiðleika. Með þessum stofnunum hefur BRICS leitast við að skapa viðbótarleiðir til fjármögnunar og styrkja svokallað Suður–Suður-samstarf, fremur en að treysta eingöngu á hefðbundnar alþjóðlegar fjármálastofnanir á borð við Alþjóðabankann og Alþjóðagjald-

⁴⁰Council on Foreign Relations, „What Is the BRICS Group and Why Is It Expanding?“, uppfært 26. júní 2025, sjá á vefsíðu CFR.

eyrissjóðinn.⁴¹

Þrátt fyrir aukið vægi BRICS eru takmarkanir á því hversu samræmd stefna hópsins getur orðið. Aðildarríkin hafa ólíka pólitíska og efnahagslega hagsmuni og á milli þeirra eru einnig verulegir „geopólitískir“ árekstrar. BRICS byggist því enn á sveigjanlegu samstarfi fremur en formlegri stofnanauppbyggingu. Stækkun hópsins hefur aukið efnahagslegt og lýðfræðilegt vægi hans, en jafnframt gert samræmingu sameiginlegrar stefnu flóknari. BRICS hefur því fyrst og fremst þýðingu sem vettvangur fyrir efnahagslega, pólitíska og diplómatíska samvinnu ríkja sem vilja auka áhrif sín á alþjóðavettvangi.⁴²

4.1 Heildarsamanburður

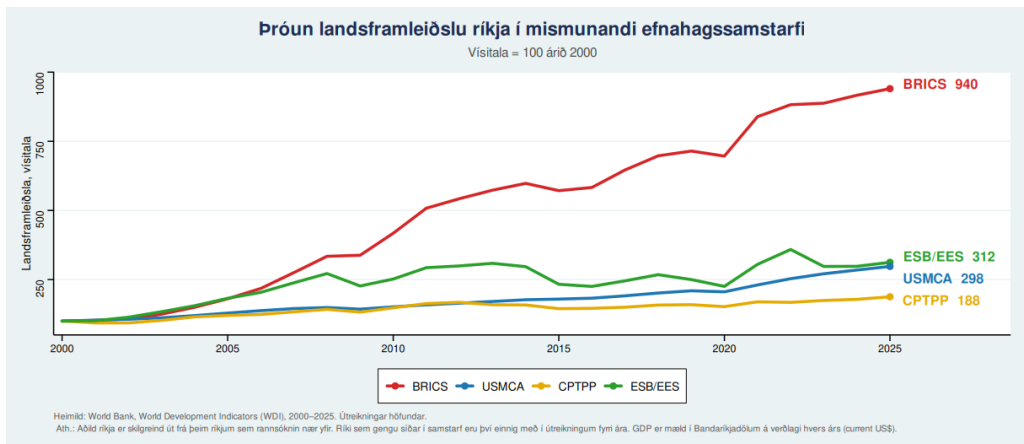
	ESB/EES	NAFTA/USMCA	CPTPP	BRICS
Eðli	Innri markaður	Fríverslunar-samningur	Umfangsmikill fríverslunar-samningur	Samráðsvettvangur
Lagaleg binding	Mjög mikil	Mikil	Mikil	Takmörkuð
Sameiginlegar reglur	Mjög víðtækar	Víðtækar	Víðtækar	Takmarkaðar
Fjórfrælsi	Já	Nei	Nei	Nei
Sameiginlegt regluverk	Já	Að hluta	Að hluta	Nei
Fast stofnanakerfi	Já	Já	Já	Takmarkað
Úrlausn ágreiningsmála	Mjög þróuð	Samningsbundin	Samningsbundin	Aðallega pólitísk
Tollabandalag	ESB: Já ; EES: Nei	Nei	Nei	Nei
Sameiginleg viðskiptastefna	ESB: Já	Nei	Nei	Nei
Fullveldi aðildarríkja⁴³	ESB: Að hluta	Já	Já	Já

Tafla 4.1: Lagalegur og stofnanalegur samanburður.

⁴¹Council on Foreign Relations, „What Is the BRICS Group and Why Is It Expanding?“, sjá sérstaklega umfjöllun um New Development Bank og Contingent Reserve Arrangement, á vefsíðu CFR.

⁴²Council on Foreign Relations, „What Is the BRICS Group and Why Is It Expanding?“, sjá umfjöllun um innri ágreining, stækkun og framtíðarhorfur BRICS, á vefsíðu CFR.

⁴³Fullveldi er talsvert skert innan EFTA-ríkjanna, að Sviss undanskildu, vegna framsals á löggjafar-, dóms- og framkvæmdavaldi. Framsalið er þó mun víðtækara og á fleiri sviðum hjá aðildarríkjum ESB.



Mynd 4.1: Þróun landsframleiðslu ríkja í mismunandi efnahagssamstarfi.

4.1.1 Túlkun

Mynd 4.1 (R-Studio) sýnir þróun samanlagðrar landsframleiðslu ríkja í ferns konar efnahagssamstarfi á tímabilinu 2000–2025. Vísitala landsframleiðslu er sett 100 árið 2000 fyrir hvert samstarf og línurnar sýna þannig hlutfallslega breytingu á samanlagðri landsframleiðslu yfir tímabilið.

Við túlkun myndarinnar þarf að hafa í huga að aðild að kerfunum er skilgreind út frá þeim aðildarríkjum sem rannsóknin nær yfir, en ekki eingöngu út frá sögulegri aðild á hverju ári. Ríki sem gengu síðar í viðkomandi samstarf eru því tekin með í útreikningum fyrri ára. Myndin svarar þannig fyrst og fremst spurningunni: Hvernig hefur samanlögð landsframleiðsla ríkjanna sem mynda hvert kerfi þróast frá árinu 2000?

Þetta þýðir til dæmis að þegar ríki bætist síðar við BRICS, CPTPP eða ESB/EES er landsframleiðsla þess einnig hluti af samanlögðum hópi fyrri ára. Markmiðið er því að bera saman langtímaþróun þeirra ríkjahópa sem kerfin samanstanda af, fremur en að mæla áhrif sjálfrar aðildarinnar á hagvöxt. ESB/EES-hópurinn nær í þessari greiningu til 27 aðildarríkja Evrópusambandsins auk Íslands, Liechtensteins og Noregs, alls 30 ríkja.

BRICS sýnir mestu hlutfallslegu aukninguna frá grunnárinu 2000. ESB/EES, CPTPP og USMCA sýna einnig vöxt, en með ólíkri þróun yfir tímabilið. Munurinn endurspeglar meðal annars ólíka stærð, mannfjölda, tekjustig og efnahagsgerð ríkjanna innan hópanna.

Landsframleiðslan er mæld í Bandaríkjadölum á verðlagi hvers árs samkvæmt samkvæmt gögnum Alþjóðabankans (World Bank World Development Indicators - WDI). Vísitalan endurspeglar því ekki eingöngu raunverulegan hagvöxt heldur einnig áhrif verðlagsbreytinga og gengisbreytinga gagnvart Bandaríkjadál. Niðurstöðurnar ber því að túlka sem þróun nafnverðs landsframleiðslu, en ekki sem hreinan mælikvarða á raunhagvöxt.

Myndin er þannig lýsandi en ekki orsakatengd. Hún sýnir þróun landsframleiðslu en sýnir ekki ein og sér að aðild að tilteknu efnahagssamstarfi hafi valdið breytingum í hagvexti. Til að rannsaka slíkt orsakasamband þyrfti aðra aðferðafræði, til dæmis samanburð á þróun fyrir og eftir aðild og viðeigandi samanburðarhópa.⁴⁴

Efnahagssamstarf	Vísitala 2025	Margföldun frá 2000
BRICS	940	≈ 9,4×
ESB/EES	312	≈ 3,1×
USMCA	298	≈ 3,0×
CPTPP	188	≈ 1,9×

Tafla 4.2: Þróun samanlagðrar landsframleiðslu ríkja í mismunandi efnahagssamstarfi, 2000–2025.

Ath.: Vísitala ársins 2000 er 100 fyrir hvert efnahagssamstarf. Margföldunin sýnir hlutfall samanlagðrar landsframleiðslu árið 2025 miðað við árið 2000.

Heimild: World Bank, World Development Indicators (WDI), 2000–2025. Útreikningar höfundar.

⁴⁴*Heimild:* World Bank, World Development Indicators (WDI), 2000–2025. Útreikningar höfundar.

4.2 Efnahagslegur samanburður

	ESB/EES	NAFTA/USMCA	CPTPP	BRICS
Vörur	Mjög djúp samþætting	Djúp samþætting	Djúp samþætting	Takmörkuð samþætting
Þjónusta	Mjög víðtæk	Víðtæk	Víðtæk	Takmörkuð
Fjárfestingar	Mjög víðtækar	Víðtækar	Víðtækar	Samstarf
Stafrænt hagkerfi	Víðtækt	Vaxandi	Mjög þróað	Samstarfsmiðað
Fólksflutningar	Mjög frjálsir innan ESB/EES	Takmarkaðir	Takmarkaðir	Takmarkaðir
Samkeppnisreglur	Mjög þróaðar	Víðtækar	Víðtækar	Ekki sambærilegt kerfi
Markaðs-samþætting	Mjög mikil	Mikil	Mikil	Takmörkuð

Tafla 4.3: Efnahagsleg samþætting og markaðsaðgangur.

Taflan sýnir að verulegur munur er á efnahagslegri samþættingu og markaðsaðgangi innan þeirra fjögurra kerfa sem hér eru borin saman. ESB/EES sker sig skýrast úr vegna þess hve samþættingin nær langt. Hún tekur ekki aðeins til vöruviðskipta heldur einnig þjónustu, fjármagns og fólksflutninga og byggist á víðtæku sameiginlegu regluverki. Markaðssamþættingin er því mun djúpstæðari en í hefðbundnum fríverslunarsamningum.

NAFTA/USMCA og CPTPP hafa einnig víðtækt efnahagslegt umfang, einkum á sviði vöruviðskipta, þjónustu og fjárfestinga. Þau byggjast þó fyrst og fremst á reglum um markaðsaðgang og viðskipti milli sjálfstæðra ríkja en fela ekki í sér sams konar innri markað og ESB/EES. CPTPP hefur jafnframt þróaðar reglur um stafrænt hagkerfi og nær þannig til nýrra þátta alþjóðaviðskipta sem voru minna áberandi í eldri fríverslunarsamningum.

BRICS er frábrugðið hinum kerfunum að þessu leyti. Samstarfið hefur ekki sama umfang sameiginlegs markaðs- og regluverks heldur leggur meiri áherslu á efnahagslegt samstarf, fjárfestingar, þróun og sameiginlega hagsmuni aðildarríkjanna. Taflan sýnir því ekki aðeins mismunandi stig efnahagslegrar samþættingar heldur einnig ólíkar leiðir til að skipuleggja alþjóðlegt efnahagssamstarf.

Kafli 5

Lagaleg og efnahagsleg greining

5.0.1 Fullveldi og framsal valds

Einn mikilvægasti munurinn er sambandið milli alþjóðasamstarfs og fullveldis. Í klassískum milliríkjasamningi samþykkja ríki reglur sem þau geta almennt breytt eða sagt upp samkvæmt ákvæðum samningsins. Í dýpri samþættingu verður sambandið hins vegar meira stofnanabundið. EES er áhugavert millistig. Ísland er ekki aðili að ESB en tekur upp löggjöf sem tengist innri markaðnum. Þetta þýðir að íslensk löggjöf mótast að talsverðu leyti af sameiginlegu evrópsku regluverki.

Í CPTPP og USMCA er lögð meiri áhersla á að setja bindandi reglur milli fullvalda ríkja án þess að skapa yfirþjóðlegt réttarkerfi sambærilegt við ESB. BRICS stendur síðan á hinum enda kvarðans: pólitísk samvinna og sameiginleg stefnumótun eru mikilvægari en lagaleg samþætting.

5.0.2 Deilumál og framkvæmd

Lagaleg gæði alþjóðasamninga ráðast ekki aðeins af textanum sjálfum heldur einnig af því hvernig reglurnar eru framkvæmdar. Í EES er til staðar sérhæft eftirlits- og dómstólakerfi fyrir EFTA-ríkin. Þetta eykur fyrirsjáanleika fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Í USMCA og CPTPP eru einnig samningsbundnar leiðir til lausnar deilumála, en þær eru ekki yfirþjóðlegar á sama hátt og innan Evrópuréttar. BRICS hefur aftur á móti fyrst og fremst pólitískt samráð. Það þýðir að kostnaðurinn við ósamkomulag getur verið lægri, en jafnframt er minni möguleiki á að einn aðili geti neytt annan til að fylgja sameiginlegri reglu með sambærilegum hætti og innan formlegs dómstólakerfis.

5.1 Efnahagsleg greining

5.1.1 Markaðsaðgangur

Frá efnahagslegu sjónarmiði má hugsa um samþættingu sem stigskipt ferli:



Mynd 5.1: Stigvaxandi samþætting í alþjóðlegu viðskiptakerfi.

Frá efnahagslegu sjónarmiði má hugsa um samþættingu sem stigskipt greiningarhugtak, þar sem ólík samstarfsform fela í sér mismikla samræmingu reglna, markaðsaðgang og sameiginlega ákvarðanatöku. Slík stigskipting felur hins vegar ekki í sér sjálfgefna eða sjálfsagða þróun frá minna samþættu formi til meira samþætts forms. Meiri samþætting er ekki í sjálfu sér markmið og ekki er unnt að líta svo á að eitt stig sé almennt lengra komið á þróunarbrautinni. Hversu djúpt ríki kjósa að samþætta sig ræðst af pólitískum markmiðum þeirra, efnahagslegum hagsmunum og því hversu miklu stefnumótunarfrelsi þau eru tilbúin að fórna fyrir aukinn markaðsaðgang og sameiginlegar reglur.

Kvarðinn er því fyrst og fremst notaður til að bera saman eðli samstarfsformanna. Fríverslunarsvæði felur almennt í sér minni samþættingu en sameiginlegur markaður, þar sem síðarnefnda fyrirkomulagið krefst víðtækari sameiginlegra reglna og frjálsari flutnings framleiðslupátta. Tollabandalag, sameiginlegur markaður og efnahags- eða myntbandalag fela síðan í sér ólíkar leiðir til að samræma viðskiptastefnu og efnahagsstefnu. Þessi munur er þó ekki mælikvarði á pólitískt eða efnahagslegt „framfarastig“ ríkja.

Raunveruleg samstarfsform falla auk þess ekki alltaf snyrtilega inn í slíka kvarða. CPTPP og USMCA eru t.a.m. lagalega bindandi fríverslunarsamningar með víðtækar reglur um viðskipti, þjónustu, fjárfestingar og

fleiri svið, án þess að skapa sameiginlegan innri markað sambærilegan við EES. BRICS er enn annars eðlis, þar sem áherslan er á pólitískt, efnahagslegt og diplómatískt samstarf fremur en formlega markaðssambættingu.

NAFTA/USMCA og CPTPP eru fyrst og fremst á sviði fríverslunar og sameiginlegra reglna. EES fer mun lengra vegna fjórfrelsisins og sameiginlegs regluverks innri markaðarins. BRICS hefur allt aðra nálgun. Markmiðið er ekki að skapa sameiginlegan markað heldur að auka samvinnu og vægi aðildarríkjanna í alþjóðlegu efnahagskerfi.

Því er réttara að líta á mismunandi sambættingarstig sem ólíka stofnanalega kosti með mismunandi ávinning og kostnað, fremur en sem skref í átt að einhverju fyrirfram gefnu lokamarki.

5.1.2 Stærðarhagkvæmni

Stórir sameiginlegir markaðir geta skapað stærðarhagkvæmni. Fyrirtæki geta þá selt vörur og þjónustu á fleiri mörkuðum án þess að þurfa að endurhanna vöruna fyrir hvert ríki. Þessi áhrif eru sérstaklega sterk þegar sameiginlegar reglur eru samræmdar. Þess vegna er efnahagsleg dýpt EES meiri en einföld samanlagning fríverslunarsamninga. CPTPP reynir að ná hluta af þessum ávinningi með sameiginlegum reglum um uppruna, þjónustu, stafræna verslun og fjárfestingar.

5.1.3 Viðskiptakostnaður

Viðskiptakostnað má einfalda sem:

$$C_{\text{trade}} = C_{\text{tariff}} + C_{\text{customs}} + C_{\text{regulation}} + C_{\text{information}} + C_{\text{dispute}}.$$

Sambætting getur lækkað hvern þessara þátta. En hún getur jafnframt skapað annan kostnað: ríki þurfa að taka upp sameiginlegar reglur, byggja upp eftirlitskerfi og takmarka ákveðið svigrúm til að móta eigin stefnu. Þess vegna er réttara að tala um *skipti* milli markaðsaðgangs og stefnumótunarfrælsis en einfaldan ávinning eða kostnað.

Kafli 6

ESB, aðild að alþjóðlegum deilumálum

Eitt af grundvallareinkennum réttarskipunar Evrópusambandsins er það að aðildarríkin hafa framselt Sambandinu tilteknar valdheimildir sem geta verið annaðhvort óskiptar (*exclusive competence*) eða sameiginlegar (*shared competence*). Samkvæmt 2. gr. TFEU er afleiðing óskiptra valdheimilda sú að einungis Sambandið getur sett bindandi reglur á þeim sviðum, nema aðildarríkjum sé sérstaklega heimilað að gera það eða að þau framkvæmi gerðir Sambandsins.⁴⁵ Þetta skiptir verulegu máli á sviði alþjóðaréttar, enda nær framsal valdheimilda ekki aðeins til innri löggjafar Sambandsins heldur hefur ESB óskiptar valdheimildir á sviði alþjóðsamninga þ.e. einkalögsögu [*exclusive external competence*] til að stofna alþjóðlegar skuldbindingar.

Þetta leiðir af 3. gr. TFEU. Þar er m.a. kveðið á um að Sambandið hafi óskiptar valdheimildir á sviði sameiginlegrar viðskiptastefnu (*common commercial policy*), sbr. e-lið 1. mgr. 3. gr., og jafnframt að Sambandið hafi einkalögsögu til að gera alþjóðasamninga þegar samningarnir geta haft áhrif á sameiginlegar reglur Sambandsins eða breytt gildissviði þeirra, sbr. 2. mgr. 3. gr.⁴⁶

Síðari reglan er sérstaklega mikilvæg vegna þess að hún gerir einkalögsögu ESB mögulega á sviðum sem voru upphaflega einungis að hluta innan beinna valdheimilda Sambandsins. Með öðrum orðum getur utanað-

⁴⁵Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), art. 2(1), OJ C 202, 7 June 2016. Sjá einnig European Union, „International agreements“, EUR-Lex, Vefsvæði eur-lex.

⁴⁶TFEU, e-liður 1. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 3. gr. Sjá einnig EUR-Lex, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 3. gr., https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/2016/art_3/oj.

komandi alþjóðleg skuldbinding orðið að viðfangsefni einkalögsögu ESB vegna áhrifa hennar á sameiginlegar reglur Sambandsins.

6.0.1 GATT og WTO: sameiginleg viðskiptastefna ESB

WTO-regluverkið er skýrt dæmi um þessa þróun. Sameiginleg viðskiptastefna ESB er sérstaklega felld undir óskiptar valdheimildir Sambandsins samkvæmt e-lið 1. mgr. 3. gr. TFEU. Í 207. gr. TFEU er síðan efnislegt svið þessarar lögsögu útfært. Þar er sérstaklega vísað til viðskiptasamninga um vörur og þjónustu, viðskiptalegra þátta hugverkaréttar, erlendra beinna fjárfestinga og annarra þátta alþjóðaviðskipta.⁴⁷

Þessar valdheimildir hafa þróast verulega frá upphaflegri framkvæmd Evrópubandalagsins. Í upphafi var einkalögsagan einkum tengd vöruviðskiptum samkvæmt GATT, en með þróun dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins og síðar með Lissabon-sáttmálanum varð svið sameiginlegu viðskiptastefnunnar mun víðtækara. Þetta skiptir sérstaklega máli fyrir WTO, þar sem WTO-samningarnir ná ekki aðeins til GATT heldur einnig til þjónustuviðskipta (GATS) og hugverkaréttar (TRIPS).

Þessi þróun sést vel þegar saman eru bornar niðurstöður Evrópudómstólsins í álit 1/94 (*Opinion 1/94*) og réttarstaðan eftir Lissabon-sáttmálann. Í álit 1/94 (*Opinion 1/94*) hafnaði Evrópudómstóllinn því að Evrópubandalagið hefði þá þegar einkalögsögu yfir öllum þeim sviðum sem féllu undir WTO-samningana. Einkum voru GATS og TRIPS að verulegu leyti taldir falla utan einkalögsögu bandalagsins og WTO-samningarnir því gerðir sem svokallaður blandaðir samningar (*mixed agreement*).⁴⁸

Réttarstaðan breyttist hins vegar með Lissabon-sáttmálanum. 207. gr. TFEU tekur nú sérstaklega til viðskipta með þjónustu og viðskiptalegra þátta hugverkaréttar. Þar af leiðandi nær einkalögsaga ESB yfir mun

⁴⁷TFEU, 1. mgr. 207. gr. Sjá einnig EUR-Lex, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 207. gr., https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/2016/art_207/oj.

⁴⁸*Opinion 1/94, Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property*, [1994] ECR I-5276.

stærri hluta þess efnis sem WTO-regluverkið tekur til en áður.⁴⁹

Af þessu leiðir að WTO-aðild aðildarríkis ESB er ekki sambærileg við sjálfstæða aðild ríkis sem ekki hefur framselt sambærilegar utanaðkomandi valdheimildir. Aðildarríki ESB getur að sjálfsögðu verið sjálfstætt aðili að WTO í þjóðaréttarlegum skilningi, en innan réttarskipunar ESB er vald þess til að skuldbinda sig sjálfstætt á þeim sviðum sem falla undir einkalögsögu Sambandsins verulega takmarkað. Þegar samningur eða aðgerð fellur undir einkalögsögu ESB er það Sambandið sem hefur vald til að binda sig alþjóðlega og binda aðildarríkin.⁵⁰

Þetta hefur einnig áhrif á framkvæmd réttinda og skyldna innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Samkvæmt 2. mgr. 216. gr. TFEU eru alþjóðasamningar sem ESB gerir bindandi fyrir bæði stofnanir Sambandsins og aðildarríkin. Alþjóðasamningar ESB verða jafnframt hluti af réttarskipan Sambandsins og njóta stöðu ofar afleiddri löggjöf ESB.⁵¹

Alþjóðasamningar sem Evrópusambandið gerir verða hluti af réttarskipan Sambandsins og standa þar í stigveldi réttarheimilda á milli stofnsáttmálanna, einkum TFEU og TEU, annars vegar og afleiddrar löggjafar Sambandsins hins vegar. Samkvæmt 2. mgr. 216. gr. TFEU eru alþjóðasamningar sem Sambandið gerir bindandi fyrir stofnanir Sambandsins og aðildarríki þess. Þetta á jafnframt við um GATT og WTO-samningana.^a

^aMitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavroidis og Michael Hahn, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2015), 37–41.

Þetta skapar því ákveðna tvíþætta stöðu: aðildarríkin geta áfram

⁴⁹Sjá um þróunina og tengslin milli 3. gr., 207. gr. og WTO-regluverksins: TFEU, 1. mgr. 3. gr. og 207. gr. Sjá einnig EUR-Lex, „International agreements“, þar sem sérstaklega kemur fram að viðskiptasamningar falla undir svið einkalögsögu ESB samkvæmt 3. gr. TFEU.

⁵⁰TFEU, 1. mgr. 2. gr. Sjá einnig mál 22/70, *Commission v Council (ERTA)*, [1971] ECR 263, einkum um áhrif sameiginlegra reglna á utanaðkomandi valdheimildir aðildarríkja.

⁵¹TFEU, 2. mgr. 216. gr. Sjá einnig EUR-Lex, „International conventions and agreements of the EU“, sem staðfestir að alþjóðasamningar sem ESB gerir eru hluti af réttarskipan ESB og binda aðildarríkin, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0035>.

verið þjóðréttarlega sjálfstæðir aðilar að WTO, en þau geta ekki litið á WTO-réttinn sem svið þar sem þau hafi óskorað sjálfstætt svigrúm til að stofna nýjar alþjóðlegar skuldbindingar eða grípa til sjálfstæðra alþjóðlegra aðgerða þegar þær falla innan einkalögsögu ESB. Í þeim tilvikum verður ytri framsetning og vörn hagsmuna að fara í gegnum það stofnanakerfi sem sáttmálarnir mæla fyrir um.⁵²

6.0.2 UNCLOS: lögsaga ESB og takmörkun á sjálfstæðri málsmæðferð aðildarríkja

Sama grundvallarfyrirkomulag ríkir t.a.m. á hafréttarsviðinu, þótt réttarstaðan samkvæmt UNCLOS sé flóknari en á viðskiptasviðinu. ESB er aðili að Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS), og sáttmálinn er þannig hluti af þeim þjóðaréttarlega ramma sem ESB og aðildarríkin starfa innan.

Valdheimildir ESB ráðast einkum af reglunni um framsal valdheimilda og af því hvort tiltekið svið UNCLOS fellur undir valdheimildir Sambandsins, hvort sem er innri eða ytri. ESB hefur óskiptar valdheimildir skv. 2. mgr. 3. gr. á sviði alþjóðasaminga, jafnvel þótt viðkomandi alþjóðasamningur sé almennt talinn blandaður samningur.⁵³

Það er þó alls ekki fullnægjandi að takmarka framsal valdheimilda við hið formlega framsal aðildarríkjanna. **Valdheimildir Sambandsins mótast ekki einvörðungu af þeim heimildum sem upphaflega voru framseldar með stofnsáttmálunum**, heldur einnig af þeirri þróun sem verður á grundvelli þeirra. Þar skiptir miklu máli hið víðtæka vald Evrópu-dómstólsins til túlkunar og mótnar Evrópuréttar. Eitt er hið formlega framsal valdheimilda; annað er hvernig inntak þessara valdheimilda þróast og tekur breytingum í árána rás fyrir tilstilli dómaframsældar Evrópu-dómstólsins. Þetta á ekki síst við um ytri valdheimildir Sambandsins, þar

⁵²TFEU, 3. mgr. 207. gr. og 218. gr. Samkvæmt 3. mgr. 207. gr. er framkvæmdastjórninni falið að annast samningaviðræður um viðskiptasamninga innan þess ramma sem Ráðinu er veittur.

⁵³TFEU, 2. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 216. gr. Um röksemdafærslu Dómstólsins varðandi einkalögsögu vegna áhrifa alþjóðasamnings á sameiginlegar reglur, sjá álit 1/13 (Opinion 1/13), EU:C:2014:2303.

sem Evrópudómstóllinn hefur með dómaframkvæmd sinni mótað reglur um það hvenær ytri valdheimild, sem upphaflega kann að hafa verið samhliða valdheimild aðildarríkjanna, fellur síðar undir óskiptar valdheimildir Sambandsins.

Hér verður sérstaklega að líta til dóms Evrópudómstólsins í málinu *Commission v Ireland (MOX Plant)*. Málið varðaði deilu Írlands og Bretlands um MOX-endurvinnslustöðina í Sellafield. Írland hóf gerðardómsmálsmeðferð gegn Bretlandi vegna stöðvarinnar samkvæmt UNCLOS. Dómstóllinn taldi að UNCLOS væri samningur þar sem bæði Evrópubandalagið og aðildarríkin hefðu valdheimildir að því er varðaði mismunandi hluta hans. Jafnframt taldi hann að deilan tengdist túlkun og beitingu réttarreglna sem féllu undir réttarskipan Bandalagsins.⁵⁴

Af þessum sökum gat Írland ekki einhliða tekið deiluna út fyrir þann kerfisramma sem stofnsáttmálar Sambandsins höfðu sett. Sérstaklega vísaði Evrópudómstóllinn til þess sem nú er 344. gr. TFEU, en samkvæmt henni skuldbinda aðildarríkin sig til að leggja ekki ágreining um túlkun eða beitingu sáttmálanna í annan farveg en þann sem kveðið er á um í sáttmálunum sjálfum.⁵⁵

Þetta er grundvallaratriði fyrir stöðu aðildarríkja ESB samkvæmt hafrétti. UNCLOS getur þjónað sem alþjóðlegur grundvöllur fyrir deilumáli milli aðildarríkja, en það merkir ekki að aðildarríki geti frjálst valið alþjóðlegan úrskurðaraðila þegar deilan fellur einnig innan sviðs sem Evrópuréttur tekur til. Þar kemur 344. gr. TFEU til viðbótar við reglur um valdheimildir ESB. Dómstóllinn áskilur sér þannig lögsögu yfir túlkun og beitingu Evrópuréttar þegar alþjóðleg deila skarast við réttarsvið Sambandsins.⁵⁶

Af þessu leiðir að aðild að hafréttarsáttmálanum (UNCLOS) skapar ekki sama réttarfarslega svigrúm innan ESB og utan þess. Ríki utan ESB,

⁵⁴Mál C-459/03, *Commission v Ireland*, EU:C:2006:345, [2006] ECR I-4635. Sjá EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0459>.

⁵⁵TFEU, 344. gr. Í *MOX Plant* var sambærilegt ákvæði að finna í þáverandi 292. gr. EC-sáttmálans. Sjá mál C-459/03, *Commission v Ireland*, EU:C:2006:345.

⁵⁶Sjá almennt mál C-459/03, *Commission v Ireland (MOX Plant)*, EU:C:2006:345. Málið er sérstaklega mikilvægt vegna samspils UNCLOS-deilumálakerfisins, blandaðra alþjóðasamninga, valdheimilda ESB og 344. gr. TFEU.

svo sem Ísland, getur í grundvallaratriðum beitt þeim aðferðum deilumála sem hafréttarsáttmálinn sjálfur veitir því, að teknu tilliti til almennra reglna þjóðaréttar og viðeigandi samþykktar. Aðildarríki ESB verða hins vegar að taka mið af því að Evrópuréttur getur takmarkað möguleika þess til að starfa sjálfstætt á alþjóðavettvangi, einkum þegar fyrirhuguð aðgerð eða deila snertir svið sem fellur undir valdheimildir Sambandsins.⁵⁷

6.0.3 Alþjóðleg lögsaga og sjálfstæði aðildarríkjanna

Þannig verður að greina á milli tveggja spurninga. Annars vegar er spurningin um það hver sé aðili að viðkomandi alþjóðasamningi samkvæmt þjóðarétti. Hins vegar er spurningin um það hver hafi, samkvæmt innri réttarskipan ESB, vald til þess að koma fram fyrir hönd aðildarríkjanna og skuldbinda þau á tilteknu sviði. Það að aðildarríki sé sjálfstæður aðili að WTO eða UNCLOS þýðir því ekki sjálfkrafa að það hafi innan ESB óskorað vald til að nýta þau alþjóðlegu réttindi eða úrræði við lausn deilumála án tillits til valdheimilda og stofnanareglna Sambandsins.

Í WTO-samhenginu er þetta sérstaklega skýrt vegna þess að sameiginleg viðskiptastefna samkvæmt e-lið 1. mgr. 3. gr. TFEU er beinlínis einkalögsaga ESB og 207. gr. TFEU tekur til kjarna þeirra viðskiptasviða sem WTO-regluverkið nær til. Í UNCLOS-samhenginu er staðan margbreytilegri vegna þess að samningurinn tekur til mjög fjölbreyttra sviða og valdheimildir ESB eru ekki alls staðar óskiptar. En þar sem UNCLOS-deila tengist Evrópurétti eða sameiginlegum reglum Sambandsins geta reglur ESB um ytri valdheimildir og sérstaklega 344. gr. TFEU engu að síður útilokað sjálfstæða málsmeðferð aðildarríkis fyrir alþjóðlegum gerðardómum eða dómstólum.

Niðurstaðan er því sú að með aðild að ESB fellur beiting alþjóðasamninga s.s. GATT og UNCLOS undir einkalögsögu ESB stofnana. Rétt lýsing er því sú að með framsali valdheimilda aðildarríkja hefur ESB öðlast einkalögsögu yfir tilteknum efnislegum sviðum þessara alþjóðlegra

⁵⁷Þetta samspil kemur einnig fram í skyldu aðildarríkjanna til einlægrar samvinnu samkvæmt 4. gr. 3 TEU. Sjá m.a. mál C-246/07, *Commission v Sweden*, EU:C:2010:203, þar sem Dómstóllinn lagði áherslu á að aðildarríki geti ekki með einhliða alþjóðlegum aðferðum haft áhrif á reglur eða valdheimildir Sambandsins.

réttarkerfa og, þar sem slík lögsaga liggur fyrir, getur aðildarríki ekki farið sjálfstætt fram á alþjóðavettvangi, þannig að það skerði valdheimildir, sameiginlegar reglur eða samræmda beitingu Evrópuréttar. Í tilviki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er þessi niðurstaða sérstaklega sterk vegna óskiptra valdheimilda á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar; í tikviki hafréttarsáttmálans (UNCLOS) kemur hún meðal annars fram í *MOX Plant-málinu* og í 344. gr. TFEU.

Kafli 7

Hvað þýðir þetta fyrir Ísland?

Fyrir Ísland er samanburðurinn sérstaklega áhugaverður vegna EES-aðildarinnar. Ísland hefur aðgang að innri markaði ESB án þess að vera aðildarríki Evrópusambandsins. Það getur falið í sér ávinning fyrir lítið og opið hagkerfi sem reiðir sig á utanríkisviðskipti. Á móti kemur að Ísland:

- tekur upp umfangsmikið regluverk innri markaðarins,
- hefur ekki atkvæðisrétt á vettvangi ESB við setningu þeirrar löggjafar,
- heldur þó sjálfstæði á mörgum sviðum utan EES,
- missir hluta fullveldis á sviði löggjafarvalds,
- missir í raun hluta af sjálfstæðu dómsvaldi,
- missir hluta framkvæmdavalds,
- og er ekki hluti af sameiginlegri viðskiptastefnu ESB.

Þetta gerir EES að ákveðinni málamiðlun milli tveggja póla: annars vegar fullrar ESB-aðildar og hins vegar hefðbundins fríverslunarsambands.

Íslenska sjónarhornið í fáeinum setningum: EES veitir Íslandi mun nánari efnahagsleg tengsl við Evrópu en hefðbundinn fríverslunarsamningur myndi gera, en án fullrar pólitískrar og stofnanalegrar aðildar að ESB. Innganga í ESB myndi í raun þýða afsal íslensks fullveldis á fjölmörgum sviðum enda kemur Sambandið fram fyrir hönd aðildarríkja sinna þar sem ríkin réðu áður ein sínum málum. Fullveldi skiptir öllu máli fyrir þjóðríki þegar kemur að ákvörðunum sem varða þjóðarhag. Það að í gildi sé varnarsamningur við Bandarík-in er á engan hátt merki um skert fullveldi, eins og sumir halda fram. Samningurinn felur einfaldlega í sér útvistun á vörnum Íslands sem er fjarri því sambærilegt við hið mikla, víðtæka og í raun varanlega fullveldisafsal sem felst í aðild að Evrópusambandinu.

7.1 Styrkleikar og veikleikar

Kerfi	Styrkleikar	Veikleikar
ESB/EES	Umfangsmikill aðgangur að innri markaði; fjórfrelsi; sameiginlegar og samræmdar reglur á fjölmörgum sviðum. Þetta er jákvætt í augum þeirra sem telja að markaðslögmálin leysi flest vandamál í mannlegu samfélagi.	Umtalsvert fullveldisafsal aðildarríkjanna á mörgum sviðum, sérstaklega innan ESB; umfangsmikil regluinnleiðing; flókið stofnanakerfi.
NAFTA/USMCA	Stórt og vel samþætt markaðssvæði; umfangsmiklar viðskiptareglur; sterkar svæðisbundnar virðisbætur.	Flóknar upprunareglur; háð efnahagslegri og pólitískri þróun þriggja stórra aðildarríkja.
CPTPP	Fjölbreyttur hópur markaða; víðtækar og nútímalegar viðskiptareglur; reglur um stafrænt viðskiptaumhverfi.	Flókið regluverk og upprunareglur; ólík efnahags- og stjórnskipuleg staða aðildarríkja; minni samþætting en í EES.
BRICS	Mikið samanlagt efnahagslegt og pólitískt vægi; sveigjanlegt samstarf; vettvangur fyrir samráð utan hefðbundinna vestrænna stofnana.	Vettvangurinn stendur utan hefðbundinna vestrænna stofnana; sem má líta á sem efnahagslega hindrun frá vestrænu sjónarhorni, en jafnframt sem pólitískan kost og valkost fyrir ríki sem vilja draga úr yfirráðum vestrænna ríkja og stofnana. Skortur á formlegri lagalegri bindingu (frá sjónarhorni hefðbundins stofnanasamstarfs) dregur úr samræmingu, en er jafnframt meðvit að val aðildarríkja til að vernda fullveldi sitt.

Tafla 7.1: Helstu styrkleikar og veikleikar ólíkra alþjóðlegra og svæðisbundinna viðskiptakerfa.

7.2 Heildarniðurstaða

Samanburðurinn leiðir í ljós að hugtakið *efnahagssamstarf* nær yfir mjög ólík fyrirbæri. ESB/EES stendur fyrir dýpstu efnahagslegu samþættinguna í þessum samanburði. EES tryggir víðtækan aðgang að innri markaði og byggist á sameiginlegu regluverki um fjórfrelsið og tengd málefni.⁵⁸ NAFTA/USMCA sýnir hins vegar hvernig fríverslunarsamningur getur skapað gríðarlega mikilvægar svæðisbundnar virðisbætur án þess að stofna sameiginlegan innri markað. NAFTA sjálft er sögulegt kerfi; núgildandi ramminn er USMCA.⁵⁹

CPTPP er á milli þessara póla. Það er lagalega bindandi og umfangsmikill fríverslunarsamningur sem tekur á mörgum sviðum nútímahagkerfisins, þar á meðal stafrænum viðskiptum, þjónustu og fjárfestingum. Með inn-

⁵⁸Sækja vefsíðu – European Union, „European Economic Area“, 2026.
⁵⁹Sækja vefsíðu – Office of the United States Trade Representative, „United States-Mexico-Canada Agreement“, 2026.

göngu Bretlands hefur það einnig öðlast sterkari alþjóðlega vidd.⁶⁰

BRICS er grundvallarlega öðruvísi. Hópurinn er ekki fríverslunarsvæði í sama skilningi og hin þrjú kerfin heldur pólitískur og efnahagslegur samráðsvettvangur. Þar er áherslan meira á sameiginlega rödd, alþjóðlega stjórnskipun og efnahagslegt samstarf en lagalega samræmingu.⁶¹

7.2.1 Lokaniðurstaða í einni töflu

	Lagaleg dýpt	Markaðsdýpt	Stofnanir	Fullveldi
ESB/EES	5/5	5/5	5/5	2/5
NAFTA/USMCA	4/5	4/5	3/5	4/5
CPTPP	4/5	4/5	3/5	4/5
BRICS	1/5	1/5	2/5	5/5

Tafla 7.2: Samþættingarkvarði.

Skalinn er huglægt greiningartæki fyrir þessa skýrslu, ekki opinber alþjóðleg flokkun. Meginlærdómurinn er því sá að ríki standa frammi fyrir grundvallarmálamiðlun:

Meiri samþætting ↔ Meiri markaðsdýpt en minna stefnumótunarfrelsi

Það er ekkert til sem kalla má „besta“ kerfi óháð markmiðum. Fyrir lítið og mjög opið hagkerfi getur ítarlegur markaðsaðgangur verið kostur. Það merkir hins vegar ekki að það sé endilega góður kostur að festast á innri markaði Evrópusambandsins. Fyrir stórveldi eða ríki sem leggja mikla áherslu á sjálfstæði í stefnumótun getur lausara samstarfsform verið meira aðlaðandi. Þannig er raunverulegur munur kerfanna ekki aðeins sá hversu mikið þau auka viðskipti heldur einnig *hversu mikið vald ríkin eru tilbúin að framselja til að ná þeim efnahagslega ávinningi.*

⁶⁰Sækja vefsíðu – UK Department for Business and Trade, „The UK’s accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership“, 2026.
⁶¹Sækja vefsíðu – BRICS, „About the BRICS“, 2026.

Kafli 8

Lokaorð og niðurstöður

Samanburður á ESB/EES, NAFTA/USMCA, CPTPP og BRICS sýnir að alþjóðlegt efnahagssamstarf getur tekið á sig mjög ólíkar myndir. Kerfin byggjast á mismunandi lagalegum grunni, stofnanaskipan og pólitískum markmiðum og fela því í sér ólíkt jafnvægi milli markaðsaðgangs, efnahagslegs ávinnings og sjálfstæðis ríkja. Ekki er því hægt að meta þau út frá einni mælistiku án þess að horfa til þess hvaða markmiðum hverju samstarfsformi er ætlað að ná.

ESB/EES stendur skýrast fyrir djúpa efnahagslega og lagalega samþættingu. Þar er markmiðið ekki einungis að draga úr viðskiptahindrunum heldur einnig að skapa sameiginlegt regluumhverfi þar sem samræmdar reglur gilda á stórum hluta markaðarins. Kosturinn við slíkt fyrirkomulag er mikill og fyrirsjáanlegur markaðsaðgangur, en á móti kemur að ríki sem taka þátt í svo nánu samstarfi þurfa að laga innlenda löggjöf og stefnumótun að sameiginlegum reglum og gefa eftir umtalsverðan hluta af sínu fullveldi í staðinn. EES-samstarfið sýnir jafnframt að hægt er að ná mjög miklum efnahagslegum ávinningi af aðgangi að innri markaði án þess að ríki verði að fullu aðili að Evrópusambandinu. Samstarfið felur þó eftir sem áður í sér verulegar skuldbindingar varðandi innleiðingu sameiginlegra reglna.

NAFTA og síðar USMCA sýna annars konar nálgun. Þar er áherslan fyrst og fremst á fríverslun, markaðsaðgang og sameiginlegar reglur á tilteknum sviðum, en samstarfið nær ekki jafn langt í átt að sameiginlegu reglu- og stofnanakerfi og ESB/EES. USMCA endurspeglar þannig áherslu á að viðhalda víðtækum viðskiptatengslum á sama tíma og aðildarríkin halda meiri stjórn á innlendri efnahags- og stefnumótun.

CPTPP fellur að mörgu leyti á milli þessara póla. Samningurinn veitir víðtækan markaðsaðgang og inniheldur ítarlegar reglur um viðskipti,

fjárfestingar, þjónustu, stafrænt hagkerfi og fleiri svið. Hann byggist þó ekki á yfirþjóðlegu valdakerfi sambærilegu við það sem einkennir Evrópu-sambandið. CPTPP sýnir því hvernig ríki geta skapað umfangsmikið og reglubundið viðskiptakerfi án þess að framselja sambærilegt vald til sameiginlegra stofnana.

BRICS hefur síðan allt annað eðli. Þar er ekki fyrst og fremst um að ræða fríverslunarsamning eða sameiginlegan innri markað heldur pólitískt og efnahagslegt samstarfsform milli ríkja með það að markmiði að auka samráð, styrkja stöðu aðildarríkjanna í alþjóðakerfinu og stuðla að fjölpóla alþjóðlegu efnahagskerfi. BRICS sýnir því að alþjóðlegt efnahagssamstarf þarf ekki að byggjast á djúpri lagalegri samþættingu til þess að hafa áhrif á alþjóðaviðskipti og efnahagsleg samskipti.

Helsti lærdómurinn af samanburðinum er því sá að meiri samþætting hefur vissa kosti en þeir eru dýru verði keyptir. Verulegur markaðsaðgangur getur skapað meiri fyrirsjáanleika, lægri viðskiptakostnað og betri aðstæður fyrir fyrirtæki, en slíkur ávinningur fylgir oft auknum skuldbindingum gagnvart sameiginlegum reglum. Lausara samstarf getur aftur á móti gefið ríkjum meira svigrúm til sjálfstæðrar stefnumótunar en getur jafnframt leitt til minni samræmingar og takmarkaðri markaðssamþættingar. Almennt má segja að það sé ekki forsvaranlegt að afsala stórum hluta fullveldis (ríkisvalds) í skiptum fyrir aðgang að markaði.

Að lokum sýnir samanburðurinn að spurningin um alþjóðlegt efnahags-samstarf snýst ekki eingöngu um hvort viðskipti aukist eða minnki. Hún snýst einnig um hvernig reglur eru mótaðar, hver hefur vald til að taka ákvarðanir og hversu miklu svigrúmi ríki vilja halda til sjálfstæðrar stefnumótunar. ESB/EES, USMCA, CPTPP og BRICS eru því ekki einfaldlega mismunandi útgáfur af sama fyrirbæri heldur ólík svör við sömu grundvallarspurningu: hversu langt eiga ríki að ganga í samstarfi til að ná sameiginlegum efnahagslegum og pólitískum markmiðum?

Niðurstaðan er því sú að gildi hvers samstarfsforms verður að meta í samhengi við stöðu, stærð, hagsmuni og pólitísk markmið viðkomandi ríkis. Efnahagsleg samþætting getur skapað verulegan ávinning, en hún er aldrei án fórnarkostnaðar. Val á samstarfsformi felur ávallt í sér ákveðið

jafnvægi milli markaðsaðgangs og sjálfstæðis, og einmitt það jafnvægi er einn mikilvægasti þátturinn í mati á framtíðarskipan alþjóðaviðskipta. Evrópusambandið hefur oft sýnt sig að vera **ofbeldissamband** - það er ekki ofmælt. Það lýsir sér m.a. í afstöðu gagnvart einstökum aðildarríkjum þegar þau þykja fara útaf ESB-brautinni. Þá er hótad málsóknum, sektum og jafnvel verri viðurlögum. Ekkert af þessu er eðlilegt í samskiptum ríkja, allra síst þeirra sem eru saman í bandalagi.

Þá er vaxandi hernaðarhyggja Evrópusambandsins verulegt áhyggjuefni. Þar fer lítið fyrir talsmönnum friðar og samninga. Þvert á móti er alið á ótta og hugsunarhætti hernaðarhyggju. Niðurstaðan í nýafstaðinni þjóðaratkvæðagreiðslu, þann 29. ágúst síðastliðinn, var því sérstaklega ánægjuleg og sýnir vel að þjóðin lætur ekki glepjast af fólkskum loforðum um lága vexti og verðbólgu við það eitt að ganga í vaxandi hernaðarbandalag. Úrslitin fela í sér skýr skilaboð, hvernig sem sumir stjórnmálamenn og „pópúlistaprófessorar“ reyna að teygja og toga niðurstöðuna. Fullveldi er ekki fyrirbæri sem hægt er að móta eins og leir heldur grundvallarundirstaða sjálfstæðra ríkja sem flest annað byggir á. EES hefur skapað rörsýn. Þegar greiður aðgangur að einum stórum markaði er tryggður verður auðvelt að beina athyglinni fyrst og fremst þangað og láta hjá líða að kanna aðra markaði, samstarfsform og viðskiptatækifæri. Það væri því verðugt verkefni á allra næstu árum að kanna nýjar lendur og ný bandalög, líkt og þau sem hér hafa verið stuttlega reifuð, og þá án fullveldisafsals. Þá getur eðlileg uppbygging íslensks samfélags hafist að nýju eins og svo mörg dæmi eru um fyrir tíma EES-samningsins. Nægir að nefna virkjanir, á fyrri hluta síðustu aldar, hafnir, flugvelli, spítala og skóla, um allt land, svo nokkuð sé nefnt. Stóraukið regluverk hefur litlu skilað nema hærri kostnaði, lengri framkvæmdatíma og gríðarlegu flækjustigi. Þrátt fyrir það eru víða lekavandamál í húsum að ógleymdri myglunni.

Um þessar mundir er mikið úr því gert að einstaklingar verði af réttindum sem þeim beri innan EES sökum þess að bókun 35 hafi ekki verið innleidd með „réttu móti“. Þetta tal er allt hið furðulegasta, bæði í ljósi þess að það var á sínum tíma skilyrði lögfestingar EES-samningsins að bókunin kæmi til sem lögskýringarregla, en ekki síður vegna hins að menn láta eins

og Alþingi séu allar hjargar bannaðar og geti ekki sjálft bætt réttarstöðu einstaklinga - allar réttarbætur verði að koma frá EES og hvergi annars staðar frá. Þetta sýnir enn og aftur hvernig EES-samningurinn hefur orsakað lömun hugarfarsins innan stjórnmalanna og meðal embættismanna. Í sálfræði er það stundum nefnt „lært hjálparleysi“. Þar sem réttarbóta er þörf á Alþingi að bæta úr, sjálft, án skipana frá meginlandi Evrópu. Svo einfalt er málið. Eins og sést í umfjöllun þessarar skýrslu væri skynsamleg ákvörðun að leita nýrra markaða, utan EES, og hætta þessari þjónkun og undirgefni sem birtist í afsali fullveldis og upptöku Evrópugerða á færibandi. EES-samningurinn hefur skapað rörsýn sem veldur því að menn sjá ekki skóginn fyrir trjánun.

Áhrif markaðsvæðingar og Evrópusamstarfs má enn fremur sjá á umræðu undanfarið um Landsvirkjun. Stjórnarskiptin að undirlagi fjármálaráðherra hafa vafalaust átt að þjóna þeim tilgangi að styrkja vókisma og undirgefni við Evrópusambandið - allt snýst um það. Óhæfir stjórnmalamenn hafa verið orðaðir við forstjórastól fyrirtækisins. Slík ráðning myndi hafa í för með sér botnlausu skuldasöfnun þar sem þessu mikilvægasta fyrirtæki Íslendinga yrði drekkt í skuldum og væntanlega í framhaldinu tekið yfir af orkufyrirtæki innan Evrópusambandsins.

Slík áform þarf að afhjúpa strax og hindra að pólitísk spilling Samfylkingar og Viðreisnar nái að eyðileggja undirstöðufyrirtæki í raforkuframleiðslu. Glæpaöflin á Íslandi munu aldrei unna sér hvíldar fyrr en þeim tekst að mola Landvirkjun niður og ræna fyrirtækinu af þjóðinni. Það er að sjálfsögðu markmiðið og má aldrei gerast. Hýenurnar eru fyrir löngu byrjaðar að „þefa“ á meðan gammarnir hnita hringi yfir bráðinni. Eins og almennt á gresjum rándýranna eru það öflug karlljón sem geta þarna veitt öfluga mótspyrnu og haldið hýenum í skefjum. Siðmenningin hverfur fljótlega þegar hagsmunir, völd og fjármunir eru annars vegar. Þá kemur hið sanna rándýrseðli í ljós.

Kafli 9

Heimildaskrá

9.1 Dómar og álit Evrópudómstólsins

[1] Mál 22/70, *Commission v Council (ERTA)*, EU:C:1971:32, [1971] ECR 263.

[2] Álit 1/94, *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property*, EU:C:1994:384, [1994] ECR I-5267.

[3] Mál C-459/03, *Commission v Ireland*, EU:C:2006:345, [2006] ECR I-4635.

[4] Mál C-246/07, *Commission v Sweden*, EU:C:2010:203, [2010] ECR I-3317.

[5] Álit 1/13, *Convention on the civil aspects of international child abduction*, EU:C:2014:2303.

9.2 Alþjóðasamningar og réttarheimildir Evrópu-sambandsins

[1] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, 7 June 2016.

[2] Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C 202, 7 June 2016.

9.3 Opinberar stofnanir og vefheimildir

[1] European Union (2026). *European Economic Area*. EUR-Lex. (Skoðað 04.09.2026).

[2] European Commission (2026). *European Economic Area – Competition Policy*. European Commission.

[3] European Union. “International agreements”. EUR-Lex.

[4] European Union. “International conventions and agreements of the EU”. EUR-Lex.

9.4 Alþjóðlegir viðskiptasamningar og viðskiptareglur

[1] Office of the United States Trade Representative (2026). *United States-Mexico-Canada Agreement*. United States Trade Representative. (Skoðað 04.09.2026).

[2] UK Department for Business and Trade (2023). *The accession of the UK to the CPTPP: agreement summary*. UK Government. (Skoðað 04.09.2026).

[3] UK Department for Business and Trade (2026). *The UK’s accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*. UK Government. (Skoðað 04.09.2026).

[4] World Trade Organization (2026). *The WTO dispute settlement mechanism*. World Trade Organization. (Skoðað 04.09.2026).

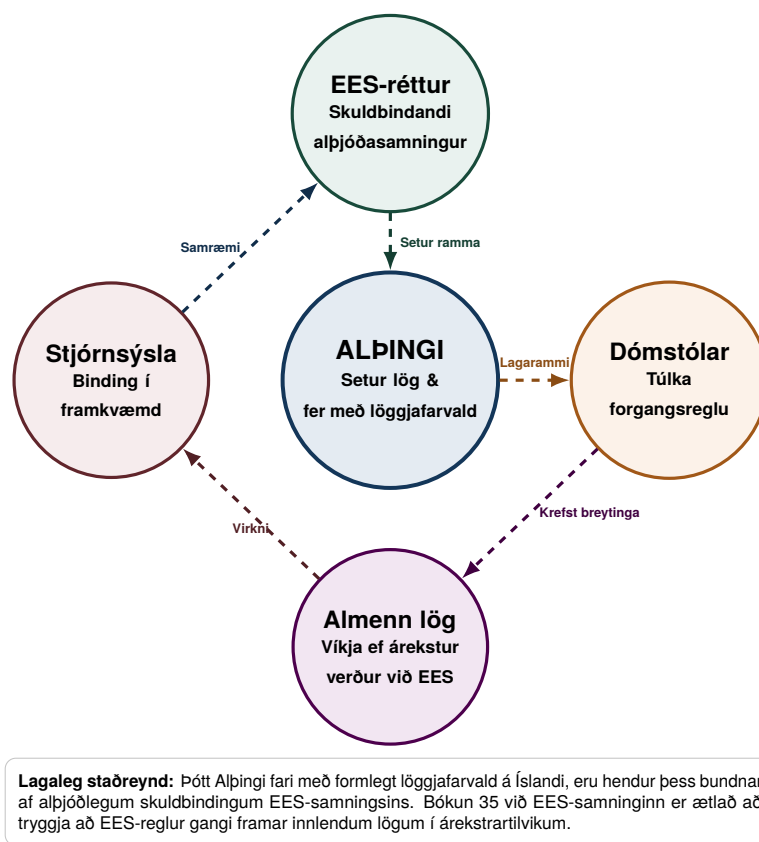
9.5 Gerðardómsúrskurðir í fjárfestingadeilum

[1] *Metalclad Corporation v. United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award, 30 August 2000.

[2] *The United Mexican States v. Metalclad Corporation*, 2001 BCSC 664 (Supreme Court of British Columbia, 2 May 2001).

Hringrás valds og lagalegur forgangur

Staða Alþingis gagnvart EES-reglum og Evrópurétti



Mynd 9.1: Hringlaga yfirsýn yfir lagaleg tengsl og takmarkanir Alþingis gagnvart Evrópurétti.