

Mun 125. gr. TFEU reynast vörn gegn þátttöku í skuldavanda annarra aðildarríkja?

Hversu langt nær „no-bailout“ ákvæðið?

Pringle, Gauweiler, Weiss, ESM og Next Generation EU



Meginniðurstaða

125. gr. TFEU tryggir ekki að Ísland (væri það í ESB) eða önnur aðildarríki verði aldrei fyrir fjárhagslegu tapi, þurfi að mæta framlagsþörf eða annarri raunverulegri fjárhagslegri áhættu vegna skuldavanda annars aðildarríkis. Hún takmarkar einkum formlega yfirtöku á skuldbindingum annars ríkis. Fjárhagsaðstoð, sameiginleg fjármögnun, ábyrgðir og kerfisbundin áhættudeiling geta því verið til staðar án þess að **125. gr. TFEU** sé sjálfkrafa brotin.

125. gr. TFEU og fjárhagsleg áhættudeiling

Pringle – Gauweiler – Weiss – ESM – NGEU

Stutt niðurstaða. Það er lögfræðilega óvarlegt að lesa **125. gr. TFEU** þannig að ESB-aðild útiloki í sjálfu sér að íslenska ríkið geti einhvern tíma orðið fyrir raunverulegum, fjárhagslegum útgjöldum og kostnaði vegna skuldavanda annars aðildarríkis.

Dómstóll Evrópusambandsins hefur túlkað ákvæðið sem *no-assumption/no-liability* reglu með tilteknum mörkum, ekki sem algert bann við fjárhagsaðstoð eða allri sameiginlegri fjárhagslegri áhættu.

Athugið um orðalag. Í skýrslunni er gerður mikilvægur greinarmunur á:

1. lögfræðilegri yfirtöku á fyrirliggjandi skuld,
2. lögfræðilegri ábyrgð á skuldbindingu annars ríkis,
3. fjárhagsaðstoð eða lánveitingu,
4. sameiginlegum ábyrgðum og fjármögnun,
5. og raunverulegri fjárhagslegri áhættu eða tapi.

Þessi atriði eru ekki samheiti.

Efnisyfirlit

0.0.1	Helstu niðurstöður	1
1	Inngangur	2
2	125. gr. TFEU: hvað segir ákvæðið?	3
2.0.1	„ábyrgt fyrir“	3
2.1	„tekur á sig skuldbindingar“	3
2.2	Sérstaka undantekningin	4
3	Mikilvægasta aðgreiningin: skuld ≠ áhætta	5
3.1	<i>Pringle</i> , C-370/12: grundvallarfordæmið	5
3.1.1	Spurningin	5
3.1.2	Niðurstaðan	5
3.1.3	Afleiðingin fyrir röksemdina	6
3.2	<i>Gauweiler</i> , C-62/14: áhrif eru ekki yfirtaka	6
3.3	<i>Weiss</i> , C-493/17: sama aðgreining staðfest	7
4	Dómaframkvæmdin í einu yfirliti	8
4.1	ESM: fjárhagsaðstoð innan sáttmálakerfisins	8
4.2	Next Generation EU: framkvæmdin eftir COVID-19	9
4.3	Hvernig getur ríki orðið fyrir kostnaði án skuldayfirtöku?	9
4.3.1	Fimm mismunandi áhættugerðir	10
4.4	Áhættustig: frá engri áhættu til skuldayfirtöku	10
4.5	Lögfræðilegt mat á meginfullyrðingum	11
4.5.1	Fullyrðing 1: „Ríki bera ábyrgð á eigin skuldum“	11
4.5.2	Fullyrðing 2: „Ísland mun ekki þurfa að greiða vegna skulda annara ríkja“	11
4.5.3	Fullyrðing 3: „125. gr. útilokar sameiginlega áhættu“	11

4.6	Rökvilla sem verður auðveldlega til	11
4.7	European Papers: COVID-19 og nýi fjárhagslegi veruleikinn	12
4.8	Hvað tryggir 125. gr. þá ekki?	13
4.9	Getur Ísland því „þurft að greiða“ skuldir annars ríkis?	13
4.9.1	Ef „greiða“ þýðir að taka yfir gömlu skuldina	13
4.9.2	Ef „greiða“ þýðir að íslenskir skattgreiðendur geti borið kostnað	14
4.10	Tímavíddin: „núna“ er ekki það sama og „aldrei“	14
4.11	Staða ríkja utan evrusvæðisins og EES-samhengið	15
5	Sterkustu andmælin við þessari greiningu	17
5.1	Lagaleg áhættumatrixa	18
6	Niðurstaða	19
6.1	Stutt staðreyndakönnun á meginfullyrðingum	21

Meginröksemd skýrslunnar

Fullyrðingin

„125. gr. tryggir að Ísland þurfi ekki að greiða skuldir annarra ESB-ríkja“

er of víðtæk. Réttari fullyrðing er:

„125. gr. takmarkar ákveðna yfirtöku eða ábyrgð á skuldbindingum annars ríkis en útilokar ekki almenna fjárhagsaðstoð, sameiginlega fjármögnun eða aðild að kerfi þar sem ríki geta orðið fyrir raunverulegri fjárhagslegri áhættu.“

0.0.1 Helstu niðurstöður

- 1. Pringle er lykilfordæmið.** Evrópudómstóllinn hafnaði þeirri túlkun að 125. gr. TFEU bannaði hvers konar fjárhagsaðstoð.
- 2. Markmið ákvæðisins skiptir máli.** Bannið beinist að því að taka ábyrgð á skuldbindingum annars ríkis með þeim hætti að fjármálaleg ábyrgð þess ríkis hverfi eða hvatar þess til traustar fjármálastjórnunar veikist.
- 3. Formleg skuld og raunveruleg áhætta eru ekki það sama.** Ríki getur haldið áfram að vera löglegur skuldari en annað ríki, sameiginlegur sjóður eða sameiginlegt fjármögnunarkerfi getur engu að síður borið áhættu.^[1]
- 4. Gauweiler og Weiss víkka ekki 125. gr. í almennt áhættubann.** Þau sýna að jafnvel veruleg inngríp á markaði og ríkisskuldabréfakaup jafngilda ekki sjálfkrafa yfirtöku á skuldum í skilningi 125. gr.^[2, 3]
- 5. ESM og NGEU sýna framkvæmdalega hlið málsins.** ESB hefur þróað umfangsmikil kerfi fjárhagsaðstoðar og sameiginlegrar fjármögnunar án þess að kalla þau sjálfkrafa yfirtöku á fyrirliggjandi ríkisskuldum.
- 6. Þess vegna er 125. gr. ekki fjárhagsleg trygging gegn framtíðartapi.** Hún felur í sér lagaleg takmörk á ákveðnu formi ábyrgðaryfirfærslu, en ekki loforð um að þjóðríki muni aldrei bera kostnað af fjármálakreppu annars aðildarríkis eða sameiginlegu kerfi.

Mikilvægt. Varúð! Það er of víðtæk ályktun að fullyrða að 125. gr. TFEU hindri sjálfkrafa yfirtöku á ríkisskuldum. Það gerir hún ekki. Ákvæðið útilokar tiltekna yfirtöku skuldbindinga annars aðildarríkis, en bannar ekki fjárhagsaðstoð sem slíka. Réttta niðurstaðan er því þrengri og sterkari:

engin skuldayfirtaka $\nRightarrow$ engin sameiginleg fjárhagsleg áhætta

Kaflí 1

Inngangur

Í umræðu um mögulega ESB-aðild Íslands er stundum vísað til 125. gr. TFEU sem eins konar stjórnskipulegrar varnar gegn því að íslenska ríkið geti nokkurn tíma þurft að bera kostnað vegna ríkisskulda annarra aðildarríkja. Slík framsetning blandar saman tveimur mismunandi spurningum:

- a) Hvort Ísland yrði *löglegur skuldari* vegna fyrirbyggjandi skuldar annars ríkis; og
- b) Hvort Ísland gæti, innan ESB-kerfisins, orðið fyrir *raunverulegu fjárhagslegu tapi eða kostnaði* vegna sameiginlegs stuðningskerfis, ábyrgðar, fjármögnunar, fjárlagaframlags eða markaðsaðgerða.

Fyrri spurningunni svarar **125. gr. TFEU** að verulegu leyti neitandi.[4]

Seinni spurningunni svarar **125. gr. TFEU** hins vegar *ekki* almennt neitandi. Fjárhagsaðstoð og önnur samhæfing innan efnahags- og myntbandalagsins byggjast jafnframt á öðrum ákvæðum sáttmálanna, meðal annars **122. gr. TFEU** og **136. gr. TFEU**. [5, 1]

Kjarni greiningarinnar: „No bailout“ er ekki það sama og „no financial risk“.

Þessi greinarmunur er sérstaklega mikilvægur þegar horft er til þróunar evrópskrar efnahags- og myntsamvinnu eftir fjármálakreppuna 2008, evrukreppuna og COVID-19.

Kaflí 2

125. gr. TFEU: hvað segir ákvæðið?

Kjarnaákvæði 1. mgr. 125. gr. hljóðar svo í íslenskri þýðingu:

„Sambandið er ekki ábyrgt fyrir eða tekur á sig skuldbindingar stjórnvalda, svæðisbundinna, staðbundinna eða annarra opinberra yfirvalda, annarra aðila sem lúta opinberum rétti eða opinberra fyrirtækja aðildarríkis, með fyrirvara um gagnkvæmar fjárhagslegar ábyrgðir vegna sameiginlegrar framkvæmdar tiltekins verkefnis. Aðildarríki er ekki ábyrgt fyrir eða tekur á sig skuldbindingar stjórnvalda, svæðisbundinna, staðbundinna eða annarra opinberra yfirvalda, annarra aðila sem lúta opinberum rétti eða opinberra fyrirtækja annars aðildarríkis, með fyrirvara um gagnkvæmar fjárhagslegar ábyrgðir vegna sameiginlegrar framkvæmdar tiltekins verkefnis.“^[4]

Þrjú atriði skipta hér mestu.

2.0.1 „ábyrgt fyrir“

Ákvæðið beinist að því að ESB eða aðildarríki verði *ábyrgðaraðili* fyrir skuldbindingum annars aðildarríkis.^[4, 1] Það er sterkari og sértækari fullyrðing en sú að viðkomandi ríki geti orðið fyrir efnahagslegu tapi vegna aðgerða sem tengjast skuldavanda.

2.1 „tekur á sig skuldbindingar“

Hér er átt við yfirtöku á skuldbindingum annars ríkis. Þetta er grundvallaratriði:

Skuld ríkis A $\neq$ fjárhagsaðstoð til ríkis A

og

fjárhagsleg áhætta vegna A $\neq$ yfirtaka skulda A.

2.2 Sérstaka undantekningin

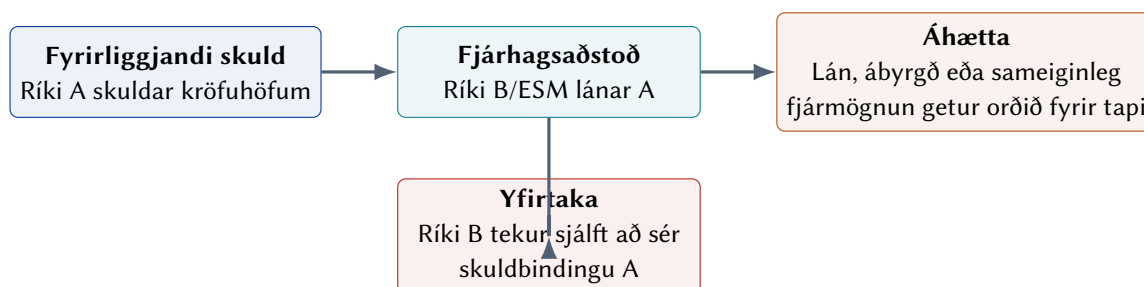
Ákvæðið sjálft inniheldur einnig:

„...með fyrirvara um gagnkvæmar fjárhagslegar ábyrgðir vegna sameiginlegrar framkvæmdar tiltekins verkefnis.“^[4]

Þessi fyrirvari skiptir máli vegna þess að í texta 125. gr. er gert ráð fyrir tilteknu formi sameiginlegra fjárhagslegra ábyrgða. Því verður erfitt að lesa **125. gr. TFEU** þannig að í henni felist algert bann við öllum sameiginlegum fjárhagslegum áhættutengslum.

Kaflí 3

Mikilvægasta aðgreiningin: skuld ≠ áhætta



125. gr. beinist einkum að neðri greininni: að yfirtöku eða ábyrgð á skuldbindingum annars ríkis.

Það leiðir ekki af þessu að fjárhagsleg áhætta í miðju og hægri grein sé útilokuð.

Þetta er nákvæmlega sá greinarmunur sem verður að halda skýrum þegar fullyrt er að ESB-aðild geti „ekki“ leitt til þess að eitt ríki beri fjárhagslegan kostnað vegna annars.

3.1 Pringle, C-370/12: grundvallarfordæmið

3.1.1 Spurningin

Í *Pringle*, C-370/12 reyndi á samræmi evrópska stöðugleikakerfisins (European Stability Mechanism) (ESM) við sáttmálana. Ein meginspurningin var hvort fjárhagsaðstoð samkvæmt ESM færi gegn 125. gr. TFEU.[1]

3.1.2 Niðurstaðan

Evrópudómstóllinn hafnaði þeirri hugmynd að 125. gr. TFEU bannaði fjárhagsaðstoð almennt.[1]

Dómurinn gerði greinarmun á:

1. fjárhagsaðstoð sem ríki fær,
2. og yfirtöku á skuldbindingum þess ríkis.

Í meginatriðum getur aðstoð verið samrýmanleg **125. gr. TFEU** ef viðtökuríkið heldur áfram að bera ábyrgð gagnvart sínum kröfuhöfum og kerfið viðheldur hvata þess til traustrar fjármálastjórnunar.[1]

Pringle-reglan í einfaldri mynd

Fjárhagsaðstoð $\neq$ yfirtaka skuldbindinga

Þetta er ein sterkasta ástæðan fyrir því að ekki má lesa **125. gr. TFEU** sem almennt bann við fjárhagslegri samstöðu.

3.1.3 Afleiðingin fyrir röksemdina

Ef fullyrðingin væri:

„125. gr. tryggir að ríki geti aldrei þurft að leggja fé til stuðnings öðru ríki“

þá væri hún ósamrýmanleg þeirri túlkun sem dómstóllinn gaf í *Pringle*. *Pringle-málið* felur ekki í sér vernd aðildarríkjanna gegn allri fjárhagslegri áhættu.

Það sem *Pringle* verndar er að ríki verði ekki einfaldlega leyst undan fjárhagslegri ábyrgð sinni með því að annað aðildarríki eða Evrópusambandið taki skuldbindingar þess yfir.

3.2 Gauweiler, C-62/14: áhrif eru ekki yfirtaka

Gauweiler snerist um OMT-áætlun ECB¹ og kaup á ríkisskuldabréfum á eftirmarkaði. Málið er mikilvægt fyrir þessa skýrslu vegna þess að kaup ríkisskuldabréfa geta haft mjög veruleg áhrif á fjármögnunarskilyrði ríkis án þess að það þýði að ECB eða annað ríki hafi formlega tekið yfir skuldir þess. Dómstóllinn viðurkenndi raunar að framkvæmd peningastefnu hafi óhjákvæmilega áhrif á vexti og fjármögnunarskilyrði ríkja (110. mgr.).

Lagalega aðgreiningin

fjárhagsleg áhrif $\neq$ formleg yfirtaka skuldbindinga

Aðgerð getur haft raunveruleg fjárhagsleg áhrif án þess að hún verði þar með „yfirtaka skuldbindinga“ (assumption of commitments) í skilningi **125. gr. TFEU**.

¹Seðlabanki Evrópu.

Þetta er mikilvægt fyrir umræðu um mögulegt framtíðartap: **125. gr. TFEU** segir ekki að öll fjárhagsleg áhrif sem tengjast öðru aðildarríki séu óheimil.

3.3 Weiss, C-493/17: sama aðgreining staðfest

Í *Weiss* var meðal annars fjallað um PSPP-áætlun ECB og kaup á ríkisskuldabréfum á eftirmarkaði.

Dómstóllinn staðfesti að aðgerðir sem hafa áhrif á fjármögnunarskilyrði ríkja séu ekki sjálfkrafa jafngildar beinni fjármögnun eða yfirtöku á skuldum.

Þetta styrkir eftirfarandi reglu:

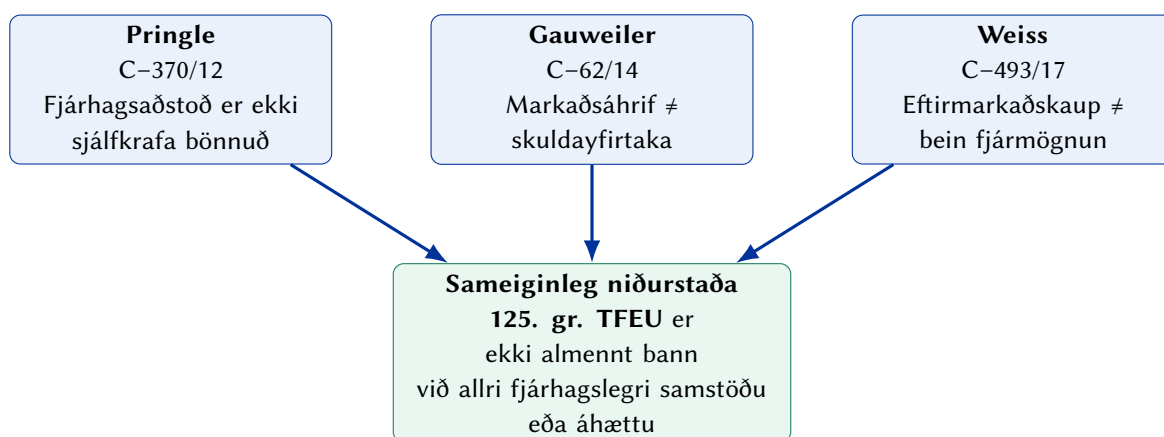
Áhrif á fjármögnun ríkis $\neq$ yfirtaka skulda ríkisins
--

Það er sérstaklega mikilvægt vegna þess að annars væri hægt að lesa **125. gr. TFEU** þannig að sérhver sameiginleg aðgerð sem minnkaði áhættu eða vaxtakostnað ríkis yrði óheimil.

Dómaframkvæmdin styður ekki slíka víðtæka túlkun.

Kaflí 4

Dómaframkvæmdin í einu yfirliti



4.1 ESM: fjárhagsaðstoð innan sáttmálakerfisins

ESM er sérstaklega mikilvægt vegna þess að það sýnir hvernig hægt er að byggja upp kerfi þar sem ríki fá fjárhagsaðstoð án þess að upprunalegar skuldbindingar þeirra séu einfaldlega færðar yfir á annað ríki.

Í *Pringle* var ESM einmitt samþykktur innan þess lagalega ramma sem dómstóllinn taldi samrýmanlegan 125. gr. TFEU.[1]

Mikilvægt: Það að ESM taki ekki sjálfkrafa yfir fyrirbyggjandi skuldir viðtökuríkis þýðir ekki að aðildarríki sem tekur þátt í ESM sé án fjárhagslegrar áhættu. Lán, ábyrgðir, innborgað hlutafé og skuldbindingar innan sameiginlegs kerfis geta öll haft raunverulegt fjárhagslegt verðmæti og áhættu.[8]

Þetta er einmitt það sem þarf að hafa í huga þegar fullyrt er að 125. gr. TFEU sé „vörn“ gegn því að íslenskir skattgreiðendur geti nokkurn tíma orðið fyrir kostnaði vegna fjármálakreppu annars ríkis.

Það er ekki sú trygging sem ákvæðið veitir.

4.2 Next Generation EU: framkvæmdin eftir COVID-19

COVID-19 viðbrögðin sýndu enn skýrar hvernig fjárhagsleg samstaða getur orðið umfangsmikil án þess að hvert ríki taki formlega yfir gömlu skuldir annars.

Next Generation EU (NGEU) fól í sér heimild til umfangsmikillar sameiginlegrar lántöku ESB og ráðstöfunar fjármuna til aðildarríkja í formi lána og styrkja.[6]

European Papers lýsir upphaflegri stærð NGEU sem €750 milljörðum og bendir á að fjármögnun þess byggist á lántökum ESB sem tengjast fjárhagsramma sambandsins og endurgreiðslu með framtíðartekjum ESB.[6, 8]

NGEU sýnir þannig í framkvæmd að umfangsmikil sameiginleg fjárhagsleg skuldbinding þarf ekki sjálfkrafa að fela í sér formlega yfirtöku sambandsins eða aðildarríkis á fyrirbyggjandi skuld annars aðildarríkis.[1]

€750 ma. NGEU

styrkir

lán

Það er ekki rétt að segja að NGEU jafngildi sjálfkrafa yfirtöku ESB á fyrirbyggjandi ríkisskuldum. Það er hins vegar sterkt dæmi um að kerfið getur falið í sér:

- sameiginlega lántöku,
- sameiginlega fjármögnun,
- milliríkjalega dreifingu fjármagns,
- framtíðartekjur og framlög sem standa undir endurgreiðslu,
- og þar með raunverulega sameiginlega fjárhagslega áhættu.

Afleiðingin: Að segja „það er engin skuldayfirtaka“ svarar ekki spurningunni „getur íslenska ríkið einhvern tíma orðið fyrir kostnaði vegna kerfisins?“
Þetta eru tvær ólíkar lagalegar og efnahagslegar spurningar.

4.3 Hvernig getur ríki orðið fyrir kostnaði án skuldayfirtöku?

Hægt er að setja upp einfalt líkan:

sameiginlegt kerfi → fjármögnun → útlán / ábyrgðir / styrkir → default eða kerfissjokk → fjárhagslegt tap

Þetta þýðir ekki að hvert skref sé sjálfkrafa til staðar eða að Ísland myndi sjálfkrafa bera tap. Það þýðir hins vegar að **125. gr.** útilokar ekki *möguleikann* á fjárhagslegri áhættu.

4.3.1 Fimm mismunandi áhættugerðir

Tegund	Hvað gerist?	Samband við 125. gr.
Lán	Ríki eða sameiginlegur sjóður lánar fjárhæð til ríkis í vanda.	Ekki sjálfkrafa skuldayfirtaka. En lánveitandi ber útlánaáhættu.
Ábyrgð	Einn aðili ábyrgist hluta skuldbindingar annars.	Getur verið vandasamt eftir uppbyggingu, en „áhætta“ er ekki sama og yfirtaka á fyrirbyggjandi skuld.
Sameiginleg lántaka	Sameiginlegur aðili tekur lán og framtíðartekjur standa undir endurgreiðslu.	Ekki sjálfkrafa <i>assumption</i> á skuld tiltekins ríkis.
Fjárlagaframlag	Aðildarríki leggur til sameiginlegs fjárhagskerfis.	Ekki skuldayfirtaka. Getur engu að síður verið raunverulegur kostnaður.
Kerfisbundin markaðsáhætta	Aðgerðir til að verja fjármálastöðugleika hafa kostnað eða áhættu fyrir sameiginlegt kerfi.	125. gr. TFEU bannar ekki allar slíkar efnahagslegar afleiðingar.

4.4 Áhættustig: frá engri áhættu til skuldayfirtöku



125. gr. TFEU er fyrst og fremst sterkust gegn **stigi 5**.
Það leiðir ekki af því að stig 1–4 séu öll bönnuð.

Þetta er myndræn leið til að sýna of einfalda túlkun á ákvæðinu.

4.5 Lögfræðilegt mat á meginfullyrðingum

Í þeirri grein sem hér er til umræðu er lögð áhersla á **125. gr. TFEU** sem tryggingu fyrir því að aðildarríki beri sjálft ábyrgð á sínum skuldum.

Þessi hluti er í þrengri merkingu réttur. Það sem stenst hins vegar ekki er að draga þá almennu ályktun að þessi meginregla svari spurningunni um alla hugsanlega fjárhagslega áhættu.

4.5.1 Fullyrðing 1: „Ríki bera ábyrgð á eigin skuldum“

Mat: Rétt sem grundvallarregla.

125. gr. kemur í veg fyrir að annað ríki eða sambandið verði skuldari fyrir skuldbindingum ríkis A með þeim hætti sem ákvæðið bannar.

4.5.2 Fullyrðing 2: „Ísland mun ekki þurfa að greiða vegna skulda annara ríkja“

Mat: Of viðtæk ályktun.

Niðurstaðan leiðir ekki af 125. gr. Það sem hægt er að segja er:

Ísland verður ekki sjálfkrafa skuldari annars ríkis

en ekki:

Ísland getur aldrei orðið fyrir fjárhagslegum kostnaði vegna skuldavanda annars ríkis.

4.5.3 Fullyrðing 3: „125. gr. útilokar sameiginlega áhættu“

Mat: Þetta er ekki niðurstaða Pringle.

Pringle segir þvert á móti að fjárhagsaðstoð geti verið heimil svo lengi sem viðtökuríkið heldur áfram að bera ábyrgð á sínum skuldbindingum og kerfið fullnægir þeim skilyrðum sem dómstóllinn setur.

4.6 Rökvilla sem verður auðveldlega til

Röksemdafærsluna sem stundum er beitt má setja upp svona:

A : Ríki A ber sjálft ábyrgð á skuldum sínum.

B : 125. gr. bannar yfirtöku á skuldbindingum A.

C : Annað ríki getur aldrei orðið fyrir kostnaði vegna A.

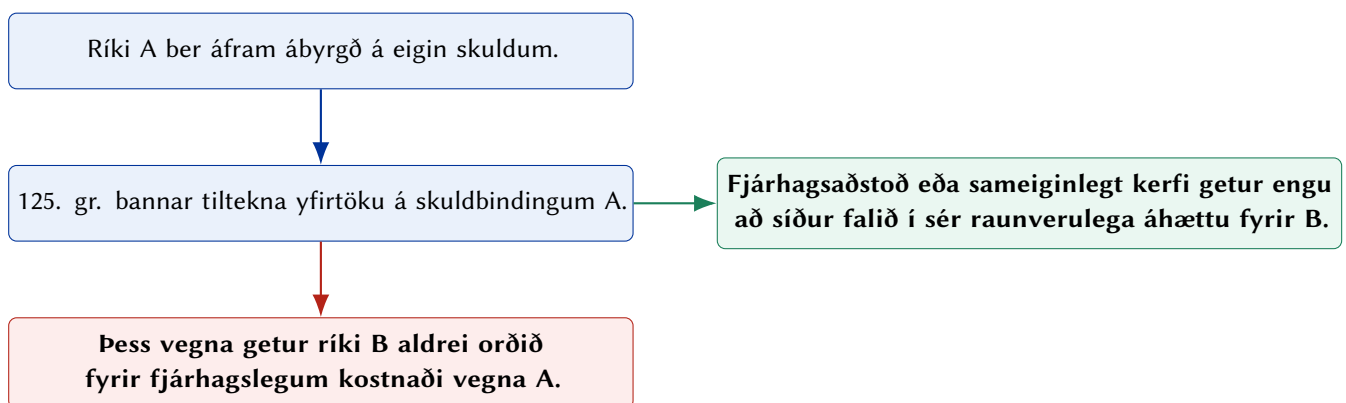
En:

$$A \wedge B \not\Rightarrow C.$$

Hvers vegna ekki? Vegna þess að eftir stendur:

D : Annað ríki getur tekið þátt í kerfi sem veitir A fjárhagsaðstoð og borið þar með áhættu.

Og 125. gr. TFEU útilokar ekki sjálfkrafa D .



4.7 European Papers: COVID-19 og nýi fjárhagslegi veruleikinn

Grein Jonatan Echebarria Fernández í *European Papers* er gagnleg vegna þess að hún setur 125. gr. TFEU í samhengi við COVID-19-viðbrögðin. Greinin fjallar meðal annars um:

- Next Generation EU,
- sameiginlega lántöku,
- eigin tekjustofna og framtíðarfjárveitingar,
- PEPP,
- ESM,
- og spennuna milli fjárhagslegrar samstöðu og „no-bailout“ reglunnar.

Sérstaklega er þar gerður greinarmunur á því að aðildarríki geti *lánað* öðru ríki til að létta skuldavanda þess og því að þau *taki yfir* skuldir þess. Þessi aðgreining fellur vel að *Pringle*.

Mikilvæg niðurstaða úr COVID-reynslunni

ESB gat komið á mjög umfangsmiklu fjármögnunarkerfi sem dreifði fjármagni milli aðildarríkja án þess að hver einasta fjárhæð væri skilgreind sem formleg yfirtaka á fyrirbyggjandi ríkisskuld. Þetta sýnir í framkvæmd að:

fjárhagsleg samstaða (financial solidarity) $\neq$ formleg yfirtaka skulda (formal debt assumption).

Þessi aðgreining verður einnig að skoðast í víðara samhengi efnahags- og myntbandalagsins. Gerner-Beuerle bendir á að samkeppni og endurdreifing innan EMU séu samtvinnuð og að stofnanaleg uppbygging myntbandalagsins geti haft endurdreifandi fjárhagsleg áhrif án þess að um formlega yfirtöku á ríkisskuldum sé að ræða.[7]

4.8 Hvað tryggir 125. gr. þá ekki?

Ekki tryggt: að íslenska ríkið verði aldrei fyrir efnahagslegum áhrifum af fjármálakreppu annars ríkis.

Ekki tryggt: að Ísland taki aldrei þátt í sameiginlegu fjárhagslegu stuðningskerfi.

Ekki tryggt: að sameiginleg ábyrgð eða lánakerfi geti aldrei valdið Íslandi tapi.

Ekki tryggt: að framtíðarbreytingar á fjárhagslegum stofnunum ESB geti ekki aukið sameiginlega áhættu.

Það sem ákvæðið verndar: að Ísland verði ekki, nema innan þeirra marka sem sáttmálinn heimilar, gert að löglegum skuldara fyrir skuldbindingar annars ríkis.

4.9 Getur Ísland því „þurft að greiða“ skuldir annars ríkis?

Hér þarf að skilgreina orðið *greiða*.

4.9.1 Ef „greiða“ þýðir að taka yfir gömlu skuldina

Ef fullyrðingin er:

„Ísland verður sjálfkrafa skuldari fyrir 100 milljarða evra skuld ríkis X.“

Þá er svarið **nei** sem almenn lýsing á áhrifum **125. gr. TFEU**.

Það er einmitt það sem no-bailout ákvæðið á að koma í veg fyrir.

4.9.2 Ef „greiða“ þýðir að íslenskir skattgreiðendur geti borið kostnað

Þá er svarið allt annað.

Til dæmis gæti kostnaður komið fram í gegnum:

1. sameiginlegt fjárlagakerfi,
2. innköllun eigin fjár eða framlaga,
3. tap á lánasafni sameiginlegs sjóðs,
4. ábyrgð sem fellur á,
5. sameiginlega fjármögnun,
6. eða aðrar ráðstafanir sem eru lögmætar samkvæmt þeim sáttmála- og reglugerðarheimildum sem gilda.

Þetta væri ekki endilega „greiðsla á skuld ríkis X“ í ströngum einkaréttarlegum skilningi.

En frá sjónarhóli ríkisfjármála gæti það verið *raunverulegur kostnaður*.

Þetta er kjarninn:

Lagaleg yfirtaka skuldbindingar $\neq$ fjárhagsleg byrði

125. gr. fjallar um hið fyrra miklu skýrar en hið síðara.

4.10 Tímavíddin: „núna“ er ekki það sama og „aldrei“

Sérstaklega verður að varast fullyrðingar af gerðinni:

„Ísland mun aldrei þurfa að borga.“

Lögfræðileg staða ESB þróast. Frá Maastricht hefur orðið til:

Maastricht → euro crisis → ESM → bankasamband → COVID → NGEU.

Þetta þýðir ekki að **125. gr. TFEU** hafi verið afnumin. Það þýðir að stofnanalegur veruleiki innan sáttmálakerfisins hefur orðið flóknari.



Þess vegna er sérstaklega varasamt að breyta **125. gr. TFEU** í loforð um að:

„Ísland mun aldrei bera fjárhagslegan kostnað vegna skuldavanda annars aðildarríkis.“

Það er ekki það sem felst í ákvæðinu.

4.11 Staða ríkja utan evrusvæðisins og EES-samhengið

Við mat á gildissviði **125. gr. TFEU** er mikilvægt að greina á milli aðildar að Evrópusambandinu annars vegar og þátttöku í Efnahags- og myntbandalaginu (EMU) hins vegar. **125. gr. TFEU** er hluti af VIII. bálki TFEU um efnahags- og peningamál og mælir annars vegar fyrir um að Evrópusambandið skuli ekki bera eða taka yfir skuldbindingar ríkja eða opinberra aðila þeirra og hins vegar að aðildarríki skuli ekki bera eða taka yfir skuldbindingar annars aðildarríkis.¹

Þótt ákvæðið sé þannig nátengt uppbyggingu efnahags- og myntbandalagsins er það ekki bundið við þau aðildarríki sem hafa tekið upp evruna. Það er því réttara að líta á stöðu ríkja innan ESB og stöðu þeirra innan evrusvæðisins sem tvö aðskilin atriði.

Danmörk og Svíþjóð eru t.a.m. bæði aðildarríki ESB en standa utan evrusvæðisins. Staða þeirra er þó ekki sú sama. Danmörk nýtur sérstakrar undanþágu frá þátttöku í sameiginlegu myntinni, en Svíþjóð hefur ekki sambærilega formlega undanþágu. Þetta kemur meðal annars fram í reglubundnu samleitnismati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, þar sem Svíþjóð er meðal þeirra aðildarríkja utan evrusvæðisins sem eru metin með tilliti til skilyrða fyrir upptöku evrunnar. Danmörk er hins vegar ekki tekin til slíks mats vegna sérstakrar undanþágu (opt-out).[11]

Af þessu leiðir að sú staðreynd ein og sér að ríki hefur ekki tekið upp evruna hefur ekki í för með sér að það falli utan gildissviðs **125. gr. TFEU**. Ákvæðið beinist að aðildarríkjum ESB sem slíkum, en ekki eingöngu að aðildarríkjum evrusvæðisins.²

Þetta hefur einnig þýðingu þegar litið er til þeirra fjárhagslegu stuðningskerfa sem tengjast evrusvæðinu. Evrópska stöðugleikakerfið (ESM) er stofnun sem veitir fjárhagsaðstoð til aðildarríkja evrusvæðisins og aðild að því er bundin við ríki sem hafa tekið upp evruna. Ríki ESB utan evrusvæðisins eru því ekki ESM-ríki og geta ekki fengið lán frá ESM í eigin nafni.[8]

Þessi aðgreining sýnir að ekki er unnt að jafna saman almennum skyldum aðildarríkja samkvæmt TFEU og þeim sérstöku fjárhagslegu skuldbindingum sem fylgja aðild að stofnunum evrusvæðisins.

¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26 October 2012, p. 99, Art. 125.

² [10]; sjá einnig [11].

Öðru máli gegnir um ríki EFTA sem eru aðilar að EES-samningnum. Ísland, Liechtenstein og Noregur eru ekki aðildarríki ESB og eru því ekki aðilar að samningnum um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) eða **125. gr. TFEU** sem slíkri.

Þau eru þess í stað aðilar að EES-samningnum, sem tengir þau við innri markað ESB og felur í sér að meginstefnu til sameiginlegrar reglur um frjálsa för vöru, þjónustu, fólks og fjármagns.[12]

Réttarstaða EES/EFTA-ríkjanna verður því ekki leidd beint af **125. gr. TFEU** heldur þarf að byggja greininguna á EES-samningnum og öðrum þeim alþjóðasamningum sem kunna að eiga við.

Þetta þýðir þó ekki að EES-samstarfið sé fjárhagslega eða efnahagslega óviðkomandi. EES-samningurinn gerir ráð fyrir fjárhagslegri þátttöku EFTA-ríkjanna í tilteknum verkefnum og starfsemi sem þau taka þátt í. Samkvæmt 82. gr. EES-samningsins getur fjárhagsleg þátttaka EFTA-ríkjanna meðal annars tekið mið af hlutfallslegri landsframléiðslu þeirra og fjárveitingum til þeirra starfsemi sem um ræðir.[12]

Slík fjárhagsleg þátttaka verður þó aðgreind frá því að taka yfir skuldbindingar ESB eða aðildarríkis ESB. EES-samningurinn felur því ekki sjálfkrafa í sér að EES/EFTA-ríki beri ábyrgð á ríkisskuldum aðildarríkja ESB eða sameiginlegum skuldbindingum evrusvæðisins.

Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að greina á milli lagalegrar ábyrgðar og efnahagslegra áhrifa. EES/EFTA-ríkin eru nátengd innri markaði ESB og taka þátt í fjölmörgum sameiginlegum verkefnum og regluverki. Þau geta því orðið fyrir verulegum efnahagslegum áhrifum af fjármála- og skuldakreppum innan ESB, þar á meðal í gegnum viðskipti, fjármálamarkaði og efnahagsumsvif. Slík óbein efnahagsleg áhrif fela hins vegar ekki í sér lagalega yfirtöku á skuldum annarra ríkja.[12]

Sú aðgreining skiptir máli við túlkun **125. gr. TFEU**. Í fræðilegri umfjöllun um NextGenerationEU hefur Nicolaides bent á að greina þurfi á milli þess að aðildarríki taki formlega yfir skuldbindingar annars aðila og þess að aðildarríki veiti fjárhagsaðstoð án slíkrar yfirtöku. Niðurstaða hans er meðal annars sú að ekkert sjálfvirkt kerfi sé fyrir hendi þar sem vanskil eins aðildarríkis leiði til þess að önnur aðildarríki taki sjálfkrafa yfir skuldir þess. Aðildarríki geta hins vegar veitt gagnkvæma fjárhagsaðstoð ef þau kjósa það, án þess að það feli í sér formlega yfirtöku á skuldbindingum hins ríkisins.[13]

Þessi greining styrkir þá niðurstöðu að efnahagsleg samtenging ríkja, hvort sem hún byggist á aðild að ESB, þátttöku í evrusvæðinu eða EES-samstarfi, jafngildi ekki sjálfkrafa lagalegri ábyrgð á skuldbindingum annarra ríkja. Fyrir ríki utan evrusvæðisins þarf því fyrst að greina hvort þau séu aðildarríki ESB og falli þar með undir **125. gr. TFEU**.

Fyrir EES/EFTA-ríki, svo sem Ísland, þarf síðan sérstaklega að kanna hvort slík ábyrgð geti byggst á EES-samningnum eða öðrum alþjóðlegum skuldbindingum. Aðild að EES eða þátttaka í innri markaðnum ein og sér leiðir ekki til þess að **125. gr. TFEU** verði beint beitt gagnvart EES/EFTA-ríki eða að það taki sjálfkrafa á sig skuldbindingar ESB eða aðildarríkja þess.

Þrátt fyrir þessa lagalegu aðgreiningu hefur aukin efnahagsleg samþætting innan ESB leitt til þess að fjármála- og skuldastaða einstakra aðildarríkja getur haft viðtæk áhrif á önnur aðildarríki. Þessi efnahagslega samtenging verður þó aðgreind frá þeirri lagalegu ábyrgð sem **125. gr. TFEU** tekur til. Til þess að leggja heildstætt mat á raunveruleg áhrif skulda- og fjármálatengsla innan ESB er því nauðsynlegt að greina báðar hliðar samtímis, annars vegar efnahagsleg áhrif og hins vegar lagalega ábyrgð.

Kaflí 5

Sterkustu andmælin við þessari greiningu

Til að gæta sanngirni verður að taka sterkustu mótrökin með. Þau eru:

ESB-ríki geta aðeins borið þann kostnað sem þau hafa samþykkt innan þeirra lagaheimilda sem sáttmálarnir veita. 125. gr. setur raunveruleg mörk á sameiginlega skuldayfirtöku.

Þetta er rétt. Þess vegna væri rangt að segja:

„125. gr. heimilar ESB að gera Ísland ábyrgt fyrir öllum skuldum annarra aðildarríkja.“

Það gerir ákvæðið ekki. Réttta niðurstaðan er hófstílltari:

„125. gr. tryggir ekki að Ísland geti aldrei orðið fyrir fjárhagslegri áhættu eða kostnaði vegna skuldavanda annarra ríkja.“

Þessa fullyrðingu er erfiðara að hrekja vegna þess að hún blandar ekki saman formlegri skuldayfirtöku og efnahagslegri áhættu.

Mikilvæg réttaróvissa. Það væri því áhættusamt að byggja þá pólitísku eða fjárhagslegu forsendu að Ísland sé varið gegn allri framtíðarlegri fjárhagsáhættu eingöngu á grundvelli **125. gr. TFEU**. Ef ágreiningur kæmi upp um mörk ákvæðisins yrði það að lokum túlkunarverkefni Evrópudómstólsins, og ekki er hægt að ganga út frá því fyrirfram að túlkun dómstólsins yrði Íslandi í hag í sérhverju slíku tilviki.

5.1 Lagaleg áhættumatrixa

Aðgerð	125?	Raunáhætta?	Athugasemd
Bein yfirtaka á ríkisskuld	Mjög vandasöm	Já	Kjarni no-bailout reglunnar.
Lán til ríkis í vanda	Mögulegt	Já	Pringle viðurkennir fjárhagsaðstoð.
Sameiginlegur sjóður	Mögulegt	Já	Þátttakendur geta borið útlána- eða kerfisáhættu.
Sameiginleg lántaka ESB	Háð uppbyggingu	Já	NGEU sýnir umfangsmikla sameiginlega fjármögnun.
Kaup á ríkisskuldabréfum á eftirmarkaði	Getur verið lögmætt	Já	Gauweiler/Weiss sýna að markaðsáhrif jafngilda ekki sjálfkrafa skuldayfirtöku.
Fjárlagaframlag til ESB	Já	Já	Framlag er ekki yfirtaka á skuld annars ríkis.

Kaflí 6

Niðurstaða

125. gr. TFEU er ekki trygging gegn fjárhagslegri áhættu vegna annarra aðildarríkja.

Rétt túlkun krefst þess að þrjú hugtök séu aðgreind: formleg yfirtaka skuldbindingar, fjárhagsaðstoð og fjárhagsleg áhætta. Þótt 125. gr. setji veruleg mörk á hið fyrsta leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að hið þriðja sé útilokað.

yfirtaka skuldbindingar

≠

fjárhagsaðstoð

≠

fjárhagsleg áhætta

Pringle er grundvallaratriðið: 125. gr. bannar ekki fjárhagsaðstoð sem slíka. Hún bannar ákveðna yfirtöku eða ábyrgð á skuldbindingum annars ríkis og túlkunin tengist markmiði ákvæðisins um að viðtökuríkið haldi áfram að bera fjárhagslega ábyrgð og hafi hvata til traustrar fjármálastjórnunar.[1]

Gauweiler og *Weiss* sýna að jafnvel veruleg fjárhagsleg áhrif og inngrip á ríkisskuldabréfamarkaði eru ekki sjálfkrafa það sama og skuldayfirtaka.

ESM og síðar NGEU sýna svo í framkvæmd að hægt er að byggja upp umfangsmikil kerfi fjárhagslegrar samstöðu án þess að stuðningurinn feli sjálfkrafa í sér formlega yfirtöku á fyrirliggjandi skuldum einstakra ríkja.[1, 6, 8]

Þessi þróun þarf jafnframt að skoðast í víðara samhengi efnahags- og myntbandalagsins. Gerner-Beuerle fjallar um samband samkeppni og endurdreifingar innan EMU og varpar þannig ljósi á hvernig sameiginlegt efnahagslegt kerfi getur haft endurdreifandi áhrif án þess að um formlega yfirtöku á fyrirliggjandi ríkisskuldum sé að ræða.[7]

Hilmar Þór Hilmarsson, prófessor við Háskólann á Akureyri, hefur jafnframt bent á mikilvægt atriði í þessu samhengi: að lagalegt orðalag einstakra ákvæða gefi ekki endilega fulla mynd af þeim

efnahagslega veruleika sem getur skapast í framkvæmd. Í því samhengi hefur hann meðal annars fjallað um sameiginlegar lántökur innan Evrópusambandsins og þá fjárhagslegu ábyrgð og áhættu sem getur fylgt slíkri sameiginlegri fjármögnun fyrir aðildarríkin.[9]

Lokaniðurstaða

Ef spurt er:

„Mun Ísland sjálfkrafa taka yfir ríkisskuldir annarra ESB-ríkja við aðild?“

er svarið nei. En ef spurt er:

„Tryggir 125. gr. að Ísland geti aldrei, nú eða síðar, orðið fyrir raunverulegum fjárhagslegum kostnaði eða tapi vegna skuldavanda annars ESB-ríkis eða sameiginlegs fjárhagskerfis?“

er svarið einnig nei.

bann við fjárhagslegri aðstoð

≠ bann við áhættuskiptingu

≠ bann við fjárhagslegri áhættu

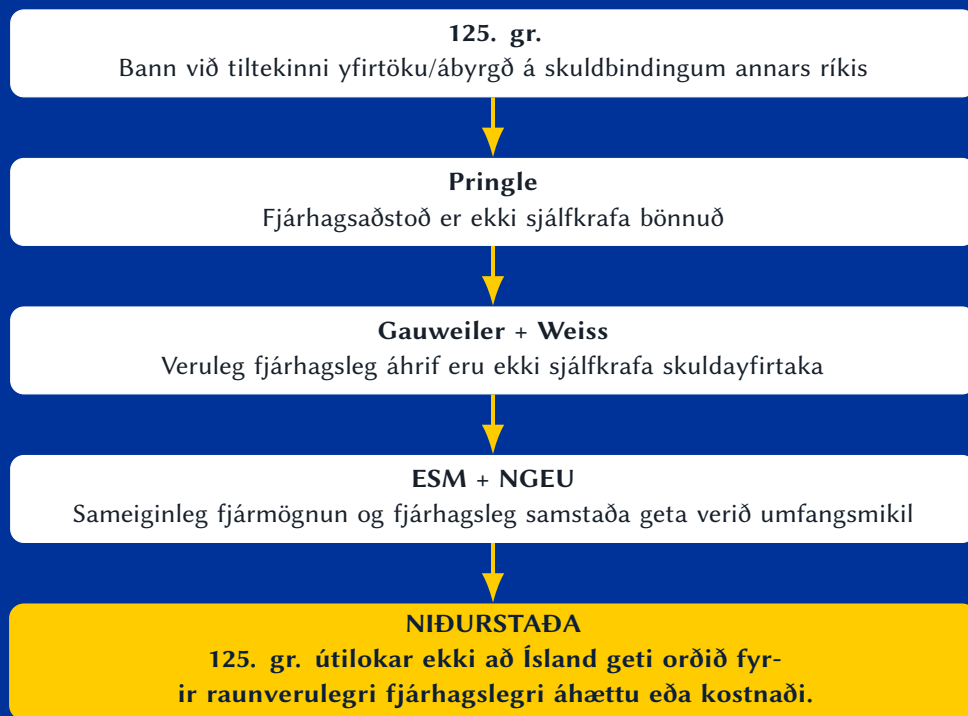
6.1 Stutt staðreyndakönnun á meginfullyrðingum

Fullyrðing	Mat	Rök
125. gr. kveður á um að ríki beri sjálft ábyrgð á sínum skuldbindingum.	Rétt	Þetta er kjarninn í no-bailout reglunni.
125. gr. bannar að eitt ríki taki sjálfkrafa yfir skuldir annars ríkis.	Rétt	Pringle staðfestir meginregluna.
125. gr. bannar fjárhagsaðstoð almennt.	Rangt	Pringle hafnar þessari túlkun.
125. gr. bannar alla sameiginlega fjárhagslega áhættu.	Of við	Ákvæðið er ekki orðað sem almennt áhættubann og dómaframkvæmdin greinir áhættu frá yfirtöku.
Ef ríki heldur áfram að vera löglegur skuldari getur ekkert annað ríki borið fjárhagslegt tap.	Rangt	Lögfræðileg skuldastaða og efnahagsleg áhætta eru ólík.
NGEU sýnir að sameiginleg fjármögnun getur orðið umfangsmikil.	Rétt	Sameiginleg lántaka og endurgreiðsla úr framtíðarfjármagni ESB sýna þetta.
125. gr. veitir enga vernd.	Of við	Hún veitir verulega vernd gegn ákveðinni tegund skuldayfirtöku.
125. gr. veitir algjöra vernd gegn framtíðartapi.	Rangt	Slík trygging felst ekki í ákvæðinu.

Heimildir

- [1] Court of Justice of the European Union, *Pringle v Government of Ireland*, Case C-370/12, EU:C:2012:756.
- [2] Court of Justice of the European Union, *Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, Case C-62/14, EU:C:2015:400.
- [3] Court of Justice of the European Union, *Weiss and Others*, Case C-493/17, EU:C:2018:1000.
- [4] Treaty on the Functioning of the European Union, 125. gr.
- [5] Treaty on the Functioning of the European Union, 122.–125. gr. og 136. gr.
- [6] Jonatan Echebarria Fernández, „A Critical Analysis on the European Union’s Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic“, *European Papers*, Vol. 5, 2020, No. 3, pp. 1399–1423, DOI: 10.15166/2499-8249/437.
- [7] Carsten Gerner-Beuerle, „Competition and redistribution in Economic and Monetary Union“, 2024/2025.
- [8] Council of the European Union, *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, 2 February 2012.
- [9] Hilmar Þór Hilmarsson, „Takmarkað svigrúm til hagstjórnar innan evrusvæðisins“, *Útvarp Saga*, 17. júní 2026. [Sjá viðtal](#).
- [10] European Union, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 7. júní 2016, OJ C 202, bls. 99, [Sjá 125. gr.](#).
- [11] European Commission, *Convergence Report 2026*, European Economy Institutional Paper 343, júní 2026. [Sjá skýrslu](#).
- [12] European Free Trade Association, *The EEA Agreement*. [Sjá EFTA](#).
- [13] Phedon Nicolaides, Can the Borrowing for the „Next Generation EU“ Lead to Infringement of Article 125 TFEU?, *European Law Review*, vol. 47, nr. 5, 2022, bls. 710–719.

Niðurstaðan samandregin



No bailout er lagalegt takmark á tiltekinni yfirtöku skuldbindinga.
Það er ekki loforð um að sameiginlegur fjármálageiri ESB geti aldrei skapað fjárhagslega áhættu fyrir þátttökuríki.