

Áfangaskýrsla

samráðshóps stjórnvalda um
samningaviðræður

Bandaríkjanna og Evrópusambandsins
um viðskipti og fjárfestingar

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
2.	Hlutverk og skipan samráðshópsins	3
3.	Viðræður Bandaríkjanna og ESB (TTIP).....	4
3.1.	Forsaga.....	4
3.2.	Efni viðræðnanna	4
3.3.	Ávinningur samningsins	6
3.4.	Fyrri samningaumleitaniir	6
3.5.	Áhrif á hið alþjóðlega viðskiptakerfi	7
3.6.	Hvati að núverandi viðræðum.....	7
3.7.	Samningsumboð	8
3.8.	Samningalotur.....	8
4.	Aðkoma EFTA-ríkjanna	9
4.1.	Könnunarviðræður EFTA-ríkjanna og Bandaríkjanna um fríverslun	9
4.2.	Samráð við EFTA-ríkin	10
4.3.	Upplýsingamiðlun í gegnum EES-samninginn.....	11
5.	Viðskipti Íslands við Bandaríkin og ESB	11
5.1.	Viðskiptasamningar Íslands við Bandaríkin og ESB.....	11
5.1.1	Bandaríkin	11
5.1.2	Evrópusambandið	12
5.2.	Vöruviðskipti	12
5.3.	Þjónustuviðskipti.....	13
6.	Áhrif TTIP á íslenska hagsmuni	14
6.1.	Vöruviðskipti	14
6.1.1.	Tæknilegar viðskiptahindranir	15
6.1.2.	Sjávarafurðir	15
6.1.3.	Landbúnaðarvörur	16
6.1.4.	Iðnaðarvörur.....	17
6.1.5.	Orkumál og hráefni.....	18
6.2.	Þjónustuviðskipti.....	18
6.2.1.	Fjármálaþjónusta.....	19
6.2.2.	Flugsamgöngur	19
6.2.3.	Skipaflutningar	19
6.2.4.	Upplýsingatækni og fjarskipti	20
6.3.	Fjármagnsflutningar og fjárfestingar.....	20
6.4.	Opinber innkaup	21
6.5.	Samkeppnismál.....	21
6.6.	Neytendamál.....	22
6.7.	Skattamál	22
6.8.	Efnahagsleg áhrif.....	23
7.	Niðurstöður.....	24

1. Inngangur

Um mitt ár 2013 hófu Bandaríkin og Evrópusambandið (ESB) viðræður um gerð samnings um viðskipti og fjárfestingar (e. Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).

Ástæða er til að ætla að samningurinn geti haft áhrif fyrir Ísland vegna aðildarinnar að EES-samningnum og þeirra umfangsmiklu viðskipta sem Ísland á við Bandaríkin og ESB. Til að meta þessi áhrif ákvað ríkisstjórnin á síðasta ári að setja á fót samráðshóp innan stjórnarráðsins, og fylgir hér með áfangaskýrsla hópsins.

Í skýrslunni er varpað ljósi á stöðu viðræðna Bandaríkjanna og ESB um þetta leyti og reynt að meta í stórum dráttum þau áhrif sem þær gætu haft fyrir Ísland. Í upphafi skýrslunnar er greint frá starfi samráðshópsins, aðdraganda að viðræðum Bandaríkjanna og ESB, gangi samningaviðræðnanna og aðkomu Íslands og annarra EFTA-ríkja að þeim. Þá er fjallað um viðskiptatengsl Íslands við Bandaríkin og ESB, greint frá áhrifum væntanlegs samnings á íslenska hagsmuni og að lokum sagt frá helstu niðurstöðum.

2. Hlutverk og skipan samráðshópsins

Þann 9. júlí 2013 samþykkti ríkisstjórnin að setja á fót samráðsvettvang á vegum stjórnarráðsins til að meta hver áhrif væntanlegs samnings Bandaríkjanna og ESB um viðskipti og fjárfestingar verði á hagsmuni Íslands. Var samráðshópnum ætlað að kanna hvort og með hvaða hætti slíkur samningur gæti haft áhrif á viðskiptahagsmuni Íslands og samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja. Þá skyldi hópurinn kanna hugsanlegar afleiðingar slíks samnings á EES-samninginn.

Utanríkisráðuneytið leiðir starf hópsins, og er formaður hans Bergdís Ellertsdóttir, sendiherra. Fulltrúar annarra ráðuneyta sem voru tilnefndir í hópinn eru Brynhildur Benediktsdóttir, Margrét Sæmundsdóttir, Ólafur Friðriksson og Þórður Reynisson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Maríanna Jónasdóttir og Davíð Steinn Davíðsson frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Ásta Þorleifsdóttir frá innanríkisráðuneytinu, Bjarnheiður Gautadóttir og Bolli Þór Bollason frá velferðarráðuneytinu og Ólafur Sigurðsson frá utanríkisráðuneytinu. Jafnframt hefur Jörundur Valtýsson, forsætisráðuneytinu, setið fundi hópsins.

Samráðshópurinn hélt sinn fyrsta fund í september 2013 og hefur haldið fjóra fundi. Hefur á þeim fundum verið farið yfir stöðu viðræðna Bandaríkjanna og ESB hverju sinni, og þá hefur hópurinn kallað á sinn fund fulltrúa ýmissa samtaka, stofnana og fyrirtækja sem tengjast viðskiptum Íslands við Bandaríkin og ESB.

3. Viðræður Bandaríkjanna og ESB (TTIP)

3.1.Forsaga

Þann 13. febrúar 2013 tilkynntu þeir Barack Obama, forseti Bandaríkjanna, Herman Van Rompuy, forseti leiðtogaráðs ESB og José Manuel Barroso, forseti framkvæmdastjórnar ESB, að Bandaríkin og ESB hefðu ákveðið að hefja viðræður um gerð samnings um viðskipti og fjárfestingar.

Markmið samningsins er að auka hagvöxt og fjölga störfum með því að lækka tolla og draga úr hömlum og takmörkunum hvers konar sem eru í viðskiptum Bandaríkjanna og ESB með vörur og þjónustu. Viðræðurnar hófust í júlí 2013 og var stefnt að því að þeim lyki fyrir lok yfirstandandi árs, en nú er hins vegar ljóst að sennilegra er að þeim ljúki á árinu 2015, eða jafnvel ekki fyrr en árið 2016.

Samanlögð landsframleiðsla Bandaríkjanna og ESB er um helmingur af allri landsframleiðslu í heiminum og þessi ríki standa undir um 30% af öllum utanríkisviðskiptum. Þá nemur andvirði fjárfestinga milli þessara ríkja árlega um €2,8 trilljónum.

Formaður bandarísku samninganefndarinnar í viðræðunum er Dan Mullaney, aðstoðarviðskiptafulltrúi Bandaríkjanna fyrir Evrópu og Mið-Austurlönd. Formaður samninganefndar ESB er Ignacio Garcia-Bercero, skrifstofustjóri í viðskiptadeild framkvæmastjórnar ESB.

3.2.Efni viðræðnanna

Viðræðurnar byggja á tillögum starfshóps (e. High Level Working Group on Jobs and Growth) sem í sátu háttsettir fulltrúar frá Bandaríkjunum og ESB. Starfshópurinn hóf störf í júní 2012 og skilaði álitum 11. febrúar 2013.

Starfshópurinn gerði að tillögu sinni að viðræðurnar fjölluðu um þrjú eftirtalda málaflokka:

- Markaðsaðgang
- Regluverk, staðla, leyfi o.þ.h.
- Aðrar áskoranir og ný tækifæri

Markaðsaðgangur

Starfshópurinn lagði til að stefnt yrði að því að afnema eða draga úr viðskiptahindrunum hvers konar, þ.m.t. á tollum og öðrum gjöldum á vörum, í þjónustuviðskiptum, fjárfestingum og opinberum innkaupum.

Í tollamálum skyldi markmiðið vera að fella niður alla tolla og gjöld á innflutningi á iðnaðarvörum og landbúnaðarvörum. Lögð skyldi áhersla á að umtalsverðar tollalækkanir eigi sér stað strax, en tollalækkanir á viðkvæmum vörum verði framkvæmdar í áföngum.

Tollar á innfluttum vörum frá ESB til Bandaríkjanna eru að meðaltali 3,5% og um 5,2% á innfluttum vörum frá Bandaríkjunum til ESB. Enda þótt tollar í viðskiptum Bandaríkjanna og ESB séu að meðaltali ekki háir, er umfang viðskiptanna þó slíkt að samningurinn myndi fela í sér verulegan ávinning í formi tollalækana.

Bæði Bandaríkin og ESB leggja hins vegar hærri tolla á landbúnaðarvörur en iðnaðarvörur. Hjá ESB eru tollar á landbúnaðarvörum að meðaltali 15,2%, en tollar á kjöti og mjólkurvörum eru enn hærri. Tollar á landbúnaðarvörum í Bandaríkjunum eru að meðaltali 8,5%, en hærri á vörum á borð við mjólkurvörur, baðmull og sykur. Leiða má líkum að því að viðræður um markaðsaðgang fyrir framangreindar landbúnaðarvörur muni reynast erfiðasti þátturinn í þeim hluta viðræðnanna sem lítur að markaðsaðgangi fyrir vörur. Ekki er heldur útilokað að einhverjar iðnaðarvörur muni einnig reynast ásteytingarsteinninn í þessum hluta viðræðnanna, t.d. stál og textílvörur af hálfu Bandaríkjanna.

Í þjónustuviðskiptum er stefnt að því að opna fyrir viðskipti a.m.k. til jafns við það sem gerist í öðrum fríverslunarsamningum sem ríkin hafa gert. Einnig má telja líklegt að ESB knýi á um að Bandaríkin fallist á frekari opnun markaða fyrir flutningaþjónustu, skipasiglingar og jafnvel flugþjónustu, en Bandaríkin hafa til þessa reynst afar treg til þess að fallast á að opna markað sinn frekar á þessum sviðum.

Varðandi fjárfestingar er markmiðið að væntanlegur samningur veiti það frelsi og þá vernd sem ríkin hafa best náð í tvíhliða fjárfestingasamningum við önnur ríki.

Einnig mun ESB reyna að þrýsta á að samið verði um aukið aðgengi fyrirtækja að opinberum innkaupum. Er talið að evrópsk fyrirtæki, sem með einum eða öðrum hætti tengjast starfsemi opinberra innkaupa, standi undir um fjórðungi af landsframleiðslu ESB og veiti um 30 milljónum manna atvinnu. Í bandarískri löggjöf er enn að finna margvíslegan áskilnað um að opinberir aðilar skuli veita bandarískum fyrirtækjum forgang við innkaup (Buy American Act) og hafa Bandaríkin viljað ganga skemur en t.d. ESB í samningaviðræðum um þetta efni innan vébanda samnings Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um opinber innkaup. Jafnframt hafa Bandaríkin ekki viljað gangast undir skuldbindingar gagnvart einstökum fylkjum Bandaríkjanna á þessu sviði.

Regluverk, staðlar, leyfi o.þ.h.

Helstu hindranir sem eru í viðskiptum milli Bandaríkjanna og ESB eru ekki vegna tolla og gjalda hvers konar, heldur vegna mismunandi regluverks, breytilegra staðla, leyfisveitinga og annarra slíkra þátta. Hafa þessar hindranir verið kallaðar „Non-tariff barriers“ (NTB), þ.e. viðskiptahindranir sem ekki eru lagðar á við landamæri í viðskiptum ríkja, heldur í formi reglna sem settar eru af stjórnvöldum í hverju ríki fyrir sig. Þannig eru t.a.m. mismunandi öryggis- og umhverfiskröfur í bifreiðaviðskiptum milli Bandaríkjanna og ESB. Þá þurfa fyrirtæki oft að greiða kostnað og uppfylla mismunandi reglur á báðum stöðum til að fá vöru viðurkennda. Markmiðið í samningaviðræðum Bandaríkjanna og ESB er því að lækka kostnað, draga úr höftum og minnka tafir á afgreiðslu mála, en tryggja um leið að stöðlum

um heilbrigði, öryggi, neytendavernd og umhverfismál verði fylgt. Er miðað við að þessar reglur verði innleiddar smátt og smátt og samningurinn verði þannig síbreytilegur (e. living agreement). Er talið að helsti ávinningur samningsins felist í umbótum á þessu sviði.

Aðrar áskoranir og ný tækifæri

Þá er í tillögum starfshópsins tekið fram að væntanlegur samningur þurfi einnig að ná til fleiri þátta sem geta stutt við hið alþjóðlega viðskiptakerfi. Í þeim efnum er tekið fram að tryggja þurfi betur hugverkaréttindi. Ekki sé þó markmiðið að samræma þau réttindi, heldur skilgreina á hvaða sviðum hægt væri að ná samræmi. Þá þurfi að taka tillit til félagslegra sjónarmiða, einkum réttinda launþega, svo og umhverfismála, en bæði Bandaríkin og ESB hafa lagt ríka áherslu á þessi málefni í fríverslunarviðræðum sínum á undanförunum árum. Jafnframt þurfi samningurinn að ná til þátta sem fjallað er um í nýjustu kynslóð fríverslunarsamninga, s.s. um einföldun viðskipta, samkeppnismál, ríkisfyrirtæki, hráefni og orkumál, gagnsæi og lítil og meðalstór fyrirtæki.

3.3.Ávinningur samningsins

Verulegur ávinningur gæti orðið af samningnum fyrir báða aðila. Landsframleiðsla er talin geta aukist um allt að €90 milljarða í Bandaríkjunum, um allt að €120 milljarða innan ESB og um allt að €100 milljarða annars staðar í heiminum. Útflutningur vöru og þjónustu frá ESB til Bandaríkjanna er talinn geta aukist um 28%, eða um €187 milljarða. Í heild er talið að utanríkisviðskipti muni aukast um 8% í Bandaríkjunum og um 6% innan ESB.

Útflutningur á bifreiðum mun njóta hvað mesta ávinnings af væntanlegum samningi. Er talið að bifreiðaútflutningur frá ESB geti í heild aukist um 42%, og að útflutningur til Bandaríkjanna geti aukist um 149%. Um 80% þess ávinnings sem yrði af væntanlegu samkomulagi fælist í lækkun kostnaðar vegna einföldunar á regluverki og minni stjórnsýslu, og í auknu frjálsræði í viðskiptum með þjónustu og í opinberum innkaupum.

3.4.Fyrri samningaumleitanir

Bandaríkin og ESB hafa um langt árabil átt með sér náið efnahags- og viðskiptasamstarf sem ekki hefur skilað sér í gerð fríverslunar- og fjárfestingasamnings, eins og nú er stefnt að. Í kjölfar NAFTA-fríverslunarsamningsins árið 1994 milli Bandaríkjanna, Kanada og Mexíkó, komu upp hugmyndir um gerð TAFTA-fríverslunarbandalags (e. Transatlantic Free Trade Area) milli Bandaríkjanna og ESB, með tengingu við NAFTA-samninginn og fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna. Hugmyndin á bak við TAFTA var þó öðrum þræði pólitísk og átti að vera andsvar Bandaríkjanna og ESB við ört vaxandi efnahagssumsvifum Kínverja. Árið 1995 var síðan stofnaður samráðsvettvangur Bandaríkjanna og ESB um að bæta regluverk í viðskiptum undir heitinu New Transatlantic Agenda (NTA). Það samráð var leyst af hólmi árið 2007 af nýjum samráðsvettvangi um efnahagssamvinnu, undir heitinu Transatlantic Economic Council (TEC).

3.5. Áhrif á hið alþjóðlega viðskiptakerfi

Innan WTO hafa Bandaríkin og ESB deilt í áraraðir um ýmis mál, s.s. ríkisstyrki til Boeing og Airbus flugvélaframleiðendanna, innflutning á bönunum, hormóna í nautakjöti og önnur mál sem tengjast reglum um dýraheilbrigði og hollustuhætti matvæla. Þrátt fyrir að þessi ágreiningsmál komi ekki í veg fyrir fríverslunarviðræður þessara aðila nú, má leiða að því líkum að þau muni verða á meðal erfiðustu ágreiningsefna í núverandi viðræðum.

Við upphaf samningaviðræðna Bandaríkjanna og ESB lá það einnig skýrt fyrir af hálfu beggja aðila að WTO myndi áfram gegna lykilhlutverki í því að móta leikreglur fyrir hið alþjóðlega viðskiptakerfi.

Þetta kemur m.a. fram í bréfi embættis viðskiptafulltrúa Bandaríkjanna (e. United States Trade Representative, USTR) til fulltrúadeildar Bandaríkjaþings þegar viðræðurnar voru kynntar. Segir þar að í samningaviðræðum Bandaríkjanna og ESB sé hugsanlegt að rætt verði um þær áskoranir sem hið alþjóðlega viðskiptakerfi standi frammi fyrir. Jafnframt kemur fram að ekki sé útilokað að í viðræðunum verði fallist á nýjar reglur sem hefðu mótandi áhrif á hið alþjóðlega viðskiptakerfi.

Þá segir m.a. í samningsumboði framkvæmdastjórnar ESB að eitt af markmiðum viðræðnanna sé að auka samhæfingu á regluverki og setja alþjóðlega staðla í þeim efnum.

Því er ljóst að samningaviðræður Bandaríkjanna og ESB geta virkað sem hvati fyrir nýjar reglur sem setja þurfi um ýmis svið alþjóðaviðskipta á vettvangi WTO. Þá er ekki loku fyrir það skotið að önnur ríki og ríkjahópar muni koma til með að eiga aðkomu að væntanlegum samningi, s.s. Kanada, Mexíkó, EFTA-ríkin og Tyrkland.

3.6. Hvati að núverandi viðræðum

Ástæður þess að pólitískur vilji varð til þess að endurvekja viðræður um gerð samnings um viðskipti og fjárfestingar milli Bandaríkjanna og ESB eru einkum tvær:

Í fyrsta lagi fjármálakreppan haustið 2008. Í kjölfar hennar áttu mörg aðildarríki ESB erfitt með að fjármagna skuldir sínar, sem ekki einungis ógnaði tilvist evrusamstarfsins, heldur hafði einnig áhrif á endurreisn bandaríska hagkerfisins, vegna þeirrar nánu viðskipta- og efnahagssamvinnu sem þessi ríki eiga í. Mörg ESB-ríki, einkum á evrusvæðinu, glímdu við mikinn vanda í ríkisfjármálum og í bankakerfinu. Þá hafði hagvöxtur verið lítill og atvinnuleysi mikið. Nauðsynlegt var því að auka hagvöxt og fjölga störfum í mörgum aðildarríkjum ESB.

Þá höfðu Bandaríkin átt við margvíslega efnahagslega erfiðleika að stríða um þetta leyti. Þannig var fjárlagahalli mikill og opinberar skuldir háar. Ekki hafði tekist að fjölga störfum sem skyldi og því var jafn brýn þörf í Bandaríkjunum fyrir atvinnuskapandi aðgerðir og í Evrópu. Forsvarsmenn Bandaríkjanna og ESB virðast því hafa komist að þeirri niðurstöðu að

samstarf um að auka viðskipti og fjárfestingar væri best til þess fallið að ná sameiginlegum markmiðum um að efla hagvöxt, auka fjárfestingar og fjölga störfum.

Í öðru lagi standa Bandaríkin og ESB frammi fyrir gjörbreyttri heimsmynd. Kína, Indland og Brasilía gegna mun mikilvægara hlutverki í alþjóðaviðskiptum en fyrir einungis örfáum árum. Bandaríkin og ESB þurfa því að dýpka samstarf sitt og við þessi ríki. Viðræðurnar um Doha-samningalotuna á vettvangi WTO, sem hafa að markmiði að minnka hindranir í viðskiptum, ganga hins vegar hægt og árangur á þeim vettvangi ekki sýnilegur, m.a. vegna deilna Bandaríkjanna við ofangreind ríki og önnur nýmarkaðslönd. Tafir í viðræðunum á vettvangi WTO koma hins vegar á versta tíma, þegar ríki þurfa í kjölfar kreppunnar mest á því að halda að auka alþjóðaviðskipti.

3.7.Samningsumboð

Í Bandaríkjunum leitar forseti landsins alla jafna samningsumboðs (e. Trade Promotion Authority, TPA) frá bandaríska þinginu til þess að ljúka gerð fríverslunarsamninga. Síðasta samningsumboð af því tagi rann út árið 2007, og er til umræðu í Bandaríkjaþingi að veita Bandaríkjaforseta slíkt umboð að nýju. Er gert ráð fyrir því að Bandaríkjaþing samþykki nýtt samningsumboð á næstu misserum, og er búist við því að það gildi a.m.k. fram til loka forsetatíðar Obama í janúar 2017. Þá er talið að hið endurnýjaða samningsumboð feli í sér opna heimild fyrir forsetann til að gera hvers konar tvíhliða eða fjölpjóa viðskiptasamninga við önnur ríki. Þegar nýtt samningsumboð hefur tekið gildi, getur Bandaríkjaþing einungis staðfest eða hafnað viðskiptasamningi sem lagður er fyrir þingið, en ekki gert breytingar á samningnum.

Þrátt fyrir að eldra samningsumboð sé ekki lengur í gildi, kemur það þó ekki í veg fyrir að Bandaríkjastjórn getið hafið samningaviðræður um gerð nýrra viðskiptasamninga, eins og TTIP. Hins vegar verður mun torveldara að fullgilda slíkan samning af hálfu Bandaríkjanna ef ekki liggur fyrir endurnýjað samningsumboð.

Umboð samninganefndar ESB í viðræðunum um TTIP var samþykkt af ráði ESB þann 14. júní 2013. Þar kemur m.a. fram að viðræðurnar skuli fjalla um: a) markaðsaðgang, b) reglugerðir og tæknilegar viðskiptahindranir og c) regluverk (e. rules). Segir í umboðinu að fjalla skuli um þessa þrjá þætti samhliða í viðræðunum með það að markmiði að fella niður gjöld og afnema ónauðsynlegar reglur sem takmarki viðskipti.

3.8.Samningalotur

Þegar þetta er ritað hafa verið haldnar sjö samningalotur milli Bandaríkjanna og ESB um efni samningaviðræðnanna.

Fyrsta lota var haldin í Washington í júlí 2013. Þar var einkum rætt um markaðsaðgang fyrir landbúnaðar- og iðnaðarvörur, opinber innkaup, fjárfestingar, orkumál, reglugerðir í viðskiptum, hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna, þjónustuviðskipti, hugverkaréttindi, sjálfbæra þróun, lítil og meðalstór fyrirtæki, lausn deilumála, samkeppnismál, einföldun viðskipta og ríkisfyrirtæki.

Önnur samningalota var haldin í Brussel í nóvember 2013. Á þeim fundi var einkum rætt um regluverk varðandi fjárfestingar, þjónustuviðskipti, orkumál og hráefni. Þá var fjallað um tæknilegar viðskiptahindranir og margvíslegar reglur sem hindra eðlileg viðskipti landanna.

Í þriðju samningalotu, sem haldin var í Washington í desember 2013, náðist markverður árangur á þremur sviðum samninganna, þ.e. um markaðsaðgang, tæknilegar reglugerðir og reglur í alþjóðaviðskiptum.

Í fjórðu samningalotu í Brussel í mars 2014 var einkum rætt um hvernig lítil og meðalstór fyrirtæki geti nýtt sér tækifæri samningsins, og í fimmtu samningalotu í Arlington, Virginíu, í maí 2014 var einkum rætt um hugverkaréttindi, atvinnumál og umhverfismál.

Sjötta samningalota var haldin í Brussel um miðjan júlí 2014 og var þar haldið áfram umræðum um reglugerðir í viðskiptum, auk þess sem fjallað var um opinber innkaup og orkumál. Sjöunda samningalota var síðan haldin í Chevy Chase, Maryland, 29. september – 3. október 2014.

4. Aðkoma EFTA-ríkjanna

4.1. Könnunarviðræður EFTA-ríkjanna og Bandaríkjanna um fríverslun

Á árunum 2003-2005 fóru fram þreifingar á milli EFTA-ríkjanna og Bandaríkjanna um gerð hugsanlegs fríverslunarsamnings, og áttu bandarísk stjórnvöld frumkvæði að viðræðunum. Um þetta leyti var George W. Bush nýlega tekinn við embætti forseta Bandaríkjanna og var stjórn hans mjög hlynnt frekari fríverslunarsamningum í kjölfar NAFTA-fríverslunarsamnings Bandaríkjanna, Kanada og Mexíkó.

Í tengslum við þessar þreifingar átti utanríkisráðherra Liechtenstein (sem þá fór með formennsku í EFTA) fund í nóvember 2003 með þáverandi viðskiptafulltrúa Bandaríkjanna. Í júní 2004 var síðan haldinn fundur háttsettra embættismanna EFTA-ríkjanna og embættis viðskiptafulltrúa Bandaríkjanna, og þá voru haldnir óformlegir fundir sérfræðinga þessara aðila á þessum tíma.

Fulltrúar Bandaríkjanna gerðu það ljóst í upphafi þessara þreifinga að bandarísk stjórnvöld myndu krefjast þess í viðræðunum að EFTA-ríkin myndu fella niður tolla af innflutningi á nær

öllum landbúnaðarvörum frá Bandaríkjunum. Væri Bandaríkjastjórn einungis reiðubúin að skoða undanþágur fyrir fáar vörur sem væru sérstaklega viðkvæmar fyrir EFTA-ríkin.

EFTA-ríkin komu sér saman um að hvert ríki fyrir sig gerði úttekt á því hvert efni slíks samnings ætti að vera, hversu langan tíma ætti að gefa viðræðunum og á hvaða stigi þær skyldu vera. Í maí 2005 lá fyrir að EFTA-ríkin töldu sig ekki geta samþykkt að hefja sameiginlegar viðræður EFTA-ríkjanna og Bandaríkjanna um gerð fríverslunarsamnings vegna fyrirséðrar kröfu Bandaríkjastjórnar um niðurfellingu tolla á landbúnaðarvörum, en jafnframt vegna ólíkrar afstöðu landanna í málefnum sem varða siglingar og undirboð.

EFTA-ríkin tóku hins vegar fram að þau gætu samþykkt gerð rammisamkomulags við Bandaríkin um viðskipti og fjárfestingar (e. Trade & Investment Framework Agreement, TIFA). Bandaríkin hafa gert slíkt samkomulag við fjölmörg ríki, og hafði komið fram að Bandaríkjastjórn væri tilbúin til þess að gera slíkt samkomulag við EFTA-ríkin. TIFA-samkomulag er fyrst og fremst vettvangur fyrir skoðanaskipti og til að leysa vandamál og ágreiningsefni í viðskiptum, en felur engar skuldbindingar í sér og er því ekki formlegur viðskiptasamningur.

Um þetta leyti voru svissnesk stjórnvöld farin að undirbúa tvíhliða viðræður við Bandaríkjastjórn um fríverslun. Eftir nokkra mánuði varð hins vegar ljóst að könnunarviðræður Sviss og Bandaríkjanna myndu ekki leiða til gerðar viðskiptasamnings, og var í staðinn stofnaður samráðsvettvangur svissneskra og bandarískra stjórnvalda um viðskipti og fjárfestingar (e. Swiss-US Trade and Investment Cooperation Forum), sem tók gildi í maí 2006.

Því má segja að þreifingar EFTA-ríkjanna og Bandaríkjanna um gerð fríverslunarsamnings á árunum 2003-2005 hafi runnið út í sandinn, og hefur ekkert EFTA-ríkjanna endurvakið slíkar viðræður við Bandaríkin á eigin vegum.

Á hinn bóginn undirrituðu íslensk og bandarísk stjórnvöld TIFA-samkomulag í janúar 2009. Var haldinn fyrsti samráðsfundur aðila í júní 2009, og aðrir fundir voru haldnir í febrúar 2011 og júní 2014.

4.2.Samráð við EFTA-ríkin

Á ráðherrafundi EFTA-ríkjanna í júní 2013 var ákveðið að EFTA-ríkin skyldu leita eftir því við bandarísk stjórnvöld að vera upplýst um gang samningaviðræðnanna á vettvangi TTIP. Var tekið vel í slíka beiðni og var haldinn fundur háttsettra embættismanna EFTA-ríkjanna og embættis viðskiptafulltrúa Bandaríkjanna í Washington í nóvember 2013. Var annar slíkur samráðsfundur haldinn í Washington í júní 2014 með þátttöku frá fulltrúum viðskiptalífsins í EFTA-ríkjunum og Bandaríkjunum.

Þá hafa EFTA-ríkin óskað eftir því að eiga sams konar upplýsingafundi með viðskiptadeild framkvæmdastjórnar ESB, en ekki hefur borist svar við þeirri beiðni.

Þá má geta þess að Tyrkland hefur fengið vilyrði fyrir því að í tengslum við samningaviðræður Bandaríkjanna og ESB verði haldnir samráðsfundir með tyrkneskum stjórnvöldum, en í gildi er tollabandalag milli Tyrklands og ESB. Bæði Bandaríkin og ESB hafa hins vegar hafnað kröfu ýmissa ríkja um að gerast formlegir aðilar að samningaviðræðunum.

4.3. Upplýsingamiðlun í gegnum EES-samninginn

Enda þótt ekki hafi verið komið á formlegum samráðsvettvangi milli ESB og Íslands og annarra EFTA-ríkja um samningaviðræðurnar við Bandaríkin um TTIP, hafa íslensk stjórnvöld í gegnum EES-samninginn aðgang að mikilvægum upplýsingum sem tengjast viðræðunum. Flest þau svið sem fjallað er um í viðræðunum tengjast vöru- og þjónustuviðskiptum, sem einnig eru hluti EES-samningsins. Með þátttöku í EES-ráðinu, sameiginlegu EES-nefndinni og undirnefndum EES samstarfsins, gefst því tækifæri til að fá upplýsingar um viðræður Bandaríkjanna og ESB um málefni sem falla undir gildissvið samningsins.

Varðandi önnur svið sem kann að vera samið um milli Bandaríkjanna og ESB, og sem ekki eru hluti EES-samningsins, yrði aðgangur EFTA/EES-ríkjanna að upplýsingum einkum í gegnum vinnuhópa ESB. Á þessu stigi er þó óljóst að hve miklu leyti ESB muni fjalla um mál sem eru til umræðu í samningaviðræðunum á þeim vettvangi. Því er ekki hægt að fullyrða hvort íslensk stjórnvöld muni fá aðgang að upplýsingum um viðræður Bandaríkjanna og ESB á þessum vettvangi.

5. Viðskipti Íslands við Bandaríkin og ESB

5.1. Viðskiptasamningar Íslands við Bandaríkin og ESB

5.1.1 Bandaríkin

Vöru- og þjónustuviðskipti Íslands og Bandaríkjanna byggja alfarið á þeim skuldbindingum sem ríkin hafa undirgengist á vettvangi WTO. Engir tollar eru á fjölmörgum vörum sem Ísland flytur út til Bandaríkjanna, m.a. á langflestum sjávarafurðum og iðnaðarvörum, svo og nokkrum helstu landbúnaðarafurðum, s.s. lifandi hrossum og drykkjarvatni. Þá eru lágir tollar lagðir á frosið og ferskt lambakjöt, smjör, lýsi, reiðtygi, kaðla og vogir. Í nokkrum afmörkuðum tilvikum er 10–15% tollur lagður á vörur sem Íslendingar flytja til Bandaríkjanna, svo sem á skyr, lifur, hrogn og sælgæti.

Ísland er aðili að loftferðasamningi Bandaríkjanna og ESB (Open Skies), sem tryggir íslenskum flugrekendum sömu réttindi á Bandaríkjamarkaði og evrópskum flugrekendum. Jafnframt var

undirritaður tvísköttunarsamningur Íslands og Bandaríkjanna í desember 2008, sem felur í sér að komið skuli í veg fyrir tvísköttun og undanskot frá skattlagningu á tekjur.

5.1.2 Evrópusambandið

Viðskipti Íslands og ESB byggja að mestu leyti á tvíhliða fríverslunarsamningi frá 1972 og EES-samningnum frá 1994. Með EES-samningnum fær Ísland aðgang að innri markaði ESB og fjórfrelsinu svokallaða um viðskipti með vörur og þjónustu, frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa för launafólks. Samningurinn felur í sér samræmingu tæknilegra viðmiðana fyrir margvíslega vörflokka, og þá er lagt bann við tollum og magntakmörkunum á þeim sviðum sem samningurinn nær til.

EES-samningurinn nær að forminu til ekki til sjávarútvegsmála, en fjallað er um viðskipti með sjávarafurðir í bókun 9 við samninginn. Þar eru ákvæði um afnám tolla í innflutningi af mikilvægustu afurðum Íslendinga til ESB eða tollalækkar í áföngum sem ná til meginhluta útflutnings sjávarafurða frá Íslandi. Engu að síður er lagður á tollur á ýmsar tegundir sjávarafurða sem hafa áhrif á viðskipti, s.s. á humar, makríl og sum fersk flök.

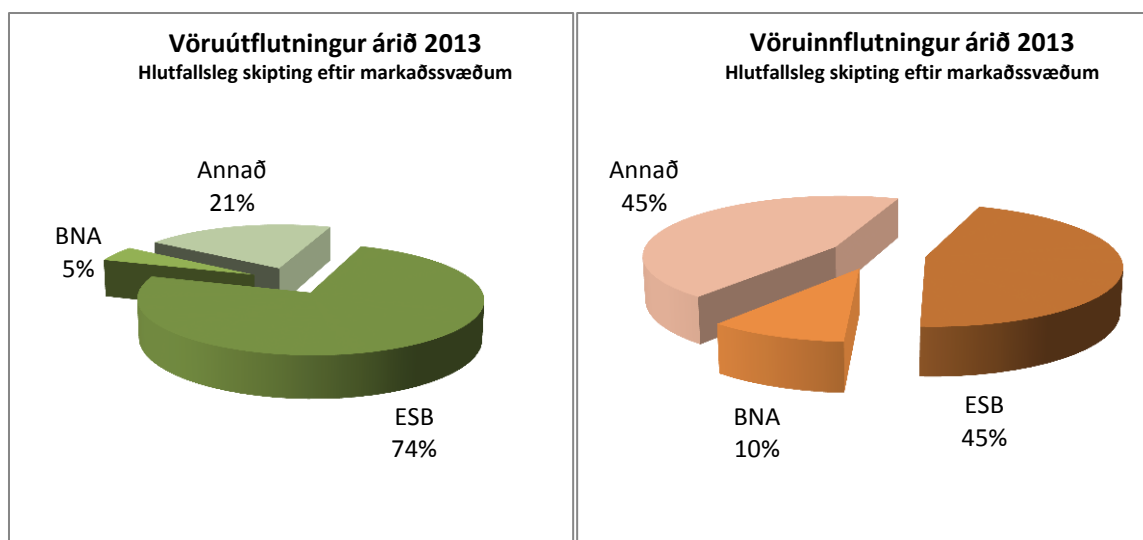
Sameiginleg landbúnaðarstefna ESB er ekki hluti af EES-samningnum. Hins vegar er í 19. grein samningsins viljayfirlýsing þess efnis að stuðla beri að frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Í tengslum við gerð EES-samningsins var gerður sérstakur tvíhliða samningur milli Íslands og ESB sem kveður á um tollalækkar á tilteknum landbúnaðarvörum. Standa samningaviðræður yfir um frekari tilslakanir í þeim efnum.

Þá hefur Ísland gert tvísköttunarsamninga við flest aðildarríki ESB, og í gildi eru tvíhliða fjárfestingasamningar Íslands við Lettland og Litháen. Auk þess er Ísland aðili að loftferðasamningi Bandaríkjanna og ESB, eins og áður segir.

5.2. Vöruviðskipti

Lang stærsti hluti vöruviðskipta Íslendinga við útlönd eru við aðildarríki ESB. Þangað voru árlega fluttar út vörur fyrir um 450-480 milljarða króna árin 2011-2013, og innflutningur þaðan nam á sama tíma um 260-270 milljörðum króna á ári. Hefur um þrír fjórðu hlutar vöruútflutnings á undanförunum þremur árum verið til aðildarríkja ESB, og tæplega helmingur af vöruinnflutningi hefur komið þaðan.

Á sama tíma hefur vöruútflutningur til Bandaríkjanna verið um 23-29 milljarðar króna á ári, eða um 5% af heildar vöruútflutningi. Innflutningur frá Bandaríkjunum hefur á sama tíma verið um 60 milljarðar króna á ári, eða um 10% af heildar vöruinnflutningi. Á árinu 2013 voru Bandaríkin í fimmta sæti yfir helstu úflutningslönd af vöru og í öðru sæti yfir helstu innflutningslönd af vöru.

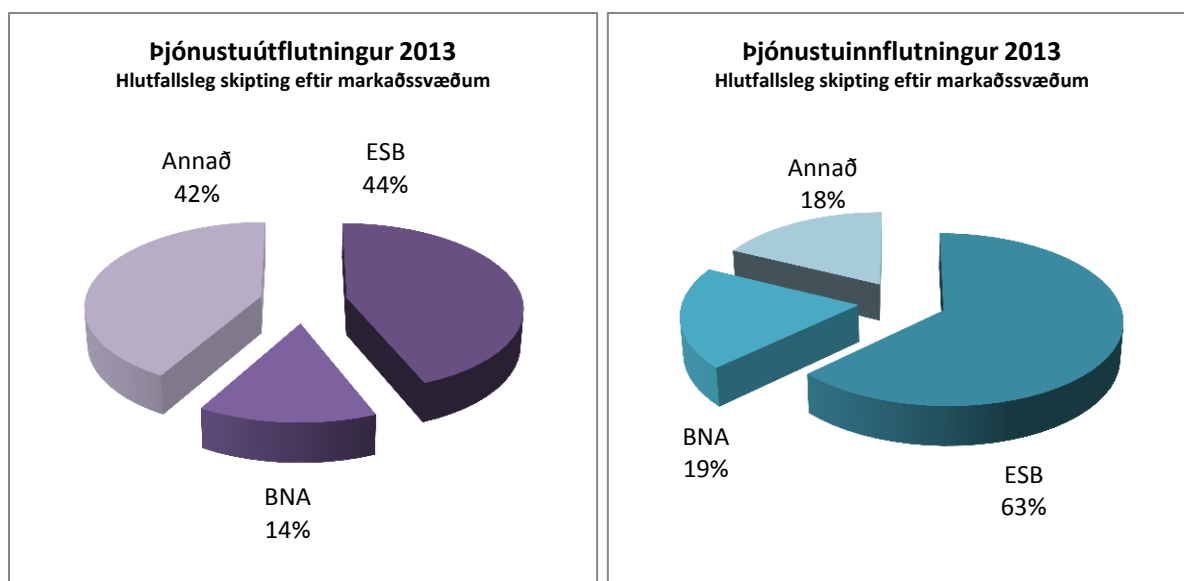


Af einstökum vöruflokkum hefur um 60% útfluttra sjávarafurða á undanförunum þremur árum farið til aðildarríkja ESB, en að meðaltali tæplega 5% til Bandaríkjanna. Um 85-90% allra iðnaðarvara hafa á sama tíma verið fluttar út til aðildarríkja ESB, en ríflega 3% þeirra verið fluttar út til Bandaríkjanna. Þá var tæplega helmingur allra landbúnaðarvara á áður nefndu tímabili fluttur út til aðildarríkja ESB, en um fimm tungur var fluttur út til Bandaríkjanna.

5.3. Þjónustuviðskipti

Þjónustuviðskipti eru þau viðskipti milli landa sem hafa aukist hvað mest á undanförunum árum. Á árunum 2011 og 2012 nam verðmæti útfluttrar þjónustu (þ.e. verðmæti þjónustu sem útlendingar kaupa hér á landi), í viðskiptum Íslands og aðildarríkja ESB um 200 milljörðum króna hvort ár. Árið 2013 nam verðmæti þessara viðskipta um 212 milljörðum króna. Fyrir Bandaríkin eru þessar tölur um 43 milljarðar króna árið 2011, 56 milljarðar króna árið 2012 og 69 milljarðar króna árið 2013.

Á sama tíma nam verðmæti innfluttrar þjónustu (þ.e. þeirrar þjónustu sem íslenskir aðilar kaupa erlendis), í viðskiptum Íslands og aðildarríkja ESB um 198 milljörðum króna árið 2011, um 223 milljörðum króna árið 2012 og 210 milljörðum króna árið 2013. Sambærilegar tölur fyrir Bandaríkin eru um 54 milljarðar króna fyrir árið 2011, 68 milljarðar króna árið 2012 og 65 milljarðar króna árið 2013. Fyrir bæði Bandaríkin og ESB var stærsti hluti útfluttrar þjónustu árið 2013 samgöngur og flutningar, en ferðalög voru stærsti hluti innfluttrar þjónustu í báðum tilvikum.



Samanlagt voru tæplega tveir þriðju hlutar allra viðskipta Íslands og aðildarríkja ESB á árinu 2013 með vörur, en rúmlega þriðjungur voru viðskipti með þjónustu. Fyrir Bandaríkin voru hlutföllin hins vegar öfug, um 40% allra viðskipta við Ísland voru í formi vara en um 60% í formi þjónustu.

6. Áhrif TTIP á íslenska hagsmuni

6.1. Vöruviðskipti

Ljóst er að í gegnum þátttöku sína að evrópska efnahagssvæðinu munu Ísland og önnur EFTA/EES-ríki þurfa að taka inn í EES-samninginn margvíslegar breytingar sem Bandaríkin og ESB kunna að gera á reglum um vöru- og þjónustuviðskipti á innri markaðinum. Um þrjú fjórðu hlutar allra viðskipta Íslands við ESB lúta sameiginlegum reglum í gegnum EES-samninginn, og þá er að finna í EES-samningnum umfangsmiklar reglur á sviði þjónustuviðskipta.

Ef samkomulag tekst milli Bandaríkjanna og ESB um að samræma reglur á sviði vöru- og þjónustuviðskipta, er ljóst að þær kunna að hafa nokkur – jafnvel veruleg - áhrif hér á landi. Hins vegar fer það vitaskuld eftir efni og umfangi þessara reglna hversu mikil þau áhrif kunna að verða, og er því of snemmt að fullyrða nokkuð í þeim efnum að svo stöddu. Að því leyti sem samningur Bandaríkjanna og ESB mun leiða til þess að ESB samþykki nýja löggjöf eða breyti núgildandi löggjöf sinni á þeim sviðum sem falla undir gildissvið EES-samningsins, mun slík löggjöf verða innleidd í EFTA/EES-ríkjunum, þ.m.t. á Íslandi. Er því nauðsynlegt að fylgjast grannt með gangi samningaviðræðna Bandaríkjanna og ESB og hvaða breytingar þær muni hafa í för með sér á sviði utanríkisviðskipta.

6.1.1. Tæknilegar viðskiptahindranir

Varðandi tæknilegar viðskiptahindranir (e. Technical Barriers to Trade, TBT), byggja samningaviðræður Bandaríkjanna og ESB á því að útvíkka reglur WTO um það efni. Markmiðið er að gera þær reglur opnari og aðgengilegri og auka samræmi og gagnsæi varðandi innleiðingu nýrra reglna.

Stefnt er að því að draga úr kostnaði við framkvæmd reglna vegna prófana og vottorða á báðum stöðum. Þess í stað stefna aðilar að samkomulagi um samræmismat, sem felur í sér gagnkvæma viðurkenningu á því að vara eða þjónusta uppfylli tilgreindar kröfur. Í því felst að aðilar samþykkja prófanir, vottorð og skoðanir á vöru af hálfu hins aðilans. Af hálfu ESB hefur reyndar komið fram að slíkt samkomulag um samræmismat skuli vera opið fyrir þátttöku annarra ríkja. Þá verði komið á auknu samráði og samstarfi milli ríkjanna varðandi innleiðingu nýrra reglna og önnur málefni sem tengjast tæknilegum reglugerðum.

Báðir aðilar leggja mikla áherslu á tæknilegar reglugerðir í samningaviðræðunum og setja sér há markmið. Af hálfu ESB hefur þó komið fram að breytingar á þessum reglum muni ekki fela í sér að dregið verði úr kröfum sem sambandið setur varðandi umhverfismál, vinnuréttindi og heilbrigði á vinnustöðum.

Ef Bandaríkin og ESB semja um nýjar reglur um tæknilegar viðskiptahindranir, kunna þær í veigamiklum atriðum að verða hluti EES-samningsins. Einfaldara og samræmdara regluverk á þessu sviði í Bandaríkjunum og Evrópu mun skapa einfaldara viðskiptaumhverfi og stuðla að gagnsæi. Því má ætla að áhrif slíkrar samræmingar verði almennt jákvæð fyrir íslenskt atvinnulíf.

6.1.2. Sjávarafurðir

Alþjóðarverslun með sjávarafurðir er umfangsmikil og eru Bandaríkin og ESB þar stórir aðilar. ESB í heild er stærsti innflytjandi á sjávarafurðum í heiminum, en af einstökum löndum er mest flutt inn af sjávarafurðum til Bandaríkjanna. Þá versla Bandaríkin og ESB mikið með sjávarafurðir sín á milli.

Sjávarútvegur er undanskilinn í EES-samningnum og er því ekki hluti af innri markaðnum, en um viðskipti með sjávarafurðir gildir bókun 9 við EES-samninginn. Bókunin kveður á um niðurfellingu innflutningstolla á sjávarafurðum frá ESB til EFTA/EES-ríkjanna og afnám tolla á innflutningi tiltekinna fiskafurða eða lækkun tolla á ákveðnum sjávarföngum sem EFTA/EES-ríkin flytja til ESB. Auk þess skuldbinda EFTA/EES-ríkin og ESB sig til að beita ekki magntakmörkunum á innflutning á þeim vörum sem tilgreindar eru í bókuninni.

Samkvæmt þessum tollaívilnunum er stór hluti útfluttra sjávarafurða frá Íslandi til ESB nánast tollfrjáls. Þær vörur sem eru alfarið undanþegnar innflutningstollum eru:

- Þorskur, ýsa, ufsi, grálúða og lúða, ný, kæld eða fryst, þar með talin ný eða kæld flök.
- Þorskur, saltaður eða þurrkaður (en ekki hvorutveggja), svo og þorskflök, þurrkuð, söltuð eða í saltlegi en ekki reyk.

- Önnur fiskflök, þurrkuð, söltuð eða í saltlegi en ekki reykt.
- Önnur flök, hrá, aðeins þakin deigi eða brauðmylsnu, einnig forsteikt í olíu, djúpfryst.
- Eftirlíkingar styrjuhrogna.

Þær vörur sem njóta allt að 70% tollalækkunar eru lifandi fiskur, fiskflök, krabbadýr og lindýr að undanskildum þeim fiskafurðum sem eru alfarið undanþegar innflutningstollum og þeim sjávarafurðum sem njóta engra tollfríðinda. Fiskafurðir sem fluttar eru frá Íslandi til ESB og bera fullan toll eru lax, síld (nema síldarsamflök), makrill, rækja, hörpudiskur og leturhumar.

Þá er einnig að finna í bókun 9 ákvæði er varða samkeppnismál. Lagt er bann við styrkjum sem skekkja samkeppni, en löggjöf samningsaðila varðandi markaðsfyrirkomulag sjávarútvegs má ekki raska samkeppni og samkeppnisskilyrði þurfa að vera tryggð þannig að tilteknir aðilar beiti ekki undirboðum á mörkuðum og jöfnunartollum. Í bókuninni er jafnframt kveðið á um jafnan aðgang allra fiskiskipa að höfnum og þjónustu á svæðum samningsaðilanna.

Að lokum kveður bókunin á um að þar sem fyrri samningar gefi viðkomandi EFTA-ríkjum betri viðskiptakjör en gert er í bókun 9 skuli ákvæði þeirra gilda. Í þessu sambandi gildir fríverslunarsamningur milli Evrópusambandsins og Íslands sem undirritaður var árið 1972. Sá samningur tryggir meðal annars viðskipti með rækju á meðan bókun 9 gerir það ekki.

Um viðskipti með sjávarafurðir milli Íslands og Bandaríkjanna gilda tollabindingar Bandaríkjanna innan WTO fyrir íslenskan, sem og evrópskan innflutning. Samkvæmt þeim eru engir tollar á innflutningi frá Íslandi til Bandaríkjanna á lang flestum sjávarafurðum, s.s. ferskum og frystum laxi, lúðu, síld, makríl, þorski, steinbít, lifur og hrognum.

Verði af samningi Bandaríkjanna og ESB sem felur í sér afnám af tollum og samræmingu á regluverki milli þessara tveggja stóru innflutningsaðila, getur slíkt haft jákvæð áhrif fyrir íslenskan sjávarútveg. Því er ólíklegt að fríverslunarsamningur þessar aðila muni veikja þá sterku stöðu sem íslenskur sjávarútvegur nýtur á báðum þessum mörkuðum.

6.1.3. Landbúnaðarvörur

Einn þáttur í viðræðum Bandaríkjanna og ESB er að semja um viðskipti með landbúnaðarvörur. Sú spurning vaknar óneitanlega hversu metnaðarfullar þessar viðræður verða, og hvaða skilgreiningu verður stuðst við þegar fjallað er um landbúnaðarvörur. Ekki er þó ólíklegt að fylgt verði alþjóðlegum skilgreiningum um þetta efni, eins og þær eru á vettvangi WTO.

Líklegt má telja að leitast verði við að hafa vörusviðið sem víðtækast og reynt verði að semja um sem flestar vörur. Þar með er ekki sagt að samið verði um niðurfellingu allra tolla á landbúnaðarvörum strax við gildistöku samningsins. Á sumum sviðum er líklegt að samið verði um aðlögun eða lækkun tolla á ákveðnum árafjölda. Ákveðnar afurðir kunna að vera viðkvæmari en aðrar og í þeim tilfellum verður án efa samið um ákveðinn markaðsaðgang í

formi tollkvóta. Þetta á t.d. við um nautakjöt sem flutt er frá Bandaríkjunum til ESB og osta sem fluttir eru frá ESB til Bandaríkjanna.

Jafnframt er spurning hvort samningsaðilar séu tilbúnir til fullrar fríverslunar með kornvörur, sem telja verður fremur líklegt, þar sem heimsmarkaðsverð á þessum vörum hefur farið hækkandi á undanförunum árum. Þá er líklegt að sett verði ákvæði í samninginn um notkun útflutningsbóta og/eða sett takmörkun um beitingu þeirra. Án efa verður sérstakur kafli um upprunareglur og þar verður væntanlega ákvæði um tilteknar heimildir til notkunar eða íblöndunar á hráefnum frá þriðju ríkjum.

Áhrif á íslenskan landbúnað

ESB er mikilvægasti markaður fyrir íslenskar landbúnaðarvörur. Íslenskur landbúnaður hefur um flest ásættanlegan markaðsaðgang fyrir helstu afurðir innan ESB, en þó þarf að bæta markaðsaðgang fyrir mjólkurafurðir, einkum skyr, svo og lambakjöt. Þá eru í Bandaríkjunum mikil tækifæri fyrir íslenskar landbúnaðarvörur, s.s. lambakjöt, einkum á grundvelli sérstöðu.

Ekki er talið líklegt að samningur Bandaríkjanna og ESB hafi mikil áhrif á viðskipti Íslands með landbúnaðarvörur við þessi lönd, einkum í ljósi þess að útflutningur á íslenskum landbúnaðarvörum er takmarkaður og bundinn við fremur fáar vörutegundir. Ljóst er að Íslendingar þurfa í útflutningi að einblína á sérstöðu og gæði afurða á báðum þessum mörkuðum, fremur en verð.

Heilbrigðisreglur

Eins og kunnugt er hefur Ísland í gegnum EES-samninginn tekið yfir matvælaöggjöf ESB. Í viðræðum Bandaríkjanna og ESB verður án efa leitast við að semja um samræmingu á heilbrigðisreglum. Þetta verður gert í þeim tilgangi að greiða fyrir viðskiptum og markaðssetningu á framleiðsluvörum á hvorum markaði fyrir sig. Þar koma til álita merkingar, innihaldslýsingar og almenn neytendavernd, sem er vaxandi krafa um víða í vestrænum löndum. Verði samið um samræmingu á þessum sviðum munu þær reglur að öllum líkindum gilda á EES-svæðinu og gætu þannig haft óbein áhrif hér á landi. Þetta ætti ekki að verða til trafala fyrir Ísland í viðskiptum við þessi lönd, heldur fremur til þess fallið að greiða fyrir þeim á báðum þessum mörkuðum.

6.1.4. Iðnaðarvörur

Markmið samnings Bandaríkjanna og ESB er að afnema tolla í viðskiptum með iðnaðarvörur. Tollurinn er þó almennt séð lágur, eða að meðaltali um 3,3% til Bandaríkjanna og um 4% til ESB. Um helmingur allra iðnaðarvara sem fluttar eru til Bandaríkjanna eru tollfrjálsar, og um 60% iðnaðarvara sem fluttar eru inn til ESB.

Viðskipti Íslands við Bandaríkin og ESB með iðnaðarvörur eru umtalsverð. Árið 2013 var ríflega þriðjungur útflutnings til Bandaríkjanna iðnaðarvörur að verðmæti rúmlega 10 milljarðar króna, aðallega lækningatæki og kísilsjárn. Á sama tíma var um 60% útflutnings til ESB iðnaðarvörur fyrir rúmlega 270 milljarða króna, að lang mestu leyti ál.

Vegna umfangs viðskipta Íslands við Bandaríkin og ESB með iðnaðarvörur, mun niðurstaða samnings þeirra skipta miklu máli fyrir íslenska hagsmuni. Því er brýnt að þess verði gætt að íslenskum útflutningsfyrirtækjum verði tryggð sambærileg kjör í innflutningi iðnaðarvara til Bandaríkjanna og evrópskum fyrirtækjum, en innflutningur á iðnaðarvörum frá Íslandi til ríkja ESB er tollfrjáls samkvæmt EES-samningnum.

6.1.5. Orkumál og hráefni

Samningur Bandaríkjanna og ESB mun ná til ákvarðana um viðskipti með vörur og þjónustu, svo og fjárfestinga, að því leyti sem þau hafa áhrif á orkumál og hráefni. Samningsumboð Bandaríkjanna og ESB um þetta efni er þó óljóst og ekki vitað nákvæmlega hvaða þættir orkumála verða til umfjöllunar í samningaviðræðunum.

Í gögnum Bandaríkjanna um þennan þátt viðræðnanna kemur einungis fram að stuðlað skuli að því að afnema hindranir sem eru í viðskiptum með tækninýjungar sem bæta umhverfið. Í samningsumboði ESB kemur fram að nýjar reglur um viðskipti og fjárfestingar með hráefni skuli ná til iðnaðarframleiðslu, þó ekki fiskvinnslu og landbúnað, og orkuframleiðslu, s.s. vinnslu á olíu og gasi og framleiðslu raforku og endurnýjanlegrar orku. Þá er tekið skýrt fram að öll ákvörðun um auðlindanýtingu verði áfram á forræði einstakra ríkja, en þegar ákvörðun hafi verið tekin um að hefja framkvæmdir í orkumálum eigi að gilda um þau viðskipti almennar reglur sem ekki fela í sér mismunun.

Þar sem samningsumboð í viðræðunum er mjög almennt og opið er erfitt á þessu stigi að segja til um hvaða áhrif samningurinn hefði á orkutengd viðskipti Íslands við Bandaríkin og ESB.

6.2. Þjónustuviðskipti

Í samningaviðræðum Bandaríkjanna og ESB er markmiðið að auka frjálsræði í þjónustuviðskiptum til jafns við það sem ríkin hafa samið um í fríverslunarsamningum sínum. Er talið að um tíundi hluti þess ávinnings sem muni nást í samningnum tengist afnámi viðskiptahindrana í þjónustuviðskiptum.

Báðir aðilar hafa lýst yfir áhuga á því að bæta markaðsaðgang í þjónustuviðskiptum og draga úr takmörkunum sem hafa verið í þeim efnum, m.a. á sviði samgangna. Á hinn bóginn er ljóst að áhrif samningsins á þjónustuviðskipti verða afar breytileg eftir því um hvaða tegund þjónustuviðskipta er að ræða. Þannig er mikill munur á afstöðu Bandaríkjanna og ESB varðandi fjármálaþjónustu, þar sem Bandaríkin vilja að hún nái til markaðsaðgangs, en ESB telur að hún eigi einungis að ná til samráðs og einföldunar regluverks. Jafnframt eru afar breytilegar reglur í gildi milli einstakra fylkja í Bandaríkjunum um t.d. samgöngur, sem gætu torvelað samkomulag. Þá lá það fyrir í upphafi viðræðnanna að hljóð- og myndmiðlun yrði ekki hluti samningsins.

6.2.1. Fjármálaþjónusta

Fjármálastarfsemi er meðal stærri atvinnugreina í Bandaríkjunum og innan ESB og eru fjármálamarkaðir á þessum svæðum þeir þróuðustu í heimi, einkum hvað varðar framboð og viðskipti með háþróaða og flókna fjármálagerninga. Þá eru margar af stærstu og umsvifamestu fjármálastofnunum á alþjóðavísu með höfuðstöðvar innan Bandaríkjanna og ESB. Framkvæmdastjórn ESB hefur lýst því yfir að viðskipti með fjármálaþjónustu geti ekki fallið undir viðræðurnar við Bandaríkin án þess að einnig verði rætt um samræmingu regluverks á sviði fjármálamarkaða. Bandaríkjamenn hafa hins vegar lýst yfir takmörkuðum áhuga á að fella samræmingu regluverks á þessu sviði inn í samninginn við ESB.

Regluverk á sviði fjármálamarkaðar á Íslandi grundvallast á reglum ESB í gegnum EES-samninginn, og er Ísland skuldbundið til að innleiða allar gerðir ESB á þessu sviði. Verði samið um þessi mál í viðræðum Bandaríkjanna og ESB gæti farið svo að regluverk á Íslandi tæki einhverjum breytingum, ef þeir samningar leiða til breytinga á regluverki ESB.

Hins vegar eru viðræður Bandaríkjanna og ESB of skammt á veg komnar til þess að hægt sé að áætla hver möguleg áhrif þeirra verði á íslenska fjármálaþjónustu. Að auki starfar fjármálaþjónusta á Íslandi við afar sérstakar aðstæður um þessar mundir og í einangrun frá alþjóðlegri fjármálastarfsemi frá því gjaldeyrishöftin voru sett í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Það sem helst vegur að samkeppnishæfni íslenska fjármálakerfisins um þessar mundir eru því séríslenskar aðstæður, og ólíklegt að mögulegur samningur Bandaríkjanna og ESB muni hafa einhver áhrif í þeim efnum í bráð eða lengd.

6.2.2. Flugsamgöngur

Stefna ESB í samningaviðræðunum við Bandaríkin felur m.a. í sér opnum markaða, þ.m.t. á sviði samgangna. Ísland er aðili að loftferðasamningi Bandaríkjanna og ESB, sem veitir umtalsverð réttindi á sviði loftferða og gerir ráð fyrir frekari opnun markaða í ákveðnum skrefum. Viðræður Bandaríkjanna og ESB gætu haft jákvæð áhrif hér á landi, t.a.m. ef samstaða næst um gagnkvæma viðurkenningu á starfsréttindum og þjálfun.

Samkeppnisstaða evrópskra aðila gæti einnig batnað á mörkuðum í Bandaríkjunum ef samstaða næst um að evrópskum aðilum skuli gert kleift að starfa á sömu forsendum og bandarískum, t.a.m. í áætlunarflugi innanlands. Slíkt myndi gera samkeppnisstöðu Íslands lakari gagnvart félögum skráðum í aðildarríkjum ESB, ef það myndi ekki endurspeglast í loftferðasamningi Bandaríkjanna og ESB. Komið hefur í ljós talsverð andstaða hagsmunaaðila í Bandaríkjunum við að samgöngur verði hluti samningaviðræðna Bandaríkjanna og ESB, og því óljóst hvort og að hvaða leyti þau verði hluti af mögulegum samningi þegar upp verður staðið.

6.2.3. Skipaflutningar

Eitt af markmiðum væntanlegs samnings Bandaríkjanna og ESB er að opna siglingageirann innanlands í Bandaríkjunum, en hann er sem stendur mjög lokaður. Þannig segir í bandarískum lögum að ekkert erlent skip (þ.e. skip sem ekki er skráð í Bandaríkjunum) megi flytja farþega milli hafna þar í landi. Um flutning á vörum gilda þær reglur að skip sem flytja

vörur milli hafna í Bandaríkjunum verða að vera skráð í Bandaríkjunum, hafa verið smíðuð þar í landi og vera í eigu bandarískra aðila. Með öðrum orðum eru evrópsk skipafélög, bæði frá ESB og EFTA-ríkjunum, útilokuð frá því að veita þjónustu milli hafna í Bandaríkjunum nema í mjög takmörkuðu mæli.

Þrátt fyrir markmið væntanlegs samnings Bandaríkjanna og ESB um að opna siglingamarkaðinn verður að teljast ólíklegt á þessari stundu að slíkt náist vegna mikillar andstöðu hagsmunaaðila í Bandaríkjunum. Ef það yrði raunin, yrðu áhrif samkomulags Bandaríkjanna og ESB óveruleg fyrir siglingar og sjóflutninga íslenskra skipafélaga frá því sem nú er.

6.2.4. Upplýsingatækni og fjarskipti

Bandaríkin og ESB gerðu með sér samkomulag um upplýsingatækni og fjarskipti (e. Information and Communication Technology, ICT) árið 2011. Gert er ráð fyrir því að sá samningur verði lagður til grundvallar í viðræðum Bandaríkjanna og ESB. Fram hefur komið að báðir aðilar vilja auka rafræn viðskipti, bæði með vörur og þjónustu. Eitt viðkvæmasta deilumálið á þessu sviði snýr að gagnaflutningum. Bandaríkjamenn hafa lýst því yfir að þeir vilji auka frelsi í gagnaflutningum milli landanna, á meðan ESB telur að endurskoðun þessara reglna og samkomulag um þær skuli gert í sérstökum samningi samhliða TTIP.

Ef samningar nást milli Bandaríkjanna og ESB sem fela í sér breytingar á löggjöf ESB, kann það einnig að hafa áhrif á EES-samninginn. Í því tilviki er mögulegt að samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja í Bandaríkjunum á þessu sviði muni versna gagnvart keppinautum frá fyrirtækjum innan ESB, nema til komi sérstakir samningar sem geri stöðu íslenskra fyrirtækja sambærilega og þeirra evrópsku.

6.3. Fjármagnsflutningar og fjárfestingar

Ísland er nú þegar skuldbundið frjálsum fjármagnsflutningum við öll ríki ESB í gegnum EES-samninginn. Frá því gjaldeyrishöftin voru sett, hefur Ísland þó verið á undanþágu í þeim efnum og eru fjármagnshreyfingar til og frá landinu háðar verulegum skorðum. Þá hefur Ísland einnig takmarkað beinar erlendar fjárfestingar útlendinga í vissum atvinnugreinum á borð við sjávarútveg.

Hvað fjárfestingar varðar í viðræðum Bandaríkjanna og ESB er stefnt að því að væntanlegur samningur veiti það frelsi og þá vernd sem ríkin hafa best náð í samningum við önnur ríki. Gagnkvæmar fjárfestingar milli Bandaríkjanna og ESB eru mjög umfangsmiklar. Hið sama gildir um gagnkvæmar fjárfestingar Íslands og Bandaríkjanna og Íslands og ESB, en hér á landi eru til að mynda starfrækt stór og mikilvæg fyrirtæki í eigu bandarískra og evrópskra aðila.

Telja verður ólíklegt að samningur um aukið frelsi í fjárfestingum og fjármagnsflutningum á milli Bandaríkjanna og ESB hafi neikvæð áhrif hér á landi. Með aðildinni að EES-samningnum er Íslandi þegar tryggður greiður aðgangur að mörkuðum ESB, og öfugt. Samkeppnishæfni

Íslands sem ákjósanlegs fjárfestingarkosts felst ekki síst í sérstæðum aðstæðum á borð við hagstæðu orkuverði til stóriðju. Því er ólíklegt er niðurstaða samningaviðræðna Bandaríkjanna og ESB hefði þar einhver áhrif.

6.4. Opinber innkaup

Í samningaviðræðunum við Bandaríkin mun ESB að öllum líkindum þrýsta á að samið verði um aukið aðgengi fyrirtækja að opinberum innkaupum. Talið er að fyrirtæki í Evrópu, sem með einum eða öðrum hætti tengjast starfsemi opinberra innkaupa, standi undir allt að fjórðungi af landsframleiðslu ESB-ríkja og veiti um 30 milljónum manna störf.

Væntanlegur samningur Bandaríkjanna og ESB mun líklega ganga út frá samningi WTO um opinber innkaup. Markmið samningsins verður þannig að bæta markaðsaðgang og samræma regluverk og framkvæmd opinberra innkaupa. Mikilvægt er talið að skapa verktökum og samskonar fyrirtækjum aukin viðskiptatækifæri á milli svæða á öllum stigum opinbers rekstrar. Þá er sérstakt markmið ESB að tryggja fyrirtækjum aukinn aðgang að opinberum innkaupum í Bandaríkjunum, en í dag eru aðeins 37 fylki af 50 innan Bandaríkjanna bundin af samningi WTO, sum hver aðeins að hluta. Einnig má búast við að samið verði um aukna möguleika til samstarfs einkaaðila og opinberra aðila (e. Public Private Partnerships, PPP). Þá verður væntanlega einnig litið til þess að einfalda ferla varðandi opinber innkaup og tryggja að evrópsk fyrirtæki hljóti sömu meðferð og bandarísk í viðskiptum sínum við opinbera aðila og öfugt.

Ef samningur Bandaríkjanna og ESB leiðir til breytinga á regluverki ESB á sviði opinberra innkaupa, þá hefur það líklega áhrif hér á landi, þar sem Íslandi ber að innleiða allar gerðir ESB á þessu sviði í íslenskan rétt. Hagsmunir Íslands og ESB fara saman í þessum efnum og gæti íslenskum fyrirtækjum verið tryggður bættur aðgangur að viðskiptum við opinbera aðila í Bandaríkjunum, að því tilskildu að íslensk stjórnvöld semji um sambærileg kjör á Bandaríkjamarkaði og aðildarríki ESB munu njóta. Eftir því sem samningaviðræður Bandaríkjanna og ESB þokast áfram og línur skýrast verður unnt að greina betur hvar aukin viðskiptatækifæri íslenskra fyrirtækja gætu legið.

6.5. Samkeppnismál

Á sviði samkeppnismála lúta samningsmarkmið ESB í viðræðunum einkum að þáttum er varða einokunarrhingi eða samráð, samruna fyrirtækja og ríkisstyrki. Einnig er vilji til þess að fjalla sérstaklega um fyrirtæki í eigu opinberra aðila, sem og fyrirtæki sem starfa í skjóli hvers konar sérréttinda. Að auki verður leitast við að efla samráð eftirlitsstofnana á sviði samkeppnismála í Bandaríkjunum og innan ESB.

Ekki er grundvallarmunur á samkeppnislöggjöf innan svæðanna tveggja og því má telja líklegt að mögulegur samningur leiði ekki til mikilla breytinga á löggjöf ESB. Íslandi ber að innleiða

gerðir ESB á sviði samkeppnismála í íslenskan rétt og því má reikna með litlum sem engum áhrifum hér á landi.

6.6.Neytendamál

Ísland hefur tekið upp þær EES-gerðir sem lúta að vörum og vöruöryggi. Þær byggja á því að mælt er fyrir um lágmarkskröfur sem eru útfærðar nánar í stöðlum. Ef vörur uppfylla þessar lágmarkskröfur er heimilt að dreifa þeim á innri markaðnum.

Í Bandaríkjunum eru aðstæður ólíkar. Þar hafa fylkin mjög ríkar heimildir til að mæla fyrir um kröfur sem geta takmarkað dreifingu. ESB mun að öllum líkindum berjast fyrir því að markaðurinn verði opnaður meira í Bandaríkjunum. Á sama hátt mun Bandaríkin væntanlega berjast fyrir rýmkuðum heimildum varðandi ákveðnar takmarkanir, sérstaklega varðandi matvæli.

Bókun 12 við EES-samninginn gildir um samninga við þriðju lönd um samræmismat. Í bókuninni felst að þegar ESB semur við þriðja ríki um gagnkvæma viðurkenningu samræmismats, þá fara slíkar samningaviðræður fram á þeim grundvelli að hlutaðeigandi þriðja ríki geri samhliða samninga við EFTA-ríkin.

6.7.Skattamál

Væntanlegur samningur Bandaríkjanna og ESB mun sennilega fjalla um svipuð álitæfni og gert hefur verið í öðrum fríverslunarsamningum fram að þessu. Þar er í sumum tilvikum að finna ákvæði um meðhöndlun samkvæmt innanlandsrétti og svokölluð bestu kjaraákvæði (e. Most Favoured Nation, MFN). Slík ákvæði fela það í sér að samningsríki getur farið fram á að njóta sömu ívilnana og samið er um milli hins samningsríkisins og þriðja ríkis, ef slík ákvæði eru hagstæðari en þau sem er að finna í fríverslunarsamningi milli samningsaðila.

Margir nýrri fríverslunarsamningar undanþiggja skatta frá slíkum bestu kjaraákvæðum og meðhöndlum samkvæmt innanlandsrétti. Er þá tekið fram að fríverslunarsamningur eigi ekki að hafa áhrif á réttindi og skyldur sem samningsaðilar hafa skuldbundið sig til samkvæmt tvísköttunarsamningi, og að skattasamningar gangi framar fríverslunarsamningi komi til árekstra þar á milli á sviði skattamála. Nýrri samningar sem bæði Bandaríkin og ESB hafa gert innihalda slík ákvæði. Þess má geta að í gildi er tvísköttunarsamningur milli Íslands og Bandaríkjanna og milli Íslands og flestra aðildarríkja ESB.

Í umboði því sem ESB hefur til samningsviðræðna við Bandaríkin felst að ekki verði hreyft við innanlandsreglum á sviði skattamála. Þar sem Ísland stendur fyrir utan væntanlegan samning mun hann ekki hafa nein bein áhrif á skattareglur hér á landi. Hins vegar gætu aðilar í ESB sem féllu undir skattareglur sem meðhöndluðu aðila með mismandi hætti af hálfu Bandaríkjanna, hugsanlega standa betur að vígi en íslenskur aðili í sömu sporum. Eftir því

sem viðræðurnar þokast áfram og línur skýrast varðandi möguleg ákvæði um skattamál verður unnt að greina betur áhrifin á hagsmuni Íslands.

6.8. Efnahagsleg áhrif

Viðræður Bandaríkjanna og ESB eru of skammt á veg komnar til þess að hægt sé að leggja heildstætt mat á efnahagslegar afleiðingar mögulegs samnings hér á landi. Á þessu stigi er aðeins unnt að draga upp mynd af líklegum áhrifum án þess að leggja á þau tölulegt mat. Eftir því sem viðræðurnar þokast áfram og skýrari mynd fæst af innihaldi samningsins verður unnt að ráðast í ítarlegri greiningu á efnahagslegum afleiðingum hér á landi.

Náist samningar á milli Bandaríkjanna og ESB má reikna með því að áhrifin hér á landi verði bæði jákvæð og neikvæð. Í þessu sambandi þarf að greina á milli áhrifa á einstakar atvinnugreinar eða jafnvel einstök fyrirtæki (e.micro) og áhrifa á hagkerfið í heild (e.macro).

Ljóst er að mögulegur samningur Bandaríkjanna og ESB mun leiða til aukinna viðskipta þeirra á milli. Með því að draga úr viðskiptahindrunum eykst gagnkvæm eftirspurn svæðanna tveggja eftir vöru og þjónustu, og gæti þá komið til ruðningsáhrifa í formi minni eftirspurnar svæðanna tveggja eftir íslenskri vöru og þjónustu.

Þá er hugsanlegt að íslenskur útflutningur til ESB muni standa frammi fyrir aukinni samkeppni ef bandarískum aðilum verður með samningnum tryggður greiðari aðgangur að innri markaði ESB. Að óbreyttu gæti slíkt falið í sér minni útflutning frá Íslandi sem óhjákvæmilega myndi bitna á hagvexti. Hagrænar greiningar sem unnar hafa verið, m.a. á vegum framkvæmdastjórnar ESB, benda til þess að viðskipti á milli Bandaríkjanna og ESB gætu aukist verulega og því er hættan á ruðningsáhrifum hér á landi vissulega fyrir hendi. Hversu mikil þau áhrif verða veltur á því hversu langt verður gengið í að draga úr viðskiptahindrunum í mögulegum samningi.

Á móti vegur sú staðreynd að mögulegur samningur Bandaríkjanna og ESB eykur landsframleiðslu beggja svæða og örvar þar með eftirspurn eftir vöru og þjónustu, þar með talið vöru og þjónustu frá öðrum ríkjum. Að óbreyttu ætti slíkt að leiða til aukinna viðskipta evrópskra og bandarískra aðila við Ísland, sem hefði jákvæð áhrif á hagvöxt hér á landi.

Til lengri tíma litið er erfitt að áætla hvort ruðningsáhrif vegna skertrar samkeppnisstöðu eða eftirspurnaráhrif vegna aukinna umsvifa innan Bandaríkjanna og ESB vega þyngra fyrir íslenska hagsmuni. Til skamms tíma litið er þó líklegra að ruðningsáhrifin vegi þyngra.

Í öllu falli er ljóst að áhrifin á innlenda hagsmuni munu að verulegu leyti velta á viðbrögðum Íslands við mögulegum samningi. Mikilvægt er að Ísland dragist ekki aftur úr þegar kemur að frampróun hins alþjóðlega viðskiptaumhverfis, og að stjórnvöld standi vörð um samkeppnishæfni íslensks efnahagslífs með áframhaldandi gerð fríverslunarsamninga og öðrum ráðstöfunum sem draga úr viðskiptahindrunum.

7. Niðurstöður

Ljóst er að fyrirhugaður samningur Bandaríkjanna og ESB um viðskipti og fjárfestingar mun hafa víðtæk áhrif hér á landi. Ef vel tekst til verður um að ræða einn stærsta viðskiptasamning sem gerður hefur verið til þessa.

Áhrifa samningsins mun gæta fyrir hið alþjóðlega viðskiptakerfi, því enda þótt stefnt sé að því að samningurinn byggji á reglum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, þá mun hann ganga lengra en þar er kveðið á um, og má leiða að því líkum að samningurinn verði mótandi fyrir þær reglur sem ríki muni í framtíðinni setja um slík viðskipti.

Fyrir íslenskt efnahagslíf er of snemmt að segja til um hver heildaráhrif samningsins verða. Þó liggur fyrir að samningurinn er talinn auka landsframleiðslu verulega í Bandaríkjunum og innan ESB og fjölga þar störfum, og þau áhrif ættu almennt séð að vera jákvæð fyrir Ísland. Með auknum kaupmætti og meiri velmegun í Bandaríkjunum og ESB í kjölfar samningsins, ætti því eftirspurn eftir íslenskum vörum og íslenskri þjónustu að öllu jöfnu að aukast í þessum ríkjum. Á hinn bóginn er hugsanlegt að samningurinn muni fyrst og fremst leiða til aukinnar eftirspurnar í viðskiptum Bandaríkjanna og ESB, og draga úr eftirspurn eftir vöru og þjónustu frá öðrum ríkjum, s.s. Íslandi.

Þá mun áhrifa samningsins gæta með beinum hætti á Íslandi vegna aðildarinnar að EES-samningnum. Varðandi þá þætti í samningi Bandaríkjanna og ESB sem munu falla undir innri markaðinn, er talið að það muni leiða til þess að reglum ESB verði breytt, sem jafnframt muni hafa breytingar í för með sér á regluverki sem fellur undir EES-samninginn. Um þessar breytingar mun Ísland hins vegar ekki hafa neina beina aðkomu að, enda ekki aðili að samningaviðræðum Bandaríkjanna og ESB.

Þegar samningaviðræðum Bandaríkjanna og ESB lýkur er ljóst að íslensk stjórnvöld þurfa að taka upp viðræður við ESB um þær breytingar sem samningurinn við Bandaríkin kann að hafa í för með sér fyrir EES-samninginn. Að sama skapi er nauðsynlegt að tryggja þegar samningur Bandaríkjanna og ESB liggur fyrir að sambærileg kjör og sömu reglur gildi um viðskipti íslenskra fyrirtækja í Bandaríkjunum og fyrirtækja frá aðildarríkjum ESB.

Þegar samningur Bandaríkjanna og ESB liggur fyrir, væri auk þess full þörf á því að greina áhrif hans nánar á íslenska hagsmuni en hér er gert. Þannig væri æskilegt að kanna ýmis félagsleg áhrif samningsins á atvinnu, réttindi og kjör launafólks og vinnuvernd. Jafnframt mætti skoða áhrif samningsins á umhverfismál og sjálfbæra þróun.

Það er því mikilvægt að íslensk stjórnvöld fylgist grannt með viðræðum Bandaríkjanna og ESB á næstunni, og nýti tækifærið sem samningurinn kann að fela í sér til aukinnar verðmætasköpunar, vaxandi utanríkisviðskipta og opunar nýrra markaða fyrir íslensk fyrirtæki.