



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Náttúruauðlindir og Evrópusambandið

Eftir Stefán Már Stefánsson, prófessor emeritus við Lagadeild HÍ.

Efnisyfirlit

1 Rannsóknarefnið.....	2
2 Almenn atriði.....	2
3 Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttar um auðlindir.....	3
4 Löggjafarvald ESB og auðlindir	5
5 Samræmingarákvæðið	5
6 Sjávarútvegsmál	8
7 Landbúnaðarmál.....	9
8 Orkumál.....	11
9 Umhverfismál.....	12

1 Rannsóknarefnið

Hér verður fyrst og fremst kannað hvort og að hvaða marki löggjöf Evrópusambandsins taki til náttúruauðlinda aðildarríkjanna og heimili stofnunar sambandsins að setja reglur sem takmarka vald aðildarríkjanna til að fara með náttúruauðlindir sínar. Í því sambandi kemur almenna samræmingarákvæðið í 114. gr. SSES¹ einkum til skoðunar en einnig koma ýmis sérákvæði sambandsréttar til álita sem taka til tiltekinna sviða. Þau fjalla einkum um ákveðna skipan eignarréttar varðandi þær auðlindir sem þessi svið taka til, þ.e. einkum um þær heimildir sem í honum felast. Þessi sérákvæði koma einkum fram í ákvæðum sambandsréttar um landbúnaðar- og sjávarútvegsmál svo og í ákvæðum um umhverfismál og orkumál. Verður vikið að þessu í framhaldinu. Fyrst verður þó fjallað um nokkur almenn atriði sem varða skilgreiningar á náttúruauðlindum og um eignarréttarlega stöðu þeirra svo og efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttar varðandi auðlindir.

2 Almenn atriði

Hugtakið auðlind má nota í víðum skilningi þannig að það taki ekki aðeins til verðmæta sem finna má í náttúrunni heldur til ýmissa annarra verðmæta sem til hafa orðið fyrir aðgerðir manna, t.d. gagnagrunna. Það hugtak verður þó ekki notað hér heldur hugtakið náttúruauðlind sem merkir hvers konar auðlegð í jörð, lofti eða sjó sem nýta má með einum eða öðrum hætti. Átt er t.d. við vatn, sjó, jarðefni (námur), jarðhita, villta fugla og spendýr, nytjastofna sjávar, örverur, gróður, kolvetni, lífrænar og ólífrænar auðlindir á og undir hafsbotni og rafsegulbylgjur til fjarSKIPTA. Upptalningin er ekki tæmandi.²

Hér á landi geta náttúruauðlindir ýmist verið í einkaeigu, opinberri eigu eða háðar ráðstöfunarrétti þessara aðila. Hafa ber einnig í huga að þótt auðlindir séu í einkaeigu eða í sameiginlegri eigu einkaaðila og opinberra aðila getur starfsemi í tengslum við auðlindir engu að síður verið leyfis skyld og háð ýmsum skilyrðum.

Lykilatriðin um eignarrétt og ráðstöfunarrétt að náttúruauðlindum felast oft í eignarhaldi að landi þar sem því fylgja oftlega ýmsar náttúruauðlindir. Bæði einstaklingar, fyrirtæki og stofnanir geta átt tiltekna fasteign ýmist einir sér eða í sameign. Erlendir aðilar geta einnig verið eigendur að fasteignum hér á landi en slíkur réttur hefur þó verið takmarkaður með ýmsum hætti og það sama má segja um rétt þeirra til að stunda atvinnurekstur héraendis.

¹ Sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins.

² Sjá nánar Dýrleif Kristjánsdóttir, Hreinn Hrafnkelsson og Karl Axelsson: *Um jarðrænar auðlindir og framtíðarnýtingu þeirra*, *Tímarit Lögréttu*, 2. hefti, 4. árg. 2007, bls. 115.

Ríkið sjálf, stofnanir þess og ríkisfyrirtæki geta einnig verið eigendur eigna að einkarétti ásamt sveitarfélögum og stofnunum þeirra á sama hátt og einstaklingar og lögaðilar sem þeir standa að. Íslenska ríkið getur einnig farið með sérstök eignarráð að landi, landsréttindum eða auðlindum. Þar má nefna yfirlýsingar sem fram koma í lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, og 58/1998 um þjóðlendur, um að íslenska ríkið sé eigandi auðlinda hafsbotsins og þjóðlendna, sbr. einnig lög. nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Fer um þessar eignir eftir reglum viðkomandi laga sem eru frábrugðnar reglum einkaeignarréttarins um sum atriði.³

Í eignarrétti að auðlind felst m.a. réttur til að *stjórna auðlindinni* og þá einkum *nýtingu* hennar. Er t.d. unnt að miða við að íslenska ríkið *eigi viðkomandi náttúruauðlind* og hafi eftirlit með nýtingu hennar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum en að nýtingin sé að öðru leyti í höndum einkaaðila eða annarra. Hér ber þess að gæta að sé nýtingartími mjög langur og eftirlitshlutverkið mjög lítið eða jafnvel ekkert líkist kerfið smám saman fullum eignarrétti, t.d. nýtingarréttur til mjög margra ára.

Ekki er vafi á því að samkvæmt þjóðarétti fara ríki með forræði yfir náttúruauðlindum sínum innan þeirra marka sem þjóðréttarsamningar og aðrar reglur þjóðaréttar segja fyrir um. Þessu er m.a. slegið föstu í samningnum um líffræðilega fjölbreytni og í 56. gr. hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna. Slíkir samningar og sáttmálar staðfesta oft aðeins það sem talið er gildandi þjóðaréttur. Almenn gildir því að íslenskar lagareglur geta mælt fyrir um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda, allt þó innan þeirra marka sem leiðir af þjóðréttarsamningum sem Ísland kann að hafa gert við aðrar þjóðir og e.t.v. almennum reglum þjóðaréttar.

3 Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttar um auðlindir

Að því er varðar efnislegt gildissvið sambandsréttarins skal tekið fram að ESB-réttur tekur almennt til allra efnahagssumsvifa aðildarríkjanna, sbr. nánar 3. og 4. gr. SSESB en þar eru reglur innri markaðarins þungamiðjan. Hann tekur m.a. til fiskveiða og landbúnaðar. Í ESB-rétti finnast vissar heimildir til að setja afleidda löggjöf um náttúruauðlindir, t.d. samkvæmt almennum samræmingarákvæðunum í 114. gr. SSESB eða með stoð í sérhæfðum reglum, sbr. t.d. 194. gr. SSESB, sem síðar verður getið.

³ Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur 1, almennur hluti*, 2020, bls. 279-280.

Um landfræðilegu mörkin í sambandsrétti gilda ákvæði 52. gr. SESB⁴ en samkvæmt því ákvæði gildir sambandsrétturinn fyrir aðildarríkin. Þar segir jafnframt að gildissvæði sáttmálanna sé tilgreint í 355. gr. SSESB. Þar er getið um ýmsar lendur sem samningurinn tekur til að hluta eða tekur ekki til.

Að því er hafsvæði varðar er eðlilegt að líta svo á að sáttmálarnir um ESB taki ekki aðeins til þeirra svæða sem háð eru fullum yfirráðarétti aðildarríkis heldur einnig til annarra svæða eins og efnahagslögsögu og landgrunns með þeim takmörkunum sem leiðir af þjóðarétti. Þetta gildir einkum um afurðir fiskveiða samkvæmt 38. gr. SSESB en einnig um aðrar lífverur svo sem sjá má af dómi dómstóls ESB í máli Cornelius Kramer.⁵ Svipuð regla gildir að líkindum um verndun og stjórnun lífrænna auðlinda úthafsins í samræmi við alþjóðlegar reglur, sbr. 116.–120. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna, en Evrópusambandið er ásamt einstökum aðildarríkjum aðili að þeim samningi. Samkvæmt þessu gilda efnisreglur sambandsréttarins í landhelgi aðildarríkjanna, í efnahagslögsögu og á landgrunni þeirra.⁶

Í máli dómstóls ESB⁷ sem varðaði tilskipun 92/43 (um vernd náttúrulegra heimkynna og villtra dýra og plantna) var síðan tekið á þessu enn frekar þannig að nú má ganga út frá því að ESB-reglur um verndun og stjórnun lífrænna auðlinda taki ekki einungis til yfirráðasvæðis aðildarríkjanna heldur einnig til efnahagslögsögunnar allrar og landgrunnsins að gættum þjóðarétti.

Einnig ber að gæta tilskipunar 94/22/EB um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvatnsefni. Í 2. gr. hennar segir svo:

1. Aðildarríkin halda réttinum til að ákveða hvaða svæði innan þeirra yfirráðasvæðis verði gerð aðgengileg til að stunda leit, rannsóknir eða vinnslu kolvatnsefnis.

2. Í hvert sinn sem svæði er gert aðgengilegt til að stunda starfsemina sem um getur í 1. mgr. skulu aðildarríkin tryggja að fyrirtækjum sé ekki mismunað á neinn hátt að því er varðar aðgang að starfseminni og að stunda hana.

Samkvæmt þessum ákvæðum hafa aðildarríkin yfirráðarétt yfir kolvetnisauðlindum á sínu yfirráðasvæði, þar á meðal rétt til þess að ákveða hvaða svæði verði gerð aðgengileg til að stunda á þeim leit, rannsóknir eða vinnslu kolvetnis. Engu að síður er ljóst að hér er um svið að ræða sem fellur undir sambandsréttinn.

⁴ Sáttmálinn um Evrópusambandið.

⁵ Sjá mál 3, 4 og 6/76 (Cornelius Kramer o.fl.).

⁶ Sjá nánar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: Þróun, samanburður og staða Íslands*, 2003, bls. 45-48.

⁷ Mál 6/04 (framkvæmdastjórnin gegn Stóra- Bretlandi o.fl., 117. gr.).

Í stuttu máli má segja að sambandsrétturinn gildi fyrir aðildarríkin og að gildissvæði sáttmálanna sé nánar tilgreint í 355. gr. SSESB. Sáttmálarnir um ESB taka ekki aðeins til þeirra svæða sem háð eru fullum yfirráðarétti aðildarríkis heldur einnig til annarra svæða eins og efnahagslögsögu og landgrunns með þeim takmörkunum sem leiðir af þjóðarétti.

4 Löggjafarvald ESB og auðlindir

Aðalreglan er að aðildarríkin hafa forræði á auðlindum sínum innan tiltekinna marka miðað við núverandi löggjöf ESB eins og kemur t.d. fram í nýnefndri tilskipun 94/22/EB. Sú niðurstaða styðst við löggjöf sambandsins eins og hún er um þessar mundir. Umrædd aðalregla þýðir m.a. að hvert ríki fyrir sig *ákveður hvernig eignarrétti að auðlindum sé háttað og hvort þær skuli vinna (nýta), að hvaða marki og í hvaða formi*. Hér ber þó að hafa í huga að samkvæmt d) lið 1. mgr. 3. gr. SSESB fellur varðveisla líffræðilegra auðlinda hafsins innan ramma sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar undir óskiptar valdheimildir sambandsins.

Þessi staða segir hins vegar ekkert um hverjar séu valdheimildir stofnana ESB á þessu sviði. Nauðsynlegt er því að rýna þessar valdheimildir frekar til þess að komast nær um hvar valdið liggur að því er varðar eignarrétt eða ráðstöfunarrétt yfir auðlindum, þ.e. hjá aðildarríkjunum eða stofnunum ESB. Hafa ber í huga að aðildarríkin fara áfram með þær valdheimildir sem þau hafa ekki falið sambandinu í stofnsáttmálunum. Er sú regla áréttuð í 1. mgr. 4. gr. SESB. Hins vegar er framsal þessara valdheimilda mjög víðtækt eins og nánar er gerð grein fyrir í köflunum hér síðar.

5 Samræmingarákvæðið

Í 114. gr. SSESB er að finna almenna heimild til að setja afleidda löggjöf sem tekur fyrst og fremst til samræmingar laga á sviði fjórfrelsisins á *innri markaðinum*. Innri markaðurinn nær til svæðis án innri landamæra þar sem fjórfrelsið er tryggt, þ.e. frjáls för fólks, frjálsir vöruflutningar, frjáls þjónustustarfsemi og frjálsir fjármagnsflutningar í samræmi við ákvæði sáttmálanna, sbr. 26. gr. SSESB.

Álitamál er hvort unnt sé með stoð í fyrrgreindu ákvæði að setja afleidda löggjöf um að ákveðnar náttúruauðlindir skuli nýttar með tilteknum hætti, einkum þannig að skipan sjálfs eignarréttarins væri raskað, t.d. með því að krefjast einkavæðingar á rekstri þeirra og ná þannig fram aukinni samkeppni, t.d. á sviði orkumála. Slíkum aðgerðum eru takmörk sett vegna ákvæða 345. gr. SSESB en um það verður síðar rætt.

Sé hins vegar ákveðið að vinna auðlindirnar kemur strax til kasta reglna sambandsréttar um fjórfrelsið (þar á meðal gildir bann við mismunun) og eftir atvikum þeirrar afleiddu löggjafar sem um það hefur verið sett á grundvelli 114. gr. SSESB. Raforkutílskipanir sambandsins eru dæmi um þetta. Þegar rætt er um valdheimildir sambandsins ber að hafa í huga það meginatriði að stofnanir ESB ákveða þær gerðir sem settar eru með heimild í fyrrgreindu ákvæði í svonefndri almennri lagasetningarmeðferð. Það þýðir m.a. að einungis er krafist aukins meirihluta í ráðinu þegar gerðir eru samþykktar. Aðildarríki hefur með öðrum orðum hér ekki neitunarvald.

Aðildarríkin geta í *fyrsta lagi* varið sig að tilteknu marki gegn aðgerðum stofnana sambandsins, sem kunna að beinast að auðlindum þeirra, með því að styðjast við 345. gr. SSESB. Þar segir:

„Sáttmálarnir hafa engin áhrif á reglur aðildarríkjanna um skipan eignarréttar“⁸

Orðin *skipan eignarréttar* virðast ekki taka til sjálfs eignarréttarins heldur þess fyrirkomulags sem haft er á honum, þ.e. hvort fyrirtæki eru í opinberum rekstri eða einkarekstri.⁹ Reglan virðist við fyrstu sýn fela í sér að ríki megi gera ráðstafanir sem hafi það að markmiði að búa til kerfi sem t.d. miðar að því að auðlindir verði í opinberri eigu eða í einkaeigu. Segja má að umrætt ákvæði hafi að geyma fyrirvara til verndar þeirri skipan eignarréttar sem aðildarríkin óska að hafa. Það eru því aðildarríkin sem ráða skipan eignarréttar í ríkjum sínum. Samræmingarreglur þær sem er að finna í 114.-116. gr. SSESB og taka til innri markaðarins eiga því ekki við um þetta atriði svo dæmi sé tekið.

Eignarréttur og skipan eignarréttar í aðildarríkjunum grundvallast m.a. á stjórnarskrárákvæðum um friðhelgi eignarréttar, skilyrði eignarnáms og mörk þess og um almennrar takmarkanir eignarréttarins. Ákvæði 345. gr. SSESB verndar þetta fyrirkomulag. Aðildarríkin hafa því t.d. heimild til þess að beita eignarnámi og kveða á um almennar takmarkanir eignarréttarins í samræmi við stjórnarskrárákvæði sín hér eftir sem hingað til.

Afar mikilvægt er hins vegar að ekki unnt að nota þetta ákvæði til þess að komast fram hjá meginreglunum um fjórfrelsið, samkeppnisreglum og öðrum reglum sem kveðið er á um í rétti Evrópusambandsins. Þær fyrstnefndu fela t.d. í sér bann við að skerða frelsi til athafna á þessum vettvangi og bann við allri mismunun gagnvart ríkisborgurum og félögum (í skilningi 54. gr.

⁸ Á ensku: „The Treaties shall in no way prejudice the rules of the Contracting Parties governing the system of property ownership.“ Á þýsku: „Dieses Abkommen lässt die Eigentumsordnung der einzelnen Vertragsparteien unberührt.“

⁹ Sjá Bram Akkermans og Eveline Ramaekers: „Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations“, bls. 302-304.

SSESB) annarra aðildarríkja. Fyrir liggur afdráttarlaus dómaframkvæmd dómstóls ESB í þessa átt auk þess sem dómstóllinn túlkar þá réttarvernd þröngt sem felst í 345. gr.¹⁰

Samantekið má segja að hvorki sé ljóst hvað felist í orðasambandinu *skipan eignarréttar* né *hverrar verndar* hann njóti. Þó verður að telja að ákvæði 345. gr. SSESB feli í sér, miðað við forsögu þess og staðsetningu í sáttmálanum, einhverja takmörkun á valdi stofnana sambandsins gagnvart aðildarríkjunum sem lýtur að því að stofnununum ber að virða skipan eignarréttar í aðildarríkjunum. Þannig er óumdeilt að aðildarríkin ráða því hvernig þau vilja haga skipan atvinnufyrirtækja í lögum sínum, þ.e. hvort einkavæða skuli fyrirtæki eða hafa þau í opinberri eigu¹¹, sbr. einnig dóm EFTA-dómstólsins í máli 2/06 (ESA gegn Noregi).

Í *öðru lagi* geta aðildarríkin réttlætt hindranir á fjórfrelsisákvæðunum í lögum sínum með skírskotun til svonefndra óhjákvæmilegra þjóðfélagsþarfa í almannabágu. Ríkuleg dómafordæmi frá dómstól ESB liggja fyrir um þetta.¹² Í dómi einum¹³ var tekið fram að aðgerðir aðildarríkis, sem væru til þess fallnar að hindra eða draga úr áhuga á því að hagnýta frelisisákvæðin, yrðu að fullnægja fjórum skilyrðum:

- þær mættu ekki fela í sér mismunun,
- þær yrðu að vera rökstuddar með tilvísun til óhjákvæmilegra þjóðfélagsþarfa í almannabágu,
- þær yrðu að vera til þess fallnar að ná því markmiði sem að væri stefnt og
- þær mættu ekki ganga lengra en nauðsynlegt væri.

Segja má að í dómaframkvæmd séu þessi viðmið notuð oftast þegar það er metið hvort tiltekin landslög feli í sér brot á fjórfrelsisreglunum.

Í því samhengi sem hér er rætt um er þó aðalatriðið að þegar metið er hvort tiltekin aðgerð aðildarríkis til verndar auðlindum í þágu landsmanna sinna fái staðist er það Evrópurétturinn, (ekki réttur aðildarríkis) sem gildir.

¹⁰ Sjá um þessa dómaframkvæmd: Stefán Már Stefánsson, Evrópuréttur, 2020, bls. 188 og áfram.

¹¹ Sbr. Rudolf Streinz: EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2012, bls. 2701-2702. Þar kemur enn fremur fram að upphaflegur tilgangur greinarinnar hafi verið að koma til móts við þann ótta aðildarríkjanna að stofnanir ESB myndu grípa inn í skipan eignarréttar á atvinnufyrirtækjum.

¹² Sbr. Stefán Már Stefánsson: Evrópuréttur, Réttarreglur Evrópuambandsins, 2020, bls.186 og áfram.

¹³ Mál C-55/94 (Reinhard Gebhard gegn Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano).

6 Sjávarútvegsmál

Evrópusambandið fer eitt og óskipt með valdheimildir sem varða *varðveislu líffræðilegra auðlinda hafsins*¹⁴ en að öðru leyti er stefna ESB í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum sameiginleg með aðildarríkjunum. Um hana gildir þó sambandsrétturinn að mestu leyti. Þetta þýðir að vald til að stjórna landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum er að verulegu leyti í höndum Evrópusambandsins en ekki aðildarríkja þess.

Það hefur þýðingu að skilgreina hvaða þættir falli undir hugtakið sjávarútvegur því að hinar sérstöku reglur sjávarútvegsstefnunnar taka aðeins til þeirra. Við afmörkun á valdheimildum stofnana sambandsins til lagasetningar á sviði sjávarútvegs skipta ákvæði 38.-44. gr. SSESB mestu máli. Sá bálkur sem þessar greinar falla undir á bæði við um sjávarútvegsmál og landbúnaðarmál. Þar kemur fram að sambandið skuli móta og framkvæma sameiginlega stefnu í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum. Ákvæðin fela einkum í sér fyrirmæli um þrjú verkefnasvið, þ.e. í fyrsta lagi um vernd fiskistofna, þar með talið eftirlit með fiskveiðunum (39. og 41. gr.), í öðru lagi um sameiginlegt skipulag markaðar fyrir landbúnaðarafurðir (40. gr.) og í þriðja lagi um samkeppnisreglur og viðskipti (43. gr.). Verkefnasviðin eru þó fleiri þar sem ákvæði 39. gr. um stefnuna í landbúnaðarmálum eru svo víð að þau geta náð til margvíslegra annarra viðfangsefna. Samanlagt mynda fyrrgreind ákvæði lagalega umgjörð um starfsemi sambandsins á sviði sjávarútvegsmála, með öðrum orðum mynda þau mörk löggjafar- og ákvörðunarvalds stofnana þess.

Markmið fiskveiðistefnunnar (og landbúnaðarstefnunnar) eru talin upp í 1. mgr. 39. gr. SSESB.¹⁵

Í heild má e.t.v. segja að stefna sambandsins eigi að tryggja að starfsemi á sviði fiskveiða og fiskeldis eigi að vera umhverfislega sjálfbær sé litið til langs tíma. Henni eigi jafnframt að stjórna þannig að hún gefi af sér efnahagslega, félagslega og atvinnulega kosti og stuðli að því að tryggja fæðuöryggi.

Hvað löggjafarvald stofnana sambandsins varðar er það þýðingarmest í lagalegum skilningi að markmið sameiginlegu sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnunnar eru afar rúmt orðuð í SSESB, einkum 1. mgr. 39. gr. SSESB. Þar við bætist að sambandið fer eitt og óskipt með valdheimildir sem varða *varðveislu líffræðilegra auðlinda hafsins*. Ákvörðunarvaldi stofnana

¹⁴ Sbr. d) lið 1. mgr. 3. gr. og d) lið 1. mgr. 4. gr. SSESB. Orðasamband þetta er skýrt vítt og tekur ekki aðeins til reglna um leyfilegan hámarksaflla og tæknilegar verndarráðstafanir heldur einnig til reglna um markaðsmál og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna og fleiri atriða.

¹⁵ Í 1. mgr. 38. gr. SSESB er þess m.a. getið að hugtakið „landbúnaður“ varði einnig sjávarútveg með hliðsjón af sérstökum einkennum þessa atvinnuvegar.

sambandsins til að útfæra sjávarútvegsstefnuna með afleiddum réttargerðum eru samkvæmt því fremur lítil takmörk sett.

Á sviði sjávarútvegs (og landbúnaðarmála) gilda einnig þær meginreglur sambandsréttarins sem þar hefur verið byggt á, t.d. reglan um forgangsáhrif, mannréttindareglur, reglan um bann við afturvirkum áhrifum laga, jafnræðisreglan, meðalhófsreglan, nálægðarreglan o.fl. Samantekið má segja að Evrópusambandið hefur afar sterka lagalega stöðu gagnvart aðildarríkjum varðandi sjávarútvegsfél bæði miðað við núgildandi sambandslöggjöf og eins með tilliti til heimilda til að setja afleiddar gerðir.

7 Landbúnaðarmál

Í d) lið 2. mgr. 4. gr. SSESB segir m.a. að sambandið og aðildarríkin fari með sameiginlegt vald í landbúnaðarmálum. Í 2. mgr. 2. gr. SSESB er gert ráð fyrir því að aðildarríkin skuli aðeins beita valdheimildum sínum að því marki sem ESB hefur ekki beitt sínum valdheimildum. Í þessu felst að heimildir aðildarríkjanna skerðast að því marki sem ESB beitir löglega valdheimildum sínum. Ljóst er einnig að málefni landbúnaðarins falla undir starfsemi innri markaðarins, sbr. 1. mgr. 38. gr. SSESB.¹⁶ Sambandið og aðildarríkin fara einnig með sameiginlegt vald í málefnum innri markaðarins, sbr. a) lið 2. mgr. 4. gr., sbr. einnig 26. gr. SSESB. Um landbúnaðarvörur er fjallað í 38.- 44. gr. SSESB en þær eru þar aðallega taldar vera afurðir jarðræktar, búfjárræktar og fiskveiða.

Meginreglan er samkvæmt framansögðu sú að reglur SSESB um sameiginlega markaðinn gilda einnig á sviði landbúnaðarmála. Þannig gilda því reglurnar um frjáls vöruviðskipi¹⁷ og samkeppnisreglurnar í meginatriðum einnig hér. Þetta á þó ekki við að öllu leyti. Stefnan í landbúnaðarmálum og það skipulag landbúnaðarmála sem er afleiðing hennar hefur þau áhrif að reglur innri markaðarins eiga ekki við að öllu leyti.

Það hefur þýðingu að skilgreina hvaða þættir falli undir hugtakið landbúnað því að hinar sérstöku reglur landbúnaðarstefnunnar taka aðeins til þeirra.

Hin sameiginlega landbúnaðarstefna nær til *landbúnaðar*. Ljóst er af einstökum ákvæðum SSESB, t.d. 1. mgr. 42. gr., og afleiddri löggjöf sambandsins að hugtakið *landbúnaður* tekur til *frumframleiðslu, vinnslu og dreifingarstarfsemi* og verslunar með landbúnaðarvörur auk þess sem það tekur til menntunar og rannsókna.

¹⁶ Hugtakið innri markaður er nánar skilgreint í ritinu: Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 45-46.

¹⁷ Sama er að segja um aðrar reglur fjórfrelsisins, þ.e. reglurnar um frjálsa för launþega, stofnsetningar- og þjónusturétt og frjálst fjármagnsflæði.

Reglurnar um innri markaðinn taka til landbúnaðar. Auk þess hafa aðildarríkin skuldbundið sig til að taka upp sameiginlega stefnu í landbúnaðarmálum til að fylgja eftir framkvæmd og þróun hins sameiginlega markaðar fyrir landbúnaðarvörur, sbr. 3. mgr. 4. gr. SESB og 2. mgr. 4. gr. og 2. og 4. mgr. 38. gr. SSESB. Keppt er að tilteknum markmiðum sem tilgreind eru í 1. mgr. 39. gr. SSESB. Hefur þessara markmiða áður verið getið hér að framan þegar rætt var um sjávarútvegsstefnuna og verða þau ekki endurtekin hér.

Við útfærslu hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu skulu einnig höfð í huga hin svonefndu *sérstöku sjónarmið*, sbr. 2. mgr. 39. gr. SSESB, en þau byggjast á: a) sérkennum landbúnaðarstarfa, sem stafa af félagslegri uppbyggingu landbúnaðarins, b) nauðsyn þess að viðeigandi aðlögun fari fram í áföngum og c) þeirri staðreynd að í aðildarríkjunum tengist landbúnaðurinn náíð efnahagslífinu í heild.

Stefnan í landbúnaðarmálum er samkvæmt þessu bæði af félagslegum og efnahagslegum toga. Stefnan hefur smám saman breyst, einkum þannig að fæðuöryggi, umhverfisvernd og dýravernd hafa fengið aukið vægi. Þá má einnig segja að sjónarmið neytenda hafi fengið aukið vægi. Þannig hefur verið leitast við að efla framleiðsluna að gæðum með því að styrkja nýjungar bæði í landbúnaði og matvælaframleiðslu og með gæðamerkingum, t.d. á vörum sem eru framleiddar með sérstakri þekkingu á tilteknum landsvæðum innan ESB.

En að hvaða marki hefur ESB beint eða óbeint verið fengið vald til að ráða yfir auðlindum aðildarríkjanna með ákvarðanatöku sem hefur stoð í landbúnaðarmálum? Þá verður fyrst að horfa til þess að almenna löggjafarmeðferðin á við um flestar þær ákvarðanir í landbúnaðarmálum sem máli skipta. Það þýðir að aukinn meirihluti í ráðinu ræður ferðinni en ekki einróma samþykki. Þar við bætist að heimild stofnana ESB til að setja afleidda löggjöf á sviði landbúnaðarmála er mjög víð. Í heild er óhætt að segja að valdsvið einstakra aðildarríkja til að setja löggjöf á sviði landbúnaðarmála er lítið miðað við þær heimildir sem stofnanir ESB hafa á þessu sviði, sbr. þó e.t.v. 2. mgr. 192. gr. SSESB. Að því virtu að þessar valdheimildir eru hinar sömu og þær sem eiga við um fiskveiðistefnuna hníga sterk rök að því að völd stofnana sambandsins séu sambærileg á þessum tveimur sviðum.¹⁸ Það á þó ekki við um valdheimildir sem varða varðveislu líffræðilega auðlinda hafsins sem áður sagði.

¹⁸ Sjá nánar: Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 25 og áfram.

8 Orkumál

Hér má nefna 194. gr. SSESB sem fjallar m.a. um heimildir til að setja afleiddar gerðir *um orkumál*. Þar segir að sambandsrétturinn taki m.a. til þess að tryggja orkuafhendingu í sambandinu og til þess að tryggja orkumarkaðinn. Stofnanir ESB geta sett afleidda löggjöf um þessa stefnu sem hlítir almennri lagasetningarmeðferð innan sambandsins. Í 2. mgr. ákvæðisins segir síðan að þær ráðstafanir sem gerðar séu skuli þó ekki hafa áhrif á *vald aðildarríkjanna til að kveða á um skilyrði orkunýtingar, val þeirra til að ákveða orkugjafa og almenna tilhögun orkuafhendingar*. Hér er um fyrirvara að ræða sem varðar takmörkun á fullveldisframsali aðildarríkjanna. Hann varðar sem áður segir skilyrði orkunýtingar, val til að ákveða orkugjafa og tilhögun orkuafhendingar. Vald sambandsins er því talsverðum takmörkunum háð að þessu leyti, a.m.k. þegar um umfangsmiklar ráðstafanir er að ræða.¹⁹ Síðan er þó vikið frá þessu í c-lið 2. mgr. 192. gr. SSESB en þar er gert ráð fyrir því að ráðinu sé heimilt með *einróma ákvörðun* að gera ráðstafanir sem hafa umtalsverð áhrif á val aðildarríkis milli ólíkra orkugjafa og almenna tilhögun orkuafhendingar.²⁰

ESB innleiðir orkustefnu sína með svonefndum orkupökkum og er markmið þeirra að koma á samræmdum innri orkumarkaði í áföngum. Orkupökkunum fylgja gerðir sem teljast nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem settar eru fram í hverjum áfanga. Fyrstu skrefin í átt að frjálsari raforkumarkaði voru stigin með orkupakka 1 en síðan kom orkupakki 2 (árið 2003) þar sem gert var ráð fyrir aukinni samkeppni og auknum aðskilnaði framleiðslu og dreifingar. Í kjölfarið kom orkupakki 3 (árið 2009) þar sem stofnuð var m.a. eftirlitsstofnunina ACER²¹ og samræming styrkt milli landa. Orkupakki 4 (árin 2018-2019) nefnist „hrein orka fyrir alla Evrópubúa.“²² Hann felur í sér skref í innleiðingu á orkustefnu ESB og á að auðvelda orkuskipti frá jarðefnaeldsneyti til hreinnar orku og koma til móts við skuldbindingar ESB vegna Parísarsamkomulagsins frá 2015.

Framanskráð þýðir einfaldlega að stofnunum Evrópusambandsins hefur verið fengið vald, sem telst að vísu takmarkað, til að setja afleidda löggjöf um orkumál innan þeirra valdheimilda og með þeim skilyrðum sem fram koma í fyrrgreindum ákvæðum. Valdheimildir aðildarríkjanna skerðast þá að sama skapi.

¹⁹ Sbr. nánar Christoph Vedder og Wolff Hintschel von Heinegg: *Europäisches Unionsrecht*, Handkommentar, 2. Auflage, 2018, bls. 891-892. Rudolf Streinz: *EUV/AEUV*, 3. Auflage, 2018, bls. 1864-1865.

²⁰ Sjá Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Sérregla 2. mgr. 192. gr. samningsins um starfshætti Evrópusambandsins með áherslu á viðkvæm umhverfis- og auðlindarmál*, *Stefánsbók*, 2018, bls. 346-350.

²¹ Á ensku: Agency for the Cooperation of Energy Regulators.

²² Á ensku: Clean Energy Package.

9 Umhverfismál

Stefna sambandsins í umhverfismálum hefur frá upphafi verið að vernda og bæta umhverfið, stuðla að bættri heilsu manna og tryggja skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda. Þó er ljóst að umhverfismál hafa hlotið mun meiri athygli á síðari árum heldur en á fyrstu árum sambandsins. Fyrir setningu einingarlaganna²³ voru engin ákvæði í Rómarsamningnum sem tóku beinlínis til umhverfismála. Þegar samræma þurfti umhverfissjónarmið við reglurnar um frjálsar vöruflutninga var einkum beitt ákvæðum sem nú samsvarar 114. SSESB en ákvæði sem nú samsvarar 352. gr. SSESB var notað þegar aðgerðir beindust að umhverfismálum almennt. Veruleg framþróun í þessum málaflokki hefur orðið innan sambandsins m.a. með breytingu á frumrétti ESB.

En hver er heimild ESB til að setja afleiddar gerðir á sviði umhverfismála? Þess er fyrst að geta að 114. gr. SSESB gildir um allar gerðir sem varðar stofnun og starfsemi innri markaðarins og gildir um það almenn lagasetningarmeðferð. Er þetta áður rætt.

Um umhverfismál að öðru leyti gildir 191. gr. SSESB en þar segir m.a.:

„Stefna sambandsins í umhverfismálum skal stuðla að því að eftirfarandi markmiðum verði náð:

- að varðveita, vernda og bæta gæði umhverfisins,
- að vernda heilsu manna,
- að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi,
- að ráðstafanir séu gerðar á alþjóðavettvangi til að taka á svæðisbundnum eða alþjóðlegum umhverfisvanda, og einkum til að vinna gegn loftslagsbreytingum.

Aðalreglan er sú að nánar tilgreindar stofnanir ESB skulu ákveða í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð til hvaða aðgerða skuli grípa í því skyni að ná þessum markmiðum.²⁴ Frá því eru þó undantekningar (viðkvæmu málin, sbr. a)- c) 2. mgr. 192. gr.) en þau varða t.d. borgar- og byggðaskipulag, notkunarstýringu vatnsauðlinda og landnýtingu þar sem krafist er einróma samþykkis í ráðinu í sérstakri lagasetningarmeðferð. Það þýðir að sérhvert aðildarríki hefur í raun neitunarvald þegar kemur til þess að taka ákvarðanir í umræddum málaflokkum. Undantekningar eru svo frá undantekningunni. Það þýðir að ráðinu er heimilt, með einróma

²³ Einingarlögin, sem svo voru nefnd, voru samþykkt af aðildarríkjunum árið 1986 og fólu í sér nokkrar breytingar á þágildandi Rómarsamningi.

²⁴ Samkvæmt 4. gr. SSESB fer sambandið með vald í umhverfismálum sem það deilir með aðildarríkjunum. Í 2. mgr. 2. gr. SSESB er hins vegar gert ráð fyrir því að aðildarríkin skuli aðeins beita valdheimildum sínum að því marki sem ESB hefur ekki beitt sínum. Í þessu felst að heimildir aðildarríkjanna skerðast að því marki sem ESB beitir valdheimildum sínum, sbr. Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Sérregla 2. mgr. 192. gr. samningsins um starfshætti Evrópusambandsins með áherslu á viðkvæm umhverfis- og auðlindarmál*, Stefánabók, 2018, bls. 346-350.

ákvörðun, að tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að höfðu samráði við Evrópuþingið, efnahags- og félagsmálanefndina og svæðanefndina, að láta almenna lagasetningarmeðferð gilda um málefni þau sem áður var getið., sbr. a)- c) 2. mgr. 192. gr., SSESB (viðkvæmu málin).²⁵ Þetta verður þó ekki rætt frekar hér.

Í stuttu máli má segja að 114. gr. SSESB taki til allra gerða sem varðar stofnun og starfsemi innri markaðarins en þar gildir almenn lagasetningarmeðferð. Sama regla gildir í öðrum tilvikum en einróma samþykkis í ráðinu er þó krafist í nokkrum mikilvægum málaflokkum.

²⁵ Sambærileg heimildarákvæði eru stundum nefnd *passerelle clauses* eða *bridging clauses*.