

**Mat á hagsmunum Íslands:**  
Þvingunaraðgerðir gagnvart Rússlandi  
vegna deilunnar um Krímskaga og austurhluta Úkraínu



ÚTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Janúar 2016

## Efnisyfirlit

I.	Inngangur.....	2
II.	Þátttaka Íslands í þvingunaraðgerðum gagnvart Rússlandi.....	5
III.	Þvingunaraðgerðir: markmið og árangur.....	7
IV.	Tímabundin framlenging þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi .....	10
V.	Hagsmunir Noregs vegna þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi.....	12
VI.	Sjónarmið í Washington vegna þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi .....	14
VII.	Tyrkland .....	15
	Samskiptin við Rússland .....	15
	Samskiptin við ESB.....	16
VIII.	Áhrif innflutningsbanns Rússlands á útflutning sjávarafurða frá Íslandi .....	18
	Nýjustu útflutningstölur .....	18
	Þjóðhagsspá og greiningar.....	19
	Staða Noregs og Færeyja.....	19
	Mótvægisáðgerðir.....	20
	Efnahagsþróun í Rússlandi .....	20
	Skýrsla Evrópuþingsins .....	21
	Niðurstaða af áhrifum innflutningsbanns Rússlands .....	21
IX.	Mat á hagsmunum Íslands: Samantekt .....	23

## I. Inngangur

Með átökunum í Úkraínu hóf Rússlandsstjórn einhliða nýjan kafla í öryggismálum Evrópu sem enn hefur ekki verið til lykta leiddur. Ísland hefur ekki farið varhluta af þessari þróun en áskorunin sem staðið er frammi fyrir er langt frá því að vera eingöngu bundin við milliríkjavíðskipti. Þvert á móti er um utanríkispólitíska áskorun að ræða fyrir Ísland og alla bandamenn Íslands sem í grunninn snýr að því með hvaða hætti við skilgreinum utanríkisstefnu landsins og þau utanríkispólitísku gildi sem Ísland hefur staðið vörð um í samfélagi þjóðanna á lýðveldistímanum.

Virðing fyrir alþjóðalögum hefur ávallt verið ein af grundvallarstoðum utanríkisstefnu Íslands og afstaða okkar til álitamála varðandi landamæri og friðhelgi ríkja hefur ávallt byggst á alþjóðalögum líkt og stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og Helsinki sáttmálanum. Sem smáríki sem byggir afkomu sína að miklum hluta á fiskveiðum á Ísland allt undir því að alþjóðalög og sáttmálar séu virtir. Útfærslur á landhelgi Íslands eru einhverjar mikilvægustu efnahagsaðgerðir lýðveldistímans. Niðurstaða EFTA-dómstólsins sem lauk Icesave málinu var mikilvægur hlekkur í endurreisn efnahagslífsins eftir hrun. Veiðar Íslands á alþjóðlegum hafsvæðum sem grundvallast á alþjóðasamningum skila gríðarlegum verðmætum í íslenskt þjóðarþú. Það sama gildir um makrílveiðar Íslands og viðurkenninguna á Íslandi sem strandríki. Öll þessi mál eiga það sameiginlegt að byggja á alþjóðalögum og hafa þess vegna notið viðurkenningar alþjóðasamfélagsins. Virðing fyrir alþjóðalögum liggur jafnramt til grundvallar rétti Íslands til að nýta lifandi sjávarauðlindir á borð við hval. Ísland er ábyrgur þátttakandi í samfélagi þjóðanna og alþjóðlegar skuldbindingar okkar og þeir alþjóðasamningar sem til grundvallar liggja eru fjöregg í samskiptum okkar við aðrar þjóðir. Á það bæði við um efnahagsmál sem og mannréttindi. Með því að taka afstöðu með aðgerðum vestrænna ríkja gegn Rússlandi hefur Ísland sýnt samstöðu með ríkjum sem standa gegn alvarlegum brotum á þeim alþjóðalögum og sáttmálum sem endurspeglar þau grunnreglu sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir.

Sértækar þvingunaraðgerðir á borð við þær sem rússnesk stjórnvöld hafa verið beitt í kjölfar átakanna í Úkraínu eru eitt af fáum haldbærum skrefum sem ríki eða ríkjahópar geta gripið til í kjölfar diplómátskra aðgerða án þess að beita valdi. Grundvallarforsenda þess að þvingunaraðgerðir virki er að samstaða ríki um þær. Hartnær 40 ríki hafa komið sér saman um þvingunaraðgerðir gagnvart Rússum, hvort heldur sem í nafni eða með stuðningi G7, NATO,

ESB, EES eða EFTA. Þessar þvingunaraðgerðir hafa lengstum beinst að ferðafrelsi tiltekinna aðila, frystingu fjármuna og banni við útflutningi til Rússlands á sértækum varningi. Í kjölfar þess að malasísk farþegaþota var skotin niður yfir Úkraínu var hert á aðgerðum sem einnig beindust að rússneskum orkufyrirtækjum. Þær þvingunaraðgerðir sem í gildi eru í dag og íslensk stjórnvöld hafa tekið undir eru afar sértækar og beinast fyrst og síðast að ákveðnum einstaklingum, fjármunum og fyrirtækjum. Markmið þeirra er þrjúþætt: Í fyrsta lagi að senda pólitísk skilaboð þess efnis að þau ríki sem standa að aðgerðunum séu ósátt við atferli Rússlands gagnvart Úkraínu. Í öðru lagi að letja rússnesk stjórnvöld til frekari aðgerða gagnvart Úkraínu og, í þriðja lagi, að fá rússnesk stjórnvöld til að falla frá stefnu sinni gagnvart Úkraínu, bæði hvað varðar Krímskaga og austurhluta landsins.

Þvingunaraðgerðir eru ekki sterkari en veikasti hlekkurinn og í gegnum tíðina hefur verið bent á dæmi þar sem þvinganir hafa ekki skilað árangri. Á hinn bóginn eru ljóslifandi dæmi um hið gagnstæða þar sem þvinganir hafa skilað árangri og er þar nærtækast að nefna viðskiptaþvinganir Vesturveldanna gagnvart Íran og viðskiptaþvinganir gagnvart Suður-Afríku sem án efa áttu stóran þátt í að binda enda á aðskilnaðarstefnuna. Þá er ennfremur mikilvægt að gera greinarmun á sértækum þvingunaraðgerðum og altækum. Það hefur lengi verið afstaða Íslands að altæk viðskiptabönn skili takmörkuðum árangri og bitni helst á almenningi í þeim ríkjum sem þvingunum er beint gegn. Öðru máli gegnir um sértækar aðgerðir líkt og beitt er gagnvart Rússlandi. Þær beinast að tilteknum einstaklingum, fjármagni þeirra, fyrirtækjum og vopnasölu en ekki almenningi. Íslandi er skylt samkvæmt lögum að innleiða þvingunaraðgerðir sem stafa frá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og hefur þeirri stefnu ávallt verið framfylgt. Aðrar aðgerðir eru valkvæðar ef fyrir liggur að þær eru gerðar í samvinnu við önnur ríki eða svæðisbundnar fjölþjóðastofnanir. Sú er raunin með þvingunaraðgerðirnar gagnvart Rússlandi.

Rússar hrintu fyrstu gagnaðgerðum sínum í framkvæmd í ágúst 2014 og yfir um tólf mánaða tímabil var Ísland ekki á lista þeirra þjóða sem undir bannið voru settar og íslenskir útflytjendur seldu óhindrað á Rússlandsmarkað. Þvingunaraðgerðum ríkjahóps vestræna ríkja var fram haldið og um allanga hríð var því ljóst að framtíðarviðskipti Íslands við Rússland voru óvissu háð þar eð sá möguleiki vofði yfir að rússnesku gagnaðgerðunum yrði beint gegn Íslandi. Voru útflytjendur vel upplýstir um þá áhættu sem var til staðar. Það voru mikil vonbrigði að rússnesk yfirvöld ákváðu að bæta Íslendingum á lista yfir lönd sem sættu innflutningsbanni á matvælum í ágúst 2015. Slíkt bann var úr öllu samræmi við þær aðgerðir

sem Rússar voru beittir af hálfu Íslands og annarra þjóða og þegar var ljóst að innflutningsbannið kæmi illa niður á íslenskum sjávarútvegi og matvælaframleiðendum og sér í lagi þeim byggðarlögum á Íslandi þar sem vinnsla uppsjávarfisks gegnir stóru hlutverki. Veruleg aukning hafði átt sér stað í útflutningi sjávarafurða til Rússlands síðustu misserin á undan, meðal annars á tímabili meðan Rússlandsmarkaður var að mestu leyti lokaður útflutningi flestra okkar helstu bandamanna vegna refsiaðgerða Rússlands.

Samvinna og samleið með vestrænum lýðræðisríkjum hefur verið leiðarljós utanríkisstefnu Íslands í áratugi. Það hefur ítrekað sýnt sig á lýðveldistímanum að hagsmunum Íslands er best borgið í hópi og samstöðu þessara ríkja. Má þar nefna aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamninginn við Bandaríkin og þær öryggistryggingar sem þar felast og enn eru í fullu gildi. Hingað til lands koma bandamenn og annast loftrýmisgæslu með reglubundnum hætti og í gildi eru tvíhliða samningar við okkar helstu nágrannaríki um samstarf á sviði öryggismála á víðum grunni. Við deilum í flestu málalíbúnaði og gildum á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, þ.m.t. er lítur að mannréttindum, og aðild Íslands að samningnum um evrópska efnahagssvæðið hefur verið óumdeilanlega í þágu íslenskra hagsmuna. Ekki má gleyma að þrátt fyrir mikilvægi Rússlandsmarkaðar fyrir íslenskan útflutning leita um 80% íslenskra vara markaða í Evrópu og Bandaríkjunum.

Að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja hlyti því að teljast meiriháttar frávik frá utanríkisstefnunni og ábyrgðarhluti sem kallaði, í besta falli, á gagnrýnar spurningar vinnuþjóða um vegferð íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamskiptum og hefði neikvæð áhrif á samskipti við okkar helstu bandamenn, hvort heldur sem er innan evrópska efnahagssvæðisins eða Atlantshafsbandalagsins – þjóðir sem við eigum ríkustu samleið með. Afstaða íslenskra stjórnvalda og bandamanna Íslands gagnvart átökunum um Úkraínu hefur legið lengi fyrir. Afstaða Rússlandsstjórnar gagnvart Úkraínu er ljós. Bæði Rússar og ríkjahópur sá sem Ísland hefur staðið með í þessari deilu beita þvingunaraðgerðum, þótt þar sé afar ólíku saman að jafna. Á þessum grunni vega og meta íslensk stjórnvöld með sjálfstæðum hætti gefnar forsendur, hagsmuni Íslands til langframa og þau grunngildi sem Íslendingar vilja að samskipti þjóða byggja á.

## II. Þátttaka Íslands í þvingunaraðgerðum gagnvart Rússlandi

Innlímun Krímskaga af hálfu Rússlands í mars 2014 og aðgerðir rússneska hersins í austurhluta Úkraínu voru kaflaskil í samskiptum vestrænna ríkja við Rússland frá lokum Kalda stríðsins – og í raun frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Þótt samskiptin við Rússland hafi engan veginn verið hnökralaus á þessu tímabili hafði Rússland ekki áður brotið jafn gróflega samþykktir Evrópuríkja um að virða fullveldi og landamærahelgi hvers annars.

Í yfirlýsingu leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins í Wales í september 2014 kemur skýrt fram hvaða augum aðildarríkin líta atferli Rússlands. Þar segir m.a.: „Við fordæmum harðlega stigmagnandi og ólöglega hernaðaríhlutun Rússlands í Úkraínu og krefjumst þess að Rússland stöðvi herstyrk sinn í Úkraínu og dragi hann til baka, einnig meðfram landamærum Úkraínu. Þessi valdbeiting gagnvart fullveldi og landamærahelgi Úkraínu er alvarlegt brot á þjóðarétti og stórvægileg ögrun við öryggi á Evró-Atlantshafssvæðinu. Við viðurkennum ekki og munum ekki viðurkenna ólöglega og ólögmetta „innlímun“ Krímskaga. Við krefjumst þess að Rússland virði þjóðarétt og standi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og svari ábyrgð;.....“

Viðleitni Evrópuríkja, ásamt og með Bandaríkjunum og Kanada, til að koma reglu á öryggismál í Evrópu nær marga áratugi aftur í tímann. Í Helsinki sáttmálanum frá 1975 samþykktu öll þátttökuríkin þá grundvallarreglu að ríki mundu ekki beita hervaldi til að breyta landamærum í Evrópu. Þessi meginregla var síðan ítrekuð og útfærð í fjölmörgum sáttmálum og yfirlýsingum, þ.á.m. Parísar samkomulaginu frá 1990, NATO-Rússlands stofnsáttmálanum frá 1997 og Sáttmála um Öryggi í Evrópu 1999 (e. Charter for European Security) o.s.frv. Fullveldi og landamærahelgi Evrópuríkja er grundvallaratriði í þeirri skipan öryggismála í Evrópu sem samkomulag varð um í kjölfar þess að Kalda stríðið var leitt til lykta.

Þeirri afstöðu sem fram kemur í yfirlýsingu leiðtoga Atlantshafsbandalagsríkjanna hefur verið fylgt eftir með þvingunaraðgerðum þeim sem Ísland er þátttakandi í. Þeim var hrint af stað fyrir atbeina Bandaríkja og Evrópuríkja í mars 2014 og beindust að því að sýna rússneskum stjórnvöldum fram á að það verði þeim dýrkeypt að halda sig ekki við þær pólitísku skuldbindingar sem Rússland gekkst inn á eftir að Kalda stríðinu lauk. Aðrir þátttakendur í þvingunaraðgerðunum eru Kanada, Noregur, Ástralía, Japan, Liechtenstein, Moldóva, Svartfjallaland, Albanía, Sviss, Úkraína og Ísland. Tyrkland er ekki á listanum en er

hins vegar meðal þeirra ríkja sem hafa harðlega fordæmt aðgerðir Rússlands, þ.á.m. í yfirlýsingu leiðtogafundar NATO í Wales í byrjun september 2014 og sætir nú gagnaðgerðum Rússa. Þau ríki sem hér eru talin upp mynda í stórum dráttum þann hóp sem í venjulegu máli eru talin vestræn ríki - þ.á.m. eru aðildarríki Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins. Jafnframt EFTA ríkin Ísland, Noregur, Liechtenstein og Sviss.

Ísland hefur í marga áratugi tekið þátt í að móta þann þjóðarétt og þær samþykktir og samninga sem liggja til grundvallar skipan öryggismála í Evrópu eftir að Kalda stríðinu lauk. Það starf hefur að verulegu leyti farið fram á vettvangi NATO, Öryggisstofnunar Evrópu (ÖSE), Evrópuráðsins og Evrópusambandsins. Ísland er aðili að þessum stofnunum að ESB undanskildu sem það tengist hins vegar í gegnum EES.

Þátttaka Íslands í þvingunaraðgerðunum gagnvart Rússlandi helgast að miklu leyti af þessu samhengi. Verið er að þverbrjóta samninga, sáttmála og reglur í samskiptum ríkja sín á milli sem segja má að teljist til grunnstoða í því fyrirkomulagi öryggismála sem komið var á eftir að Kalda stríðinu lauk. Ísland á mikilla hagsmuna að gæta að það fyrirkomulag raskist ekki. Hefði Ísland ekki tekið þátt í þeim þvingunaraðgerðum sem gripið hefur verið til gagnvart Rússlandi væri það í fyrsta sinn í sögu íslenska lýðveldisins að landið hefði kosið að fara eigin leiðir og þar með rofið samstöðu vestrænna ríkja í málefnum sem allir eru sammála um að varða grundvallaratriði í öryggismálum Evrópuríkja. Stundum er sagt að þjóðarétturinn sé helsta vörn þjóðríkja í viðsjárverðum heimi. Ísland, líkt og önnur ríki í Evrópu, á mikið undir því að hann sé virtur.

Það sem hér hefur verið sett fram eru aðalástæður þess að Ísland tekur þátt í þeim þvingunaraðgerðum sem gripið hefur verið til gagnvart Rússlandi. Það má auðvitað setja fram fleiri rök. T.d. er rétt að vekja athygli á að rjúfi Ísland samstöðuna og kjósi að vera ekki á meðal þeirra ríkja sem að þvingunaraðgerðunum standa er næsta víst að ýmsar vinaþjóðir mundu benda á að þar með væri komin hjáleid í gegnum Ísland til Rússlands. Ísland er partur af innri markaði Evrópu í gegnum EES samninginn. Mikilvægi samstöðunnar segir sig sjálft, ekki síst þegar um jafn mikil alvörumál er að ræða og atferli Rússlands gagnvart Úkraínu.

### III. Þvingunaraðgerðir: markmið og árangur

Segja má að markmið sértækra þvingunaraðgerða, eins og þeirra sem gripið var til gagnvart Rússlandi, séu þrjúþætt; 1) að senda pólitísk skilaboð þess efnis að þau ríki sem standa að aðgerðunum séu ósátt við atferli Rússlands gagnvart Úkraínu, 2) að letja rússnesk stjórnvöld til frekari aðgerða gagnvart Úkraínu, 3) að fá rússnesk stjórnvöld til að falla frá stefnu sinni gagnvart Úkraínu, bæði hvað varðar Krímskaga og austurhluta landsins.

Ljóst er að fram til þessa hafa þvingunaraðgerðirnar ekki haft þau áhrif að Rússland falli frá sinni stefnu gagnvart Úkraínu. Hins vegar má færa rök fyrir að þær hafi haft þau áhrif að Rússland hefur ekki gengið lengra gagnvart Úkraínu en raunin hefur verið.

Til að byrja með beindust þvingunaraðgerðir að ákveðnum einstaklingum, hópum og fyrirtækjum. Settar voru takmarkanir á ferðir og viðskipti og eignir frystar. Síðan fylgdu aðgerðir sem beindust að hernaðarlegum málum, orkumálum og fjármálum. Í ágústmánuði 2014 svaraði Rússland með innflutningsbanni á matvæli frá flestum þeim ríkjum sem standa að baki þvingunaraðgerðunum. Ári síðar bættist Ísland auk annarra ríkja á listann.

Í skýrslu Alþjóðabankans frá því í apríl 2015 segir að aðgerðirnar hafi haft áhrif á efnahagslífið í Rússlandi með þrennum hætti - (1) mikill fjármagnsflótti úr landinu hafi skapað óróa á gjaldeyrismörkuðum og leitt til mikils gengisfalls rúblunnar; (2) aðgerðir á fjármálasviðinu hafi takmarkað aðgang nokkurra banka (5 ríkisbanka) og fyrirtækja að fjármálamörkuðum og gert erlenda lántöku mjög dýra fyrir aðra; (3) trú fyrirtækja og neytenda á horfum um betri tíð hefur enn versnað og var þó ekki mikil fyrir. Afleiðingin er minni neysla og fjárfestingar.

Í umræðu, hvort sem er héraendis eða erlendis, hefur gjarnan verið spurt hvort þvingunaraðgerðirnar hafi áhrif á valdhafa í Kreml og jafnframt hvort líkur séu á að þær skipti máli þegar litið er til stefnu Rússlands í málefnum Úkraínu.

Rétt er að hafa í huga að þvingunaraðgerðir voru settar á í skrefum og þær eru sértækar í eðli sínu – öfugt við mótaðgerðir rússneskra stjórnvalda. Til að byrja með var þeim ætlað að koma á framfæri boðum þess efnis að þau ríki sem að aðgerðunum stóðu sættu sig ekki við



framferði Rússlands í málefnum Úkraínu. Eftir því sem á leið var gripið til harkalegri aðgerða sem álitid var að gætu skaðað Rússland efnahagslega og þar með haft áhrif á atferli landsins í Úkraínu. Þvingunaraðgerðirnar hafa verið í gangi á sama tíma og heimsmarkaðsverð á olú og gasi hefur lækkað mikið og gengi rúblunnar fallið. Þess vegna hefur reynst erfitt að meta hvaða áhrif þvingunaraðgerðirnar hafa einar og sér. Það er hins vegar ljóst að þær hafa stuðlað að versnandi efnahagsþróun í Rússlandi og hafa haft töluverð áhrif eins og áðurnefnd skýrsla Alþjóðabankans ber með sér.

Þvingunaraðgerðirnar hafa ekki einungis áhrif á efnahagslífið í Rússlandi heldur einnig heima fyrir meðal þeirra ríkja sem taka þátt í þeim. Hvað Evrópuríki varðar hafa í hlutfallslegum skilningi Eystrasaltsríkin þrjú, en þó einkum Litháen tekið á sig verulegan tekjumissi. Sama á við um Finnland og Pólland.

Leiðtogaáð ESB tók ákvörðun þann 18. mars 2015 þess efnis að þvingunaraðgerðum yrði haldið áfram til ársloka það ár þegar lokaákvæði Minsk II samkomulagsins yrði komið til framkvæmda. Minsk II samkomulagið á, enn sem komið er, alllangt í land með að vera fullnustað fyrir árslok. Því hafa hin vestrænu ríki, sem Ísland hefur átt samleið með, ákveðið að framlengja þvingunaraðgerðirnar um sinn (í sex mánuði).

### **Meginatriði þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi**

#### Diplómatiskar aðgerðir:

Í stað G8 leiðtogafundar sem fram átti að fara í Sochi var haldinn G7 fundur í Brussel 4-5 júní 2014. ESB ríkin lýstu stuðningi við að viðræðum um að Rússland gerðist aðili að OECD og að Alþjóðlegu Orkumálastofnuninni (International Energy Agency) yrði hætt.

Leiðtogafundi ESB og Rússlands var aflýst og viðræðum um nýjan samstarfssamning slitið.

#### Frysting eigna og vegabréfsáritanir:

Frysting eigna og bann við vegabréfsáritunum ná til 151 einstaklinga og eignir 37 aðila voru frystar.

#### Efnahagsaðgerðir:

Einstaklingar og félög/fyrirtæki mega ekki kaupa eða selja ný verðbréf, hlutabréf eða aðra fjármálagerninga sem eru lengri en til 30 daga og sem gefin eru út af hálfu eftirfarandi aðila:

1. Fimm stórir ríkisbankar, útibú þeirra utan ESB og aðrir sem eru umbjóðendur þeirra eða eru undir þeirra stjórn
2. Þrjú stór orkufyrirtæki Rússlands
3. Þrjú stór fyrirtæki í varnarmálageiranum

Þjónusta er tengist ofangreindu er einnig bönnuð.

Einstaklingar og fyrirtæki frá ESB ríkjum mega ekki veita lán til fimm stórra ríkisbanka Rússlands.

Bann við innflutningi/útflutningi vopna til og frá Rússlandi sem nær til alls varnings sem er á sameiginlegum lista ESB yfir hergögn.

Bann við útflutningi hvers kyns varnings og tækni sem getur nýst í hernaðarlegum tilgangi.

Útflutningur til Rússlands á tækjabúnaði er snertir orkugeirann er háður leyfi ESB aðildarríkja. Útflutningsleyfi verða ekki veitt ef búnaður er ætlaður til rannsókna eða olíuvinnslu á miklu dýpi eða er á norðurskautssvæðinu eða vegna vinnslu leirsteinsolíu.

Það getur gerst að leyfi verði ekki veitt fyrir þjónustu er tengist ofangreindu.

Aðgerðir er varða Krímskaga og Sevastopol:

Bann við innflutningi frá Krím og Sevastopol nema upprunavottorð fylgi frá stjórnvöldum í Úkraínu.

Fjárfestingar á Krímskaga og í Sevastopol er bannaðar. Þegnar ESB ríkja og fyrirtæki í ESB ríkjum geta ekki fest kaup á fasteignum á Krímskaga, fjármagnað félög þar eða veitt viðlíka þjónustu.

Jafnframt hafa ferðaskrifstofur ekki leyfi til að selja ferðaþjónustu er varðar Krímskaga og Sevastopol. Skemmtiferðaskip mega ekki taka höfn á Krímskaga nema í neyðartilvikum. Þetta á við um öll skip sem eru í eigu aðila frá ESB ríki eða siglir undir flaggi ESB.

Einnig er bannað að flytja út ákveðinn varning og tækni til félaga á Krímskaga eða til notkunar á þeim slóðum. Um er að ræða flutnings-, fjarskipta- og orkugeirann sem og olíu og gas. Tæknileg aðstoð er varða þessa geira er einnig bönnuð.

#### IV. Tímabundin framlenging þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi

Í desember sl. ákváðu Bandaríkin að framlengja núverandi refsiaðgerðir gegn Rússlandi í sex mánuði (frá 31. janúar 2016) og 18. Þess mánaðar komust aðildarríki Evrópusambandsins að sömu niðurstöðu. Sex mánaða framlenging þykir eðlileg við núverandi aðstæður og gefur deiluaðilum aukinn tíma til að uppfylla Minsk-samkomulagið.

Bandarísk stjórnvöld hafa haft sig mjög frammi í því að tryggja stuðning Evrópuríkja við áframhaldandi þvingunaraðgerðum. Í því ljósi hefur borið á nokkurri gagnrýni í garð Bandaríkjanna þar sem ríki og fyrirtæki í álfunni segja að efnahagslegt tjón vegna mótaðgerða Rússlands sé takmarkað vestan hafs meðan sumir geirar og nokkur aðildarríki hafa orðið fyrir verulegum skakkaföllum vegna innflutningsbanns Rússlands og takmarkana á fjárfestingum frá Rússlandi. Ef rýnt er í útflutningstölur kemur í ljós að útflutningur Bandaríkjanna til Rússlands dróst saman um 3,5% milli 2013 og 2014 og búist er við enn meiri samdrætti milli 2014 og 2015. Viðskipti Evrópusambandsins og Rússlands eru tífold viðskipti Bandaríkjanna og Rússlands og samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjórninni drógust viðskiptin saman um 13% milli árunna 2013 og 2014. Þeir sem gagnrýna þvingunaraðgerðirnar í Evrópusambandinu segja að bandarísk stjórnvöld verði að gera sér grein fyrir hversu kostnaðarsöm samstaða ESB sé og virði þær fórnir sem mörg ríki hafa þurft að færa fyrir þá samstöðu.

Ýmis Evrópuríki eru orðin þreytt á aðgerðunum og þeim neikvæðu efnahagslegu afleiðingum sem þær hafa. Fremst í flokki fara Ítalía, Grikkland og Ungverjaland. En eftir sem áður eru þau ríki sem verst hafa orðið úti vegna mótaðgerða Rússlands, Eystrasaltsríkin og Pólland en þau ríki sem staðföstust eru í því að ekki megi gefa eftir gagnvart Rússum fyrr en að Minsk samkomulagið sé að fullu virt.

Sem fyrr greinir má ljóslega sjá merki þess að þvingunaraðgerðirnar bíta. Landsframleiðsla í Rússlandi dróst saman um 3,8% á síðasta ári og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur spáð um 0,6% samdrætti á þessu ári. Lækkun heimsmarkaðsverðs á olíu skiptir hér og miklu máli. Framkvæmdastjórnin hefur áætlað að þjóðartekjur ESB hafi dregist saman um 0,3% vegna aðgerða Rússlands. Útflutningur ESB til Rússlands dróst í heildina saman um 13% frá 2013-2014, en útflutningur á landbúnaðarvörum hins vegar um 43% milli árunna 2014-2015.

## V. Hagsmunir Noregs vegna þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi

Umræða um þvingunaraðgerðirnar gagnvart Rússlandi hefur ekki verið hávær síðustu mánuði í Noregi. Þó heyrast gagnrýnisraddir nokkuð reglulega sem segja aðgerðirnar óheppilegar þar sem þær skaði norska viðskiptahagsmuni, sérstaklega í norðurhluta landsins. Í byrjun nóvember sagði, til dæmis, Gerd Kristiansen, framkvæmdastjóri norska alþýðusambandsins (LO), brýnt að ríkisstjórnin vinni að því í samvinnu við ESB að aflétta þvingunaraðgerðunum þar sem þær bitni illa á viðskiptalífínu í Norður-Noregi. Þá hafa ýmsir forsvarsmenn úr viðskiptalífi og sveitarstjórnarmenn í Norður-Noregi áréttað þá skoðun að með viðskiptahagsmuni í huga þyrfti að koma á eðlilegu viðskiptasambandi við Rússland á ný.

Í Noregi er almennt nokkuð jákvætt andrúmsloft í garð Rússa. Samband ríkjanna litast meðal annars af því að Rússar frelsuðu norðurhluta landsins í síðari heimsstyrjöldinni og sjá Norðmenn því Rússland ekki sem sama ógnvald og til dæmis Svíar og Finnar gera. Á síðustu árum hafa auk þess gagnkvæmir hagsmunir ríkjanna í Barentshafi og almennt á norðurslóðum leitt til jákvæðra samskipta. Ber þar hæst samkomulag ríkjanna um skiptingu á lögsögu þeirra í Barentshafi sem samið var um árið 2010.

Góð samskipti við Rússland er lykilþáttur norðurslóðastefnu Noregs og því utanríkisstefnunnar í heild. Brot Rússlands á alþjóðalögum með innlimun Krímskaga setti þetta stefnuatriði í uppnám. Norskir ráðamenn hafa margítrekað áréttað að virðing fyrir alþjóðalögum tryggi stöðu Noregs meðal ríkja heims og sé því ófrávíkjanleg þungamiðja utanríkisstefnunnar. Norsk stjórnvöld hafa því frá upphafi þessa máls haft þá staðföstu afstöðu að brot Rússlands á alþjóðalögum og þjóðarétti sé óásættanleg og hafi því afleiðingar fyrir stöðu landsins á alþjóðavettvangi og samskipti við önnur ríki.

Norsk stjórnvöld hafa tekið fullan þátt í þvingunaraðgerðum bandalagsþjóða með innleiðingu aðgerða Evrópusambandsins og hafa, á ný, ákveðið að framlengja þvingunaraðgerðirnar um hálf ár. Útgangspunktur óbreyttrar afstöðu er áhersla norskra stjórnvalda á virðingu fyrir alþjóðalögum og áréttaði Erna Solberg forsætisráðherra þetta í nóvember sl. þegar hún sagði í viðtali að helsta vörn Noregs sé þjóðarétturinn (“Norges fremste forsvar er folkeretten”). Afstaða Noregs grundvallast líka á áherslu á samstöðu vestrænna ríkja og mat á utanríkispólíttískum hagsmunum gagnvart öðrum Evrópuríkjum og Bandaríkjunum.

Sé horft til viðskiptahagsmuna er það annars vegar útflutningur sjávarafurða og að einhverju leyti olúgeirinn sem orðið hafa fyrir barðinu á þvingunaraðgerðunum og gagnaðgerðum Rússa. Ekki er talið að ríkisstjórnin muni breyta stefnu sinni vegna þessara hagsmuna, meðal annars af eftirtöldum ástæðum.

Þó sjávarútvegur sé mjög mikilvæg tekjulind fyrir ákveðin landsvæði er hann einungis brot af því sem olúíðnaðurinn þýðir fyrir Noreg. Þannig er sala sjávarafurða á bilinu sex til átta prósent af heildar útflutningsverðmætum landsins. Þá hafa fiskútflytjendur, í samstarfi við stjórnvöld, fundið aðra markaði fyrir vörur sínar eða komið þeim eftir öðrum leiðum á Rússlandsmarkað. Útflutningstölur staðfesta þetta en á fyrri hluta ársins 2015 jókst verðmæti útflutnings sjávarafurða um 7% miðað við sama tíma árið áður, en rétt er að hafa í huga að gengi norsku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum féll töluvert á árinu 2015 vegna lækkunar á olúverði.

Hvað olúgeirann áhrærir þá hafa hagsmunir Noregs gagnvart Rússlandi falist í rannsóknum, þjónustu og vinnslu á norðurslóðum. Í ljósi lækkandi olúverðs hafa olúfyrirtæki nú dregið saman seglin á þessum slóðum. Þannig eru það markaðsaðstæður en ekki þvingunaraðgerðir sem valda tjóni fyrir norskan olúíðnað gagnvart rússneska markaðinum. Fyrir vikið er vart að búast við miklum þrýstingi frá olúíðnaðnum um breytta afstöðu gagnvart Rússlandi.

Auk ofangreinds er vert að hafa í huga að samkvæmt hagtölum vegur Rússland ekki mjög þungt sem útflutningsland fyrir norskar afurðir. Þannig nam útflutningur til Rússlands um 0,93% af heildarútflutningi á árinu 2013 og lækkaði þetta hlutfall í 0,58% á árinu 2014. Til samanburðar nam útflutningur til ESB 84,2% á árinu 2014. Rússland er þó afar mikilvægur markaður fyrir sjávarútveginn og var á árinu 2013 í fyrsta sæti með 11% útflutningsverðmæta sjávarafurða.

Að lokum er rétt að halda til haga að norskir útflytjendur njóta nú góðs af veikingu norsku krónunnar en gengi hennar er í dag um það bil fimmtungi veikara gagnvart Bandaríkjadal en fyrir ári síðan svo dæmi sé tekið.

### **Viðbrögð fiskútflytjenda**

Rússnesk stjórnvöld gripu til gagnaðgerða vegna þvingana Noregs í ágúst 2014 og innleiddu

bann við innflutningi sjávarafurða frá Noregi. Aðgerðirnar voru vissulega áfall fyrir norska fiskútflytjendur en snörp viðbrögð þeirra og stjórnvalda virðast hafa lágmarkað neikvæðar afleiðingar. Þar munar m.a. um að aðilar í norsku viðskiptalífi segja rússneska markaðinn ávallt áhættusaman og að vissara sé að hafa aðra kosti í bakhöndinni. Þá var ráðist í sérstakt átak stjórnvalda og útflytjenda við að finna nýja markaði sem gekk vonum framár.

Sömuleiðis vakti athygli að innflutningur á laxi frá Belarus til Rússlands margfaldaðist á haustmánuðum ársins 2014. Allt bendir til að um norskan lax hafi verið að ræða og að sú leið hafi opnast með vitund og vilja rússneskra stjórnvalda. Hún lokaðist hins vegar í ágúst síðastliðnum vegna ágreinings milli norskra og rússneskra stjórnvalda um eftirlit rússnesku matvælastofnunarinnar (Rosselkhoznadzor) með norskum fyrirtækjum. Sá ágreiningur leystist, a.m.k. að hluta, því í september skoðuðu rússneskir eftirlitsmenn fjórtán norsk fyrirtæki og í október var opnað á nýjan leik fyrir útflutning sex fyrirtækja á laxi og silungi til Rússlands með viðkomu í Belarus.

Hin formlega leið þessa útflutnings er inn á markað evró-asíska tollabandalagsins þaðan sem frjálst er að flytja vöruna til allra aðildarríkja bandalagsins. Norskir útflytjendur segja stöðuna innan tollabandalagsins vera nokkuð óútreiknanlega en benda þó jafnframt á að búast hefði mátt við þessari opnun þar sem eftirspurn sé eftir afurðunum á rússneska markaðinum. Það vekur athygli að í viðtölum hafa einstaka útflytjendur ekki verið tilbúnir að gefa upp tölulegar upplýsingar um umfang útflutnings sem fer um Belarus. Norskar hagtölur benda þó til þess að þó útflutningur Noregs til Belarus hafi vaxið mikið bæti hann einn og sér engan veginn upp þann samdrátt sem hefur orðið á útflutningi til Rússlands.

## **VI. Sjónarmið í Washington vegna þvingunaraðgerða gagnvart Rússlandi**

Það er eindregið mat í Washington að samstaða Vesturlanda varðandi efnahagslegar þvingunaraðgerðir gagnvart Rússum séu grundvöllur þess að takast megi að knýja þá til raunhæfra viðræðna og samninga um málefni Úkraínu. Í samtölum við starfsmenn Þjóðaröryggisráðsins, sem og í ráðuneytum varnarmála og utanríkismála og hugveitum, hafa íslensk stjórnvöld útskýrt að gagnaðgerðir Rússa bitni hlutfallslega mun harðar á Íslendingum en öðrum.

Bandarískir viðmælendur leggja eigi að síður allir mjög ríka áherslu á að Ísland skerist ekki úr leik varðandi þessar þvingunaraðgerðir því slíkt yrði vatn á myllu þeirra afla í Rússlandi sem lengst vilja ganga í að ögra Vesturlöndum. Yrði það túlkað sem svo að tekist hefði að reka fleyg í samstöðu Vesturlanda sem misheppnast hefur hingað til þrátt fyrir mikla viðleitni. Í Washington er breið pólitísk samstaða um að framlengja þvingunaraðgerðir gagnvart Rússlandi, enda ekki teljandi munur á afstöðu áhrifamanna innan flokkanna til framferðis Rússa í Úkraínu.

Ekki er þó hægt að útiloka að lausn á Úkraínudeilunni finnist á næstu mánuðum. Staða mála í Sírylandi spilar hér inn í og er talið að ef Bandaríkin, Rússland, Úkraínustjórn og ESB ná saman varðandi Úkraínudeiluna þá verði jafnframt gert einhvers konar samkomulag um sameiginlega stefnu varðandi Síryland. Líklegra er þó talið að Pútín Rússlandsforseti reyni frekar að frysta stöðuna líkt og gert var í Moldóvu og Aserbaídsjan, sem og í Georgíu áður, en látið var til skarar skríða þar í landi árið 2008.

Rússar hafa síðustu ár látið reyna á viðbúnað NATO-ríkja um nær alla Evrópu, t.d. með flugi sprengjuflugvéla og kafbátaumferð á norðurslóðum, ögrunum í Eystrasalti og með því að rjúfa tyrkneska lofthelgi norður af flugstöð sinni í Latakíu í Sírylandi. Í huga áhrifafólks í Washington eru Rússar með aðgerðum sínum í Úkraínu að gera atögu að því alþjóðlega öryggiskerfi sem byggt var upp við lok síðari heimsstyrjaldar og byggist m.a. á friðhelgi umsaminna landamæra. Virðist þetta marka grundvallarbreytingu á afstöðu Rússa undanfarin ár til samstarfs við Vesturlönd – jafn öfugsnúið og það virðist í ljósi efnahagsástandsins og gríðarmikilla vandamála innan lands.

## VII. Tyrkland

### Samskiptin við Rússland

Versnandi samskipti Rússlands og vestrænna ríkja vegna Úkraínu og sérstaklega innlimun Krímskaga komu sér ekki vel fyrir Tyrkland. Það er næsta augljóst þegar landfræðileg staða landsins er höfð í huga að hagsmunir Tyrklands - sem er NATO aðildarríki - eru að hafa samskiptin vestur á bóginn í lagi og einnig við Rússland þar sem landið hefur verulegra viðskiptahagsmuna að gæta. Hvað Úkraínu varðar skipta Tatarar (af tyrkneskum ættum) á Krímskaga einnig máli fyrir stefnu Tyrklands.

Í Ankara er litið svo á að átökin um Úkraínu ógni stöðugleika og öryggi í þessum heimshluta. Tyrknesk stjórnvöld hafa ítrekað fordæmt beitingu hervalds og hvatt til þess að fundin verði friðsamleg lausn á átökunum í viðræðum. Tyrkland hefur lýst yfir fullum stuðningi við fullveldi, landamærahelgi og sjálfstæði Úkraínu og styður þá alþjóðlegu viðleitni sem miðar að því að stuðla að friðsamlegri lausn milli þeirra sem að átökunum standa.

En Tyrkland tekur ekki þátt í refsiaðgerðum ESB og Bandaríkjanna gagnvart Rússlandi eins og áður greinir. Það þarf ekki að koma á óvart. Tyrkland, sem telur 75 milljónir íbúa, er í reynd stórveldi í þeim heimshluta þar sem það er staðsett. Samskiptin við nágrannaríkin eru að mörgu leyti flókin og hagsmunirnir miklir. Tyrkland er aðili að NATO og sem slíkt hefur Tyrkland tekið þátt í þeim ákvörðunum og yfirlýsingum sem bandalagið hefur staðið að varðandi Úkraínu/Rússland deiluna. Af hálfu ESB og NATO hefur Tyrkland ítrekað verið hvatt til að taka þátt í þvingunaraðgerðum aðgerðum ESB og Bandaríkjanna en fram til þessa hefur ekki orðið af því.

Allt þar til tyrkneski flugherinn skaut niður rússnesku SU-24M sprengjuflugvélina þann 24. nóvember 2015 voru samskipti Tyrklands við Rússland að aukast og styrkjast þrátt fyrir fremur bágborið efnahagsástand í Rússlandi undanfarin tvö til þrjú ár sem setti strik í reikninginn. Þótt Tyrkland hafi í grundvallaratriðum tekið undir afstöðu ESB í málefnum Úkraínu/Rússlands héldu Tyrkir sig til hlés í yfirlýsingum og forðuðust hverskyns atferli sem gæti skaðað samskiptin við Rússland, þ.m.t. þátttöku í þvingunaraðgerðum. Dæmi um hvernig stefna Tyrkja var á öðrum nótum en ESB var þegar farþegaþota Malaysian Airlines



var skotin niður í júlí 2014. ESB tók þá afstöðu að Rússland bæri ábyrgð á málinu. Tyrkland hélt sig til hlés.

Veruleg viðskipti hafa verið milli Rússlands og Tyrklands. Viðskipti árið 2014 voru í kringum 30 milljarða Bandaríkjadala. Margir Tyrkir starfa í Rússlandi. Tyrkland er vinsælt ferðamannaland hjá Rússum. Tyrkland er háð olú og gasi frá Rússlandi. Stærsta samstarfsverkefni ríkjanna er á þessu sviði. Skýrt var frá því í byrjun desember 2014 að byggð yrði gasleiðsla frá Rússlandi til suðurhluta Evrópu sem færi í gegnum hinn evrópska hluta Tyrklands.

Rússar tóku það illa upp þegar F-16 vél tyrkneska flughersins grandaði SU-24M sprengjuflugvél rússneska flughersins þann 24. nóvember sl. og hafa brigslýrði gengið á víxl síðan. Pútin Rússlandsforseti undirritaði tilskipun hinn 28. nóvember sl. þar sem kveðið er á um að öllum Tyrkjum í starfi hjá rússneskum fyrirtækjum skuli sagt upp störfum frá og með 1. janúar 2016 (ca. 90.000 Tyrkir starfa í Rússlandi). Tilskipunin kveður einnig á um að Rússland segi upp samningum við Tyrkland um vegabréfsáritanir, bannaður var innflutningur á ýmis konar varningi, þ.á.m. ávöxtum og grænmeti, ferðaskrifstofur skulu hætta sölu á ferðum til Tyrklands, allt leiguflug milli Tyrklands og Rússlands bannað o.fl. Pútin hefur jafnframt sagt að þar með sé málinu ekki lokið af Rússlands hálfu.

Það á eftir að koma í ljós hvert verður framhaldið í samskiptum Tyrklands og Rússlands en ljóst er að þau hafa versnað mjög.

### **Samskiptin við ESB**

Tyrkland hefur, sem kunnugt er, ekki stutt með beinum hætti aðgerðir Evrópusambandsríkja gegn Rússlandi. Samningar Tyrklands og ESB kveða almennt ekki á um pólitískt samráð enda þótt pólitísk samskipti ESB og Tyrklands hafi aukist mikið síðustu misseri. Tyrkland er þó umsóknarríki og fá stjórnvöld því boð um að taka undir yfirlýsingar og aðgerðir ESB. Hingað til hefur ekki verið til umræðu í Tyrklandi að framkvæma sams konar þvingunaraðgerðir og ESB gagnvart Rússlandi. Engu að síður sætir Tyrkland refsiaðgerðum Rússa í kjölfar þess að tyrkneski herinn skaut niður rússneska herþotu í tyrkneskri lofthelgi hinn 24. nóvember sl.

Rússland trónir í öðru sæti yfir mikilvægustu viðskiptaríki Tyrklands. Þrjár milljónir Rússa sóttu Tyrkland heim á síðasta ári. Þá er helmingur alls gass sem Tyrkir nota flutt inn frá

Rússlandi. Það er því mikið áfall fyrir Tyrkland að vera sett á lista ríkja sem innflutningur til Rússlands er bannaður frá og öllu leiguflugi með ferðamenn frá Rússlandi hætt, auk þess að gera á ný kröfu um áritanir fyrir ferðamenn frá Tyrklandi. Þá hefur Rússland í hyggju að setja takmarkanir og hömlur við búsetu og vinnu Tyrkja í Rússlandi, en um 90 þúsund Tyrkir vinna þar og búa (með fjölskyldumeðlimum um 200 þúsund manns).

Tyrkland er í lykilstöðu hvað varðar flóttamannavandann. Evrópuríki eru tilbúin til að kosta miklu til í aðstoð við Tyrki við að stemma stigu við straum flóttamanna til ESB-ríkja, sbr. ákvarðanir sem teknar voru á leiðtogafundi ESB og Tyrklands hinn 29. nóvember sl. Tyrkjum hefur verið lofað þremur milljörðum evra, auka á pólitískt samráð og samstarf á sviði orkumála. Einnig verður settur meiri kraftur í ESB aðildarviðræður Tyrkja. Nú var verið að opna 17. kafla og áform um að opna 23. og 24. kafla snemma á næsta ári. ESB hefur sætt nokkurri gagnrýni fyrir að gagnrýna Tyrkland ekki nægjanlega fyrir takmarkaðar framfarir ekki síst á sviði mannréttindamála, þ.m.t. fjölmiðlafrelsi og að menn séu reiðubúnir að sjá í gegnum fingur sér náist að stöðva flóttamannastrauminn. Víst er að gagnrýnisraddirnar verða margar og háværar ef Tyrkir ná ekki að sýna fram á árangur í að hindra för flóttamanna um Tyrkland. Öðruvísi verða þessar aðgerðir ESB gagnvart Tyrkjum ekki réttlættar. Ef árangur næst gætu áhrifin á samskipti Tyrklands og ESB á hinn bóginn orðið mjög jákvæð. Þá ber í því sambandi einnig að hafa í huga að vonir standa til að árangur náist í viðræðum sem standa yfir um lausn á hinni langvarandi Kýpurdeilu.

## **VIII. Áhrif innflutningsbanns Rússlands á útflutning sjávarafurða frá Íslandi**

Á undanförunum árum hefur vöruútflutningur frá Íslandi til Rússlands aukist verulega. Stafar það einkum af auknum útflutningi sjávarafurða, sér í lagi á makríl, eftir að makrílveiðar hófust í íslenskri lögsögu.

Þannig nam verðmæti vöruútflutnings til Rússlands á fyrsta áratug þessarar aldar að meðaltali um 1% af heildarvöruútflutningi en frá og með árinu 2010 jókst vöruútflutningur til Rússlands hröðum skrefum og nam samkvæmt tölum Hagstofu Íslands um 5% af heildarvöruútflutningi árið 2014. Voru á því ári fluttar út vörur til Rússlands fyrir um 29 milljarða króna, og voru sjávarafurðir þar af um 24 milljarðar króna. Lang stærstur hluti þess útflutnings var makríl, síld, loðna og karfi.

### **Nýjustu útflutningstölur**

Eftir að Rússar settu á innflutningsbann í ágúst 2015 gagnvart Íslandi hefur dregið úr útflutningi sjávarafurða frá Íslandi til Rússlands. Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands fyrir tímabilið janúar-nóvember 2015 sýna að heildarverðmæti útfluttra sjávarafurða jókst um tæplega 9% miðað við sama tíma árið áður. Hins vegar dróst útflutningur sjávarafurða til Rússlands á þeim tíma saman um 13 milljarða króna miðað við sama tímabil árið áður. Mestur varð samdráttur í útflutningi til Rússlands á makríl, eða um 6,3 milljarða króna, samdráttur í sölu á síld nam um 4,5 milljörðum króna og á karfa um 2,2 milljörðum króna. Verðmæti loðnuafurða sem seldar voru til Rússlands var svipað á umræddum tímabilum, enda fara loðnuveiðar fram á fyrri hluta ársins og urðu því ekki fyrir áhrifum af innflutningsbanni Rússlands.

Ef einungis er tekið mið af því hvort tekist hefur samkvæmt tölum Hagstofunnar að selja sjávarafurðir sem áður voru seldar til Rússlands í sama mæli á aðra markaði kemur í ljós að þótt samdráttur hafi orðið í sölu karfa til Rússlands á síðasta ári hefur tekist að selja það magn af karfa sem áður var selt til Rússlands til annarra markaðssvæða. Hvað varðar makríl og síld er hins vegar ljóst að söluverðmæti þeirra hefur dregist saman um tæplega 11 milljarða króna frá janúar-nóvember 2014 til sama tíma ársins 2015.

### **Þjóðhagsspá og greiningar**

Fyrrgreindur samdráttur í sölu sjávarafurða til Rússlands er í samræmi við niðurstöður Peningamála, rits Seðlabanka Íslands, í ágúst 2015, en þar kemur fram að vegna innflutningsbanns Rússlands megi gera ráð fyrir samdrætti í verðmæti útfluttra sjávarafurða á því ári fyrir um 8-10 milljarða króna. Í Peningamálum Seðlabankans í nóvember 2015 og í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í sama mánuði, er einnig tekið fram að gera megi ráð fyrir samdrætti í sölu sjávarafurða til Rússlands á árinu 2015, en engar tölur eru nefndar í því sambandi. Kemur fram í þjóðhagsspánni að talið sé að verðmæti útfluttra sjávarafurða muni aukast talsvert á árinu 2015 og að verð á sjávarafurðum hafi hækkað mikið í upphafi ársins, en að verðhækkun verði hóflegri á næstu árum. Þá segir í skýrslu Samtaka atvinnulífsins í september 2015 að áætlað sé að samdráttur í útflutningstekjum vegna áhrifa viðskiptabanns Rússlands miðað við árið 2014 og óbreyttar veiðiheimildir nemi um 11 milljörðum króna.

### **Staða Noregs og Færeyja**

Rússnesk stjórnvöld gripu þegar í ágúst 2014 til gagnaðgerða gagnvart norskum stjórnvöldum og settu innflutningsbann á norsk matvæli, ári áður en til slíks banns kom gagnvart Íslandi. Norsk stjórnvöld og samtök viðskiptalífsins hafa hins vegar í samvinnu náð að lágmarka afleiðingar bannsins og hefur tekist vonum framár að finna nýja markaði fyrir norskar vörur. Þannig sýna tölur að verðmæti útfluttra sjávarafurða frá Noregi jókst um 7% á fyrri árhelmingi síðasta árs miðað við sama tíma árið áður, en rétt er að hafa í huga að gengi norsku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum féll töluvert á árinu 2015 vegna lækkunar á olíuverði. Þá hafa norsk fyrirtæki nýtt sér viðskiptasambönd sín og flutt út vörur til Rússlands í gegnum hjáleidir til nálægra landa, s.s. Hvíta Rússlands.

Færeyjar eru ekki í banni rússneskra stjórnvalda og hafa því getað haldið áfram útflutningi sjávarafurða til Rússlands. Á fyrstu þremur ársfjórðungum síðasta árs jókst útflutningur sjávarafurða frá Færeyjum um 4% miðað við sama tíma árið áður. Ef skoðaðar eru einstakar sjávarafurðir, kemur í ljós að útflutningur á makríl dróst saman um 9% í verðmætum talið á fyrstu þremur ársfjórðungum ársins 2015 miðað við sama tíma árið áður. Hins vegar var talsverð aukning á sölu síldar á sama tíma.

### **Mótvægisáðgerðir**

Þegar ákvörðun Rússlands um innflutningsbann var sett í ágúst 2015 var fljótlega gripið til mótvægisáðgerða af hálfu íslenskra stjórnvalda til að milda áhrif bannsins. Þannig var veitt

heimild til útgerða að millifæra stærri hluta af aflaheimildum á makríl til næsta árs. Hins vegar virðist sem ekki hafi þurft að nýta þá heimild, sem skýra má með því að stærri hluti makríls hafi farið í bræðslu og seldur á aðra markaði en í Rússlandi, og einnig hafi útgerðir, einkum minni fyrirtæki, hætt við veiðar í ljósi innflutningsbanns Rússlands.

Þá virðist sem tekist hafi að selja allan makríl sem veiddur var á síðasta ári og því séu engar birgðir í landinu. Má því ætla að sala á makríl hafi gengið betur en búist var við og hefur makrillinn m.a. verið seldur til fjölmargra annarra landa þótt Rússlandsmarkaður hafi lokast, s.s. Búlgaríu, Georgíu, Belarus, Rúmeníu, Tyrklands og ríkja í Afríku og Mið-Asíu.

Í umræðunni um sölu á makríl til Rússlands hefur komið fram að makrillinn hafi verið seldur til manneðis í Rússlandi og fáið því hærra verð fyrir hann þar en á öðrum mörkuðum. Er jafnframt bent á að innflutningsbannið í Rússlandi hafi haft í för með sér að meira þurfi að setja af makríl í bræðslu en áður. Í þessum efnum skal á það bent að í Peningamálum Seðlabanka Íslands í nóvember sl. kemur fram að verð á mjöli og lýsi fari hækkandi um þessar mundir vegna samdráttar í framleiðslu í Chile og Perú. Þá sé framleiðslu- og útgerðarkostnaður við vinnslu mjöls og lýsis minni en við aðra vinnslu.

### **Efnahagsþróun í Rússlandi**

Ljóst er að Rússland hefur átt við verulegan efnahagsvanda að stríða á undanförunum misserum. Samkvæmt efnahagsspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) í október 2015, er vandi Rússlands fyrst og fremst tvíþættur; í fyrsta lagi lækkun á olíuverði og í öðru lagi þvingunaraðgerðir sem helstu viðskiptalönd hafa beitt Rússa. Um 60% af tekjum ríkisins koma af sölu á olíu og um 70% alls útflutnings er tengdur orku, aðallega olíu. Heimsmarkaðsverð á olíu er um þetta leyti einungis um 1/3 af því sem það var á árinu 2012 og því ljóst að tekjutap rússneska ríkisins af verðfalli olíu er verulegt.

Í spá AGS kemur fram að talið sé að landsframleiðsla í Rússlandi hafi dregist saman um 3,8% á árinu 2015, og að samdrátturinn haldi áfram og verði um 0,6% á þessu ári. Í spánni kemur einnig fram að helsta viðfangsefni stjórnvalda sé að auka fjárfestingar. Jafnframt segir að rússnesk stjórnvöld vinni að svokölluðu "import substitution programme", sem miði að því að draga úr innflutningi og auka verðmætasköpun í landinu. Ekki er þó ljóst hvort slíkar aðgerðir muni ná til fiskveiða og fiskvinnslu, og hafa áhrif á innflutning sjávarafurða frá Íslandi.

## **Skýrsla Evrópuþingsins**

Enda þótt talsverður samdráttur hafi orðið í útflutningi sjávarafurða frá Íslandi til Rússlands í kjölfar innflutningsbanns þarlendra stjórnvalda, verður að hafa í huga að almennir efnahagserfiðleikar, lágt gengi rúblunnar og minnkandi tekjur ríkissjóðs í Rússlandi í kjölfar gríðarlegrar verðlækkunar á olú, hafa sett strik í reikninginn í efnahagslífi Rússlands og dregið þar úr eftirspurn. Þannig er bent á það í upplýsingariti Evrópuþingsins frá því í maí á síðasta ári, að ekki einungis hafi orðið almennur samdráttur í innflutningi til Rússlands frá aðildarríkjum ESB, heldur hafi vöruinnflutningur frá öðrum löndum einnig minnkað verulega.

Þannig kemur fram í skýrslunni að á fyrstu tveimur mánuðum ársins 2015 hafi innflutningur til Rússlands frá Kína dregist saman um 28% og um 41% frá Úkraínu, miðað við sama tíma árið áður. Það er því niðurstaða skýrslunnar að viðskiptaþvinganir ESB og annarra vestrænna ríkja séu ekki megin skýringin á samdrætti í innflutningi til Rússlands. Í þeim efnum vegi þyngra almennir efnahagserfiðleikar í Rússlandi og sú staðreynd að gengi rúblunnar hafi fallið um 17% miðað við evru á undanfögnu ári, sem leitt hafi til minni kaupgetu og þar með eftirspurnar eftir innfluttum vörum. Í þessum efnum er jafnframt bent á að Rússar hafi ekki dregið úr því magni sem þeir selja af olú, þrátt fyrir gríðarlega lækkun á olúverði, sem hafi haft verulegt tekjutap í för með sér fyrir ríkissjóð Rússlands.

## **Niðurstaða af áhrifum innflutningsbanns Rússlands**

Ljóst er að einstaka útgerðir og landssvæði hafa orðið verr fyrir barðinu á innflutningsbanni Rússa en önnur, samanber skýrslu Byggðastofnunar um áhrif innflutningsbannsins frá því í september sl. Á mótí kemur að þær atvinnugreinar sem unnið hafa fisk í mjöl og lýsi hafa getað fjölgað störfum, auk þess sem framleiðslu- og útgerðarkostnaður við vinnslu á mjöl og lýsi er lægri en á annarri vinnslu. Þá eru horfur á því að verð á mjöl og lýsi fari hækkandi á næstunni.

Óvissa ríkir um áhrif innflutningsbanns Rússlands fyrir íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sérstaklega ef það mun dragast á langinn. Þannig er ekki ljóst hvaða áhrif innflutningsbannið muni hafa á komandi loðnuvertíð, en reyndar hefur nánast engum veiðiheimildum verið úthlutað á loðnu enn sem komið er. Þá má nefna þá óvissu sem mörg sjávarútvegsfyrirtæki standa frammi fyrir vegna hugsanlegra hertra heilbrigðisreglna sem rússnesk matvælayfirvöld eru með til skoðunar, í þeim tilgangi að takmarka innflutning á matvælum til aðildarríkja Evrasíu-tollabandalagsins, sem eru Armenía, Belarus, Kasakstan og Kirgistan, auk Rússlands.

Engu að síður virðist sem áhrif innflutningsbanns Rússlands verði langtum minni en svartsýnustu spár bentu til í kjölfar þess að bannið var sett á.

Þá er vert að benda á að frá því makrílveiðar hófust hér við land hefur útflutningur sjávarafurða til Rússlands aukist gríðarlega. Ekki er þó sjálfgefið að sú aukning haldi áfram. Rússlandsmarkaður er viðkvæmur og efnahagserfiðleikar og samdráttur þar ríkjandi. Því er ekki augljóst að íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum takist í náninni framtíð að selja afurðir sínar til Rússlands í sama mæli og áður á jafnháu verði, þótt innflutningsbanni rússneskra stjórnvalda verði aflétt. Í þessu sambandi má taka fram að svo virðist sem engar birgðir séu í landinu af þeim sjávarafurðum sem mest eru fluttar út til Rússlands, og því hafi tekist að finna aðra markaði fyrir þær vörur, enda þótt verð sé lægra en áður.

Til lengri tíma litið er því full ástæða til að ætla að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sem hafa sýnt mikla aðlögunarhæfni og sveigjanleika í markaðsstarfi, muni finna nýja kaupendur fyrir þær vörur sem hafa til þessa verið seldar til Rússlands. Er raunar margt sem bendir til þess að fyrirtækin hafi nú þegar náð að aðlaga sig að þeim breyttu aðstæðum.

## IX. Mat á hagsmunum Íslands: Samantekt

- Virðing fyrir alþjóðalögum hefur ávallt verið ein af grundvallarstoðum utanríkisstefnu Íslands og afstaða Íslands til álitamála varðandi landamæri og friðhelgi ríkja hefur ætíð byggst á alþjóðalögum. Sem smáriki sem byggir afkomu sína að miklum hluta á fiskveiðum á Ísland allt undir því að alþjóðalög og sáttmálar séu virtir.
- Með því að taka afstöðu með aðgerðum vestrænna ríkja gegn Rússlandi hefur Ísland sýnt samstöðu með ríkjum sem standa gegn alvarlegum brotum á alþjóðalögum og sáttmálum sem endurspeglja þau grunngildi sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir.
- Samvinna og samleið með vestrænum lýðræðisríkjum hefur verið leiðarljós utanríkisstefnu Íslands í áratugi. Það hefur ítrekað sýnt sig á lýðveldistímanum að hagsmunum Íslands er best borgið í hópi og samstöðu þessara ríkja.
- Þvingunaraðgerðir á borð við þær sem Rússar hafa verið beittir í kjölfar átakanna í Úkraínu eru eitt af fáum haldbærum skrefum sem ríki eða ríkjahópar geta gripið til í kjölfar diplómátskra aðgerða án þess að beita valdi.
- Þvingunaraðgerðir vestrænna ríkja eru sértækar í eðli sínu og hitta ekki fyrir rússneskan almenning og viðskiptahagsmuni nema að takmörkuðu leyti – öfugt við refsiaðgerðir Rússlands sem eru altækar.
- Veruleg aukning hefur átt sér stað í útflutningi sjávarafurða til Rússlands síðustu ár og misseri. Stafaði sú stigaukning ekki síst af mikilli gengd flökkustofna í íslenska lögsögu og síðar hinni tímabundnu og snarbættu samkeppnisstöðu Íslands, á meðan Rússlandsmarkaður var lokaður útflutningi flestra okkar helstu bandamanna um tólf mánaða skeið, frá ágúst 2014 til ágúst 2015. Að sama skapi hafa efnahagshorfur í Rússlandi á þessu tímabili verið dökkar vegna mikilla sveiflna á rúblu og olíuverði.
- Framtíðarviðskipti Íslands við Rússland voru háð mikilli óvissu allt frá því ríkjahópur sá sem Ísland stendur með beitti Rússland viðskiptaþvingunum í kjölfar átakanna í Úkraínu. Þessi óvissa jókst til muna eftir ágúst 2014 þegar Rússar beittu fyrst sínum aðgerðum, t.a.m. gegn Noregi, og sá möguleiki vofði yfir að rússnesku viðskiptaþvingunum yrði beint gegn Íslandi. Voru útflytjendur vel upplýstir um þá áhættu sem var til staðar vegna



Þessa og jafnframt boðin aðstoð stjórnvalda við að efla aðgengi að öðrum markaðssvæðum.

- Þegar ákvörðun Rússlands um innflutningsbann var tekin í ágúst sl. var fljótlega gripið til mótvægisáðgerða af hálfu íslenskra stjórnvalda til að milda áhrif bannsins. Þannig var veitt heimild til útgerða að millifæra stærri hluta af aflaheimildum á makríl til næsta árs en ekki virðist hafa þurft að nýta þá heimild. Svo virðist sem tekist hafi að selja allan makríl sem veiddur hafi verið árið 2015 og því engar birgðir í landinu.
- Eftir að Rússar settu á innflutningsbann gagnvart Íslandi hefur dregið úr útflutningi sjávarafurða frá Íslandi til Rússlands og sýna bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands fyrir fyrstu 10 mánuði síðasta árs að útflutningur sjávarafurða til Rússlands dróst saman um ríflega 11 milljarða króna miðað við sama tíma árið áður.
- Óvissa ríkir um áhrif innflutningsbanns Rússlands fyrir íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sérstaklega ef það mun dragast á langinn. Hins vegar er full ástæða til að ætla, til lengri tíma litið, að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sem hafa sýnt mikla aðlögunarhæfni og sveigjanleika í markaðsstarfi, muni finna nýja markaði fyrir þær vörur sem hafa til þessa verið seldar til Rússlands. Er margt sem bendir til þess að fyrirtækin hafi nú þegar náð að aðlaga sig að þeim breyttu aðstæðum.
- Að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja hlyti því að teljast meiriháttar frávik frá utanríkisstefnunni og ábyrgðarhluti sem kallaði, í besta falli, á gagnrýnar spurningar vinnu um vegferð íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamskiptum og orðspor Íslands sem traust bandalagsríki myndi bíða hnekki. Hagsmunagæsla við okkar helstu vinnu- og bandalagsþjóðir yrði þyngr í vöfum.
- Hefði Ísland ekki tekið þátt í þeim þvingunaraðgerðum sem gripið hefur verið til gagnvart Rússlandi væri það í fyrsta sinn í sögu íslenska lýðveldisins að landið hefði kosið að fara eigin leiðir og þar með rofið samstöðu vestrænna ríkja í málefnum sem allir eru sammála um að varða grundvallaratriði í öryggismálum Evrópuríkja.