

Yfirráð Íslands yfir eigin sjávarauðlind

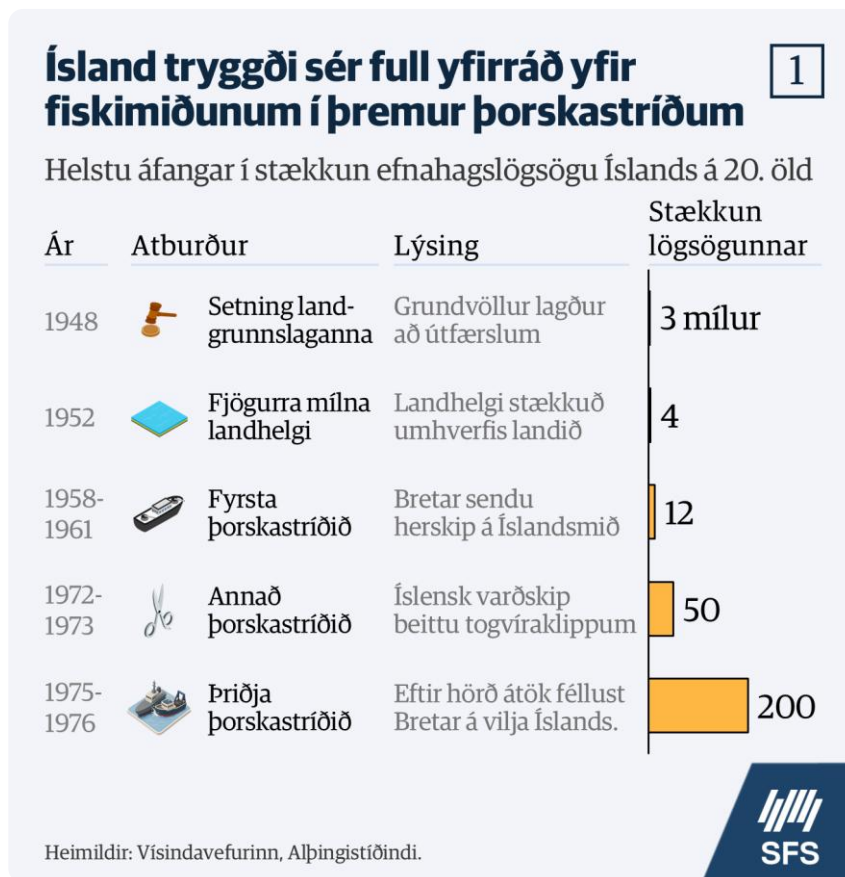


Velgengni Íslendinga í sjávarútvegi byggist á yfirráðum yfir sjávarauðlindinni og markvissri fiskveiðistjórnun sem grundvallast á vísindum. Aðild að ESB yrði grundvallarbreyting á því fyrirkomulagi þar sem stórlega yrði dregið úr forræði landsins á ákvörðunum sem nú eru teknar með hagsmuni Íslands í fyrirrími. SFS telur mikilvægt að fyrir liggi hvað felst í framsali yfirráða yfir fiskveiðiauðlindinni og afleiðingunum af því, áður en kosið verði um áframhaldandi aðildarviðræður við ESB.

Baráttan fyrir yfirráðum yfir fiskimiðunum var ein mikilvægasta barátta þjóðarinnar á 20. öld, svo tryggja mætti efnahagslegt sjálfstæði. Þar var lagður grunnur að öflugri sókn til betri lífshæðis og enn styðjast Íslendingar við þann árangur er þá náðist.

Um miðja öldina sóttu erlendir flotar stíft á Íslandsmið og veiddu um helming alls þorskafla.¹ Réttur Íslendinga yfir hafsvæðinu var ekki bara í húfi heldur einnig möguleikinn á að vernda auðlind sem farsæld þjóðarinnar hefur grundvallast á.

Grunnur að útfærslu efnahagslögsögunnar var lagður með landgrunnslögunum árið 1948 (mynd 1). Fiskveiðilögsagan var síðan færð út í áföngum og að lokum í 200 sjómílur árið 1975. Þrátt fyrir útfærsluna veiddu erlendir togara áfram innan 200 mílna lögsögunnar.



Harðast var barist við Breta sem veitt höfðu hér við land um langt árabil. Íslensk varðskip beittu togvirkilippum til að stöðva veiði erlendra togara. Í kjölfarið sendu Bretar herskip á miðin, átökin hörðnuðu og Ísland sleit loks stjórnmálasambandi við Bretland.²

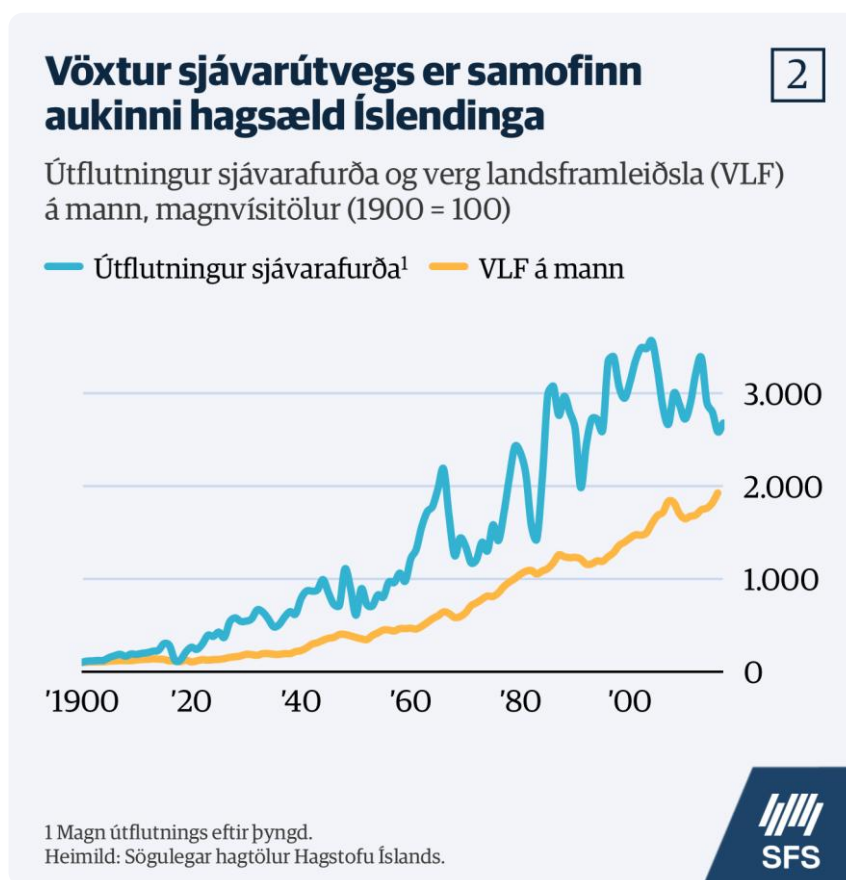
1 Ágúst Einarsson (2016). „Íslenskur sjávarútvegur í erlendu samhengi“. Slóð: https://www.bifrost.is/media/1/ae_grein_09_13_2016_hi.pdf

2 Guðni Th. Jóhannesson (2004). „Getið þið gefið mér einhverjar upplýsingar um útfærslu landhelginnar og þorskastríðið?“ Slóð: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=4588>

Baráttunni lauk árið 1976 þegar Bretar viðurkenndu loks 200 sjómílna fiskveiðilögsögu Íslands. Þar með tryggði Ísland sér full og óskoruð yfirráð yfir fiskimiðunum.³ Til þess var barist.

Sjávarútvegur er undirstöðugrein

Hagsæld þjóðarinnar hefur lengi haldist í hendur við útflutning á sjávarafurðum (mynd 2). Þar skipti stækkun efnahagslögsögunnar miklu máli. Þá jókst afli sem knúði áfram útflutning og meiri velmegun. Að þorskastríðunum loknum biðu þó nýjar áskoranir. Langvarandi ofveiði leiddi til þess að mikilvægir fiskistofnar veiktust og stöðu sjávarútvegs hrakaði.



Til að bregðast við ofveiði settu stjórnvöld á aflamarkskerfi (kvótakerfi). Með varanleika aflaheimilda, aukinni fylgni við vísindalega ráðgjöf og síðar framseljanlegum kvóta tókst að lokum að auka framleiðni í greininni og byggja verðmætisköpun á sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar fremur en sífellt auknum afla.

³ Fiskifrétir (2025). „Baráttan fyrir efnahagslegu sjálfstæði þjóðarinnar“. Slóð: <https://fiskifrétir.vb.is/barattan-fyrir-efnahagslegu-sjalfstaedi-thjodarinnar/>

Íslenskur sjávarútvegur skapar nú mikil verðmæti, fjölbreytt störf, styður við byggðafestu um land allt og hefur verið drifkraftur nýsköpunar og tækniframfara. Þá sker hann sig úr í alþjóðlegum samanburði, meðal annars vegna þess að íslenskur sjávarútvegur er sá eini þar sem sértæk opinber gjöld standa undir opinberum kostnaði vegna greinarinnar, og gott betur.⁴

Forræðið fer með aðild að ESB

Aðild að Evrópusambandinu (ESB) felur í sér grundvallar-breytingu á þeirri stöðu sem Íslendingar tryggðu sér með baráttunni um miðin í kringum Ísland og útfærslu land-helginnar. Verndun sjávarauðlinda fellur undir óskiptar vald-heimildir sambandsins innan sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB (mynd 3). Það þýðir að forræðið á auðlindinni sem vannst í þorskastríðum færi þar með úr okkar höndum.⁵

ESB fer með fullt forræði yfir fiskveiðiauðlindum aðildarríkjanna

Valdheimildir ESB yfir auðlindum sjávar aðildarríkjanna

Atriði	Ákvörðun	Skýring
 Ákvörðun hámarksafla		Leyfilegur hámarksafla
 Úthlutun aflaheimilda		Úthlutun og skipting aflaheimilda aðildarríkja
 Tæknilegar ráðstafanir		Hvenær, hvar og hvaða ríki mega stunda veiðar
 Veiðiaðferðir og veiðifæri		Með hvaða hætti má stunda fiskveiðar
 Samnings-forræði		Samningar við utanað-komandi ríki og stofnanir

Heimild: Stefán Már Stefánsson: „Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar“.

3



4 OECD (2025). „OECD Review of Fisheries 2025“

Slóð: https://www.oecd.org/en/publications/2025/02/oecd-review-of-fisheries-2025_d308ff48.html

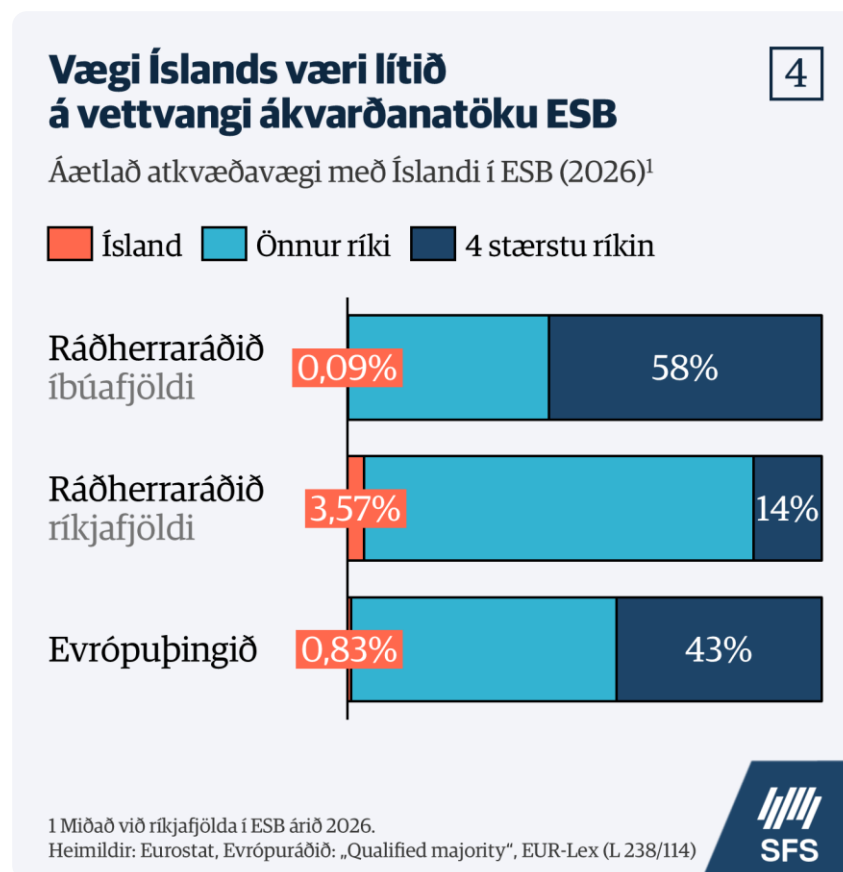
5 Stefán Már Stefánsson (2014). „Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar.“ Slóð: https://heimssyn.is/wp-content/uploads/Vidauki_III_lokaskjal.pdf

Aðildarríki ESB geta ekki hvert fyrir sig sett reglur á sviði sjávarauðlinda nema til þess komi sérstök heimild frá ESB. Á vettvangi ESB er meðal annars ákveðinn leyfilegur heildaraflí einstakra stofna og skipting hans milli aðildarríkja, reglur um tæknilegar verndarráðstafanir, veiðitímabil og veiðarfæri.

Þá fer ESB einnig með forræði á samningum gagnvart utan-aðkomandi ríkjum í málum sem falla undir sameiginlegu fisk-veiðistefnuna. Ef Ísland væri hluti af ESB væru ákvarðanir sem nú eru teknar á Íslandi, með íslenska hagsmuni að leiðarljósi, teknar út frá hagsmunum ESB. Fram hjá því yrði ekki komist.

Innganga í ESB tryggir ekki áhrif

Ísland hefði sáralítið vægi í ákvarðanatöku sambandsins enda yrði það eitt fámennasta aðildarríki ESB (mynd 4). Vægi Íslands væri á bilinu 0,09% til 3,57%, eftir því hvort miðað væri við íbúafjölda eða fjölda aðildarríkja. Vægi Íslands yrði enn minna við áframhaldandi stækkun sambandsins.⁶



⁶ Framkvæmdastjórn ESB (2026). „Candidate countries and potential candidates“. Slóð: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/candidate-countries-and-potential-candidates_en

Flestar ákvarðanir í ráðherraráðinu eru teknar með auknum meirihluta, þar sem samþykki þarf bæði frá a.m.k. 55% aðildarríkja og ríkjum sem standa að baki a.m.k. 65% íbúafjölda. Fjögur fjölmennustu ríkin – Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Spánn – hafa samanlagt um 58% íbúa ESB.^{7,8}

Á Evrópuþinginu byggjast ákvarðanir almennt á meirihluta greiddra atkvæða. Þar fengi Ísland líklega lágmarksfjölda þingsæta, sex sæti, eða 0,83% af núverandi fjölda þingsæta. Þá fengi Ísland einn fulltrúa í framkvæmdastjórn ESB. Honum bæri þó að gæta hagsmuna ESB í heild en ekki Íslands sérstaklega.

Þótt Ísland gæti haft áhrif á mótun sjávarútvegsmála gæti ríkið ekki eitt og sér tryggt að niðurstöður tækju mið af íslenskum hagsmunum, þótt ríkir væru. Formleg þátttaka í ESB tryggir „sæti við borðið“ en því fer fjarri að því sæti fylgi sérstakt ákvörðunarvald.

Hafsvæði ráða ekki afla

Almenna reglan innan ESB er sú að aflahlutdeild hvers ríkis tekur mið af veiðireynslu. Vel er hins vegar þekkt að togstreita skapist þegar ríki með stór hafsvæði og gjöful fiskimið telja að aflaheimildir þeirra endurspegli ekki vægi þeirra stofna sem finnast innan lögsögu þeirra.

Spánn og Frakkland hafa bæði hlutfallslega stór hafsvæði og mikinn heildarafla (mynd 5). Holland og Danmörk hafa mikla hlutdeild í afla en hlutfallslega lítil hafsvæði. Þá hafa ríki eins og Írland hlutfallslega stórt hafsvæði en lítinn afla.⁹

Ýmislegt getur skýrt þennan mun, til dæmis hversu gjöful miðin eru innan hafsvæðis hvers ríkis, hvaða fisktegundir halda sig þar og hversu hátt hlutfall af afla ríkjanna kemur frá eigin hafsvæðum. Aðildarríki geta jafnframt stundað veiðar innan hafsvæða hvers annars. Þá geta einnig utanaðkomandi ríki veitt innan aðildarríkja hafi þau til þess heimildir frá ESB. Meginregla

7 Eurostat (2026). „Demography of Europe“. Slóð:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2026>

8 Ráðherraráð ESB (2026). „Qualified majority“. Slóð:

<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/how-does-the-council-vote/qualified-majority/>

9 „Ystu svæði ESB“ undanskilin skv. flokkun ESB. Heimild: Framkvæmdastjórn ESB

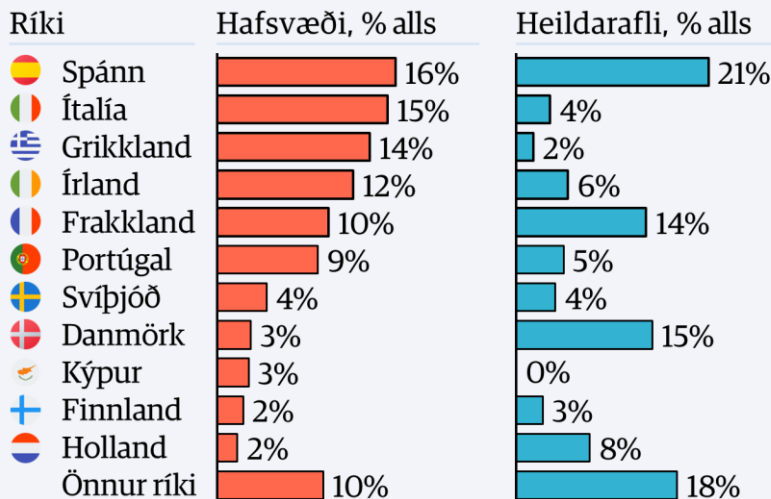
(2026). „The EU and its outermost regions“. Slóð:

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/outermost-regions_en?

Hafsvæði ræður ekki aflahlutdeild innan ESB

5

Hafsvæði og aflahlutdeild ESB-ríkja (2023)^{1,2,3}



1 Hafsvæði miðast við efnahagslögsögu ESB-ríkja í Evrópu. 2 „Ystu svæði“ undanskilin. 3 Afli miðast við heildarafla flota hvers ríkis óháð veiðistað. Heimildir: marineregions.org; „Maritime Boundaries Geodatabase“; ec.europa.eu/eurostat; „Catches by fishing area (fish_ca_main)“.

SFS

ESB um frjálsa fjármagnsflutninga hefur gert það að verkum að aðilar geta óhindrað fjárfest í sjávarútvegi og aflaheimildum á milli aðildarríkja.

Eitt ríki getur orðið undir í samningum ESB

Við inngöngu í ESB færir samningsumboð vegna deilistofna til ESB. Ísland ferir þá ekki lengur eitt með ákvörðunarvald sem sjálfstætt strandríki gagnvart öðrum ríkjum. Þá geta komið upp aðstæður þar sem ESB þarf að samræma ólíka hagsmuni aðildarríkja við gerð alþjóðlegra fiskveiðisamninga.

Í slíkum samningum gæti sambandið til að mynda ákveðið að gefa eftir hlutdeild í tilteknum stofni sem Ísland hefur verulega hagsmuni af, s.s. loðnu eða norsk-íslenskri síld, í skiptum fyrir hlutdeild í stofni sem önnur aðildarríki en Ísland nýta og njóta góðs af. Ísland gæti því ekki eitt tryggt eigin hagsmuni og gæti því orðið af verulegum verðmætum.

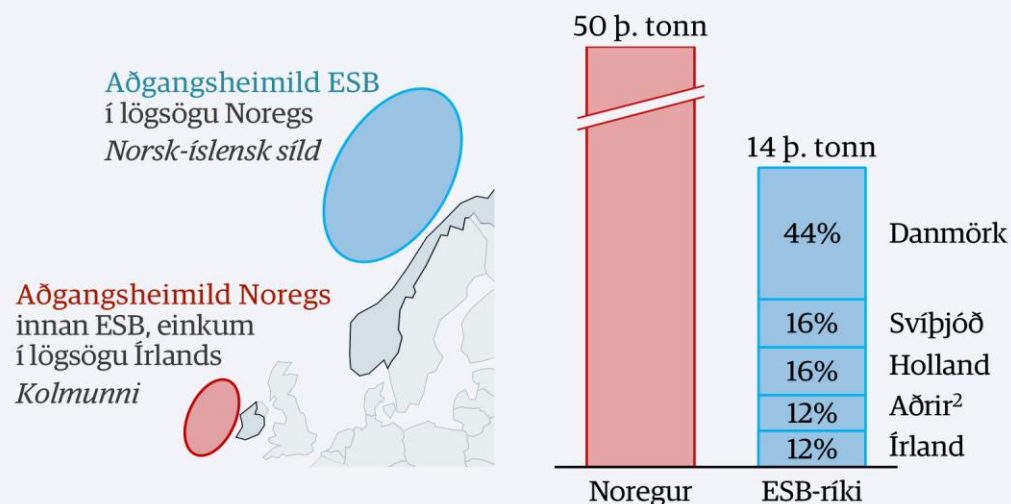
Írland varð undir í samningi ESB við Noreg

Nýlegur samningur ESB og Noregs um gagnkvæman aðgang að veiðisvæðum innan hafsvæðis hvors annars sýnir hvernig eitt ríki getur borið skarðan hlut frá borði í samningum ESB í sjávarútvegsmálum (mynd 6). Í samningnum felst að Norðmenn fá að veiða allt að 50 þúsund tonn af eigin kvóta í kolmunna á tilgreindum hafsvæðum innan ESB. Á móti fá ríki ESB að veiða 13,5 þúsund tonn af eigin kvóta í norsk-íslenskri síld innan lögsögu Noregs.¹⁰

Írsk lögsaga vegur þungt í samningum ESB og Noregs en Írland fær lítið í staðinn

6

Samningur ESB og Noregs um gagnkvæman aðgang að veiðiheimildum, staðsetning, heildarafl og skipting (2026)^{1,2}



1 Afmörkun svæða á korti er einfölduð framsetning. 2 Önnur ESB ríki.
Heimild: Framkvæmdastjórn ESB (2026), Fishing News (2026).

SFS

Svæðið sem Noregur fær aðgang að hefur að geyma ein gjöfulustu kolmunnamíð innan ESB en svæðið er þó að mestu innan írskrar lögsögu.¹¹ Þrátt fyrir að hafsvæði Írlands vegi þungt í skiptunum er hlutur þess í heimildum til ESB aðeins

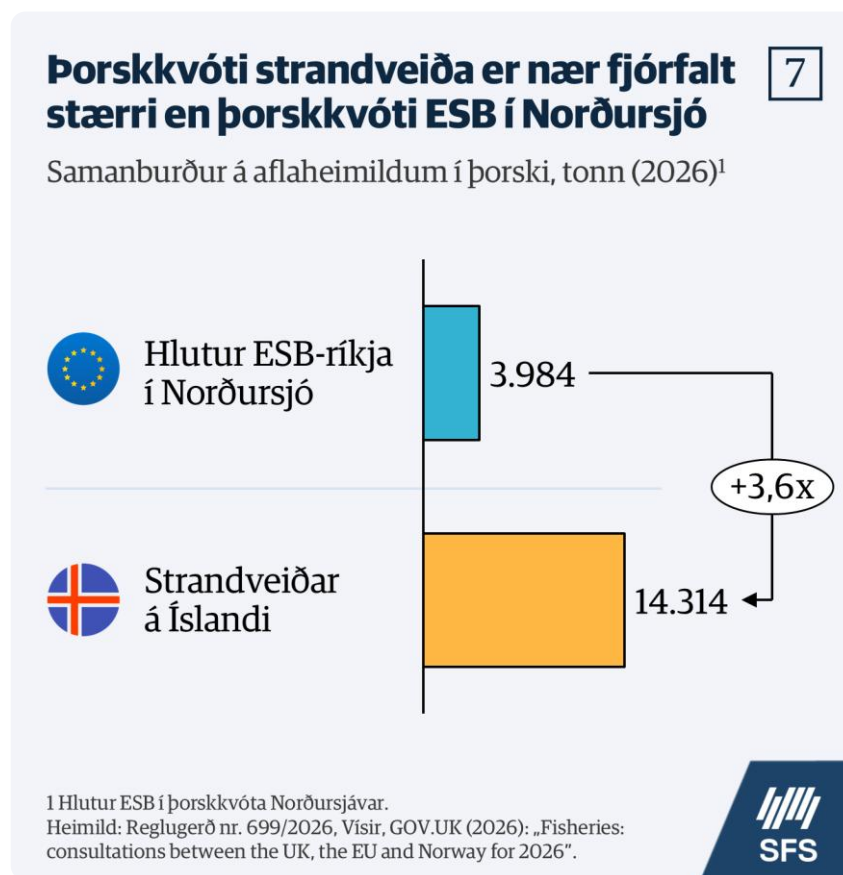
10 Framkvæmdastjórn ESB (2026). „European Union and Norway for 2026 - Norwegian spring-spawning (Atlanto-Scandian) herring and blue whiting“ Slóð: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/international/northern-agreements_en#norway

11 Svæðin vestur af Írlandi ná yfir mikilvæg hrygningar- og veiðisvæði kolmunna, þar sem stofninn safnast í þéttar göngur að vori. Marine Institute (2022), „Acoustic Surveys“. Slóð: <https://marine.ie/site-area/areas-activity/fisheries-ecosystems/acoustic-surveys>

12%. Til samanburðar er hlutur margra annarra ríkja hærri, til dæmis fær Danmörk 44% og Holland og Svíþjóð 16% hvort um sig. Til viðbótar telja forsvarsmenn írskra útgerða skiptin enn óhagstæðari þar sem óhagkvæmt sé fyrir írsk skip að sækja svo litlar heimildir í norsk-íslenskri síld til Norður-Noregs.¹²

Miklir hagsmunir en takmarkað vægi

Hagsmunir Íslands vegna sjávarútvegs eru miklir í öllum samanburði. Til dæmis er strandveiðipottur þorsks á Íslandi nærri fjórfalt stærri en þorskhluti ESB-ríkja í Norðursjó (mynd 7).¹³



Þótt efnahagslegt mikilvægi auðlindarinnar fyrir Ísland sé mikið og óumdeilt fær landið ekki samsvarandi vægi við ákvarðanatöku innan ESB. Þrátt fyrir að Ísland tæki formlega

12 Fishing News (2026). „Staggering imbalance‘ in EU-Norway fisheries deal“. Slóð: <https://fishingnews.co.uk/news/staggering-imbalance-in-eu-norway-fisheries-deal/>

13 Þorskhlutur ESB-ríkja var hluti af samkomulagi ESB við Noreg og Bretland um skiptingu afla í Norðursjó. Heimild: Framkvæmdastjórn ESB (2025). „The EU, Norway and the UK agree on fishing opportunities in the North Sea for 2026“. Slóð: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-norway-and-uk-agree-fishing-opportunities-north-sea-2026-2025-12-05_en

Þátt í móttun þessara ákvarðana gæti það einfaldlega ekki, eitt og sér, tryggt að ákvarðanir innan ESB tækju mið af mikilvægi sjávarútvegs fyrir íslenskt efnahagslíf og byggðir landsins.

Höfum forræðið í fyrirrúmi

Árangur Íslands í sjávarútvegsmálum byggist á því að þjóðin hefur sjálf farið með yfirráð yfir sjávarauðlindinni. Á þeim grunni hafa ákvarðanir um fiskveiðistjórnun verið teknar og hagsmunir þjóðarinnar hafðir í fyrirrúmi. Það gildir hvort sem um ræðir ákvarðanir um heildarafla, verndun fiskistofna eða í samningum við erlend ríki. Þessi staða myndi gjörbreytast með aðild að ESB þar sem valdheimildir færast til stofnana þar sem vægi Íslands yrði lítið.

Sagan sýnir að formleg þátttaka innan ESB tryggir hvorki afgerandi áhrif né að hagsmunir einstakra ríkja ráði för. Fiskimið eins ríkis geta jafnvel orðið skiptimynt fyrir hagsmuni annarra ríkja. Fyrir hagsmuni Íslands felst veruleg áhætta í því að færa vald frá landinu í sameiginlegt kerfi þar sem vægi í ákvarðanatöku yrði takmarkað.

Skýr skilyrði þurfa að liggja fyrir

Aðild Íslands að ESB myndi færa mikilvægar valdheimildir til stofnana sambandsins, þar sem Ísland hefði lítið vægi og gæti ekki tryggt að ákvarðanir tækju mið af íslenskum hagsmunum.

Ísland ætti því ekki að láta frá sér full og óskoruð yfirráð yfir auðlindum sjávar. Vegna þeirra yfirráða hafa Íslendingar byggt upp einn ábatasamasta sjávarútveg í heimi. Verði engu að síður kosið að halda áfram aðildarviðræðum er nauðsynlegt fyrir íslensk stjórnvöld að tryggja að:

- Ísland standi utan sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB
- ákvörðunarvald um heildarafla, úthlutun aflaheimilda, aðgang að fiskimiðum og verndarráðstafanir verði í höndum Íslands
- Ísland fari með samningsforræði vegna deilistofna
- reglan um hlutfallslegan stöðugleika, hagstæða upphaflega úthlutun eða pólitísk fyrirheit komi ekki í stað varanlegra yfirráða yfir auðlindinni

Ábyrgðarmaður:

Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri SFS.