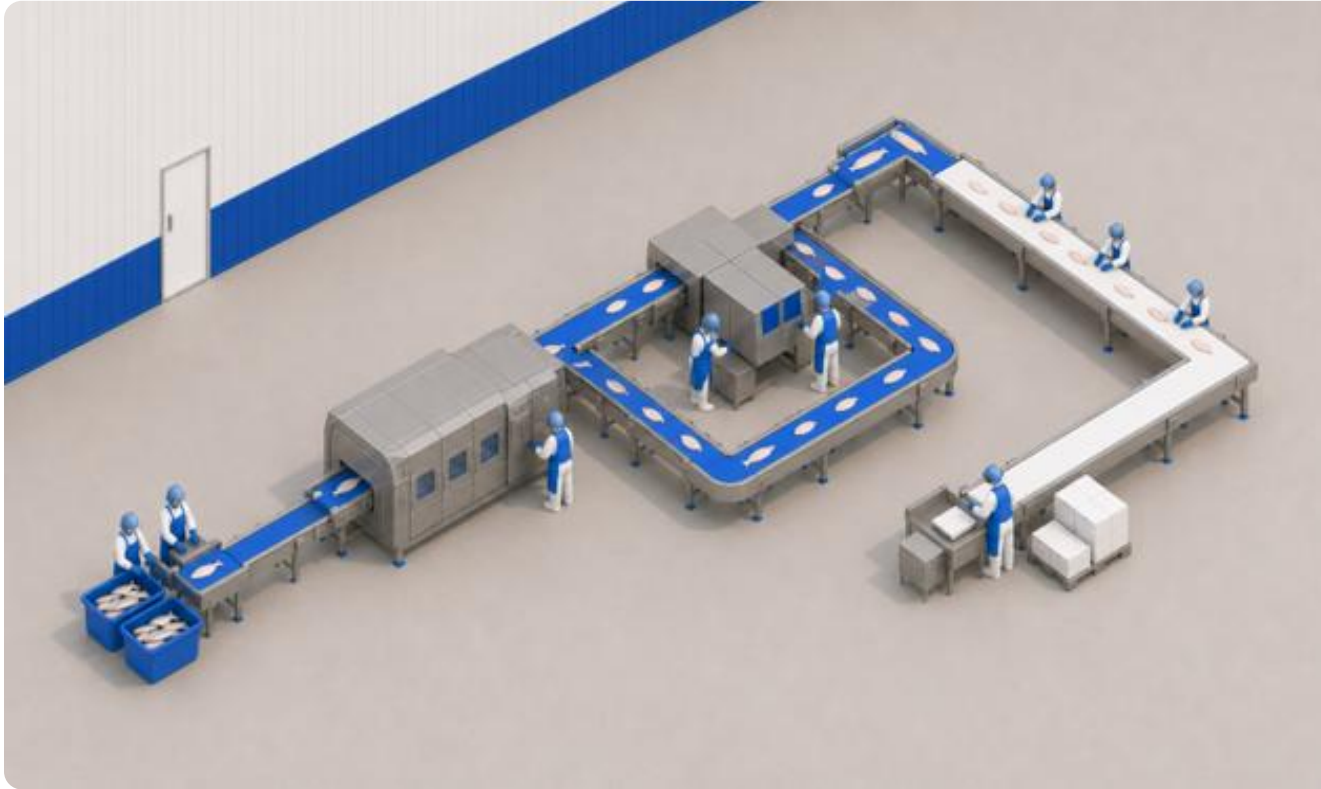


Áhætta fylgir erlendum yfirráðum kvóta



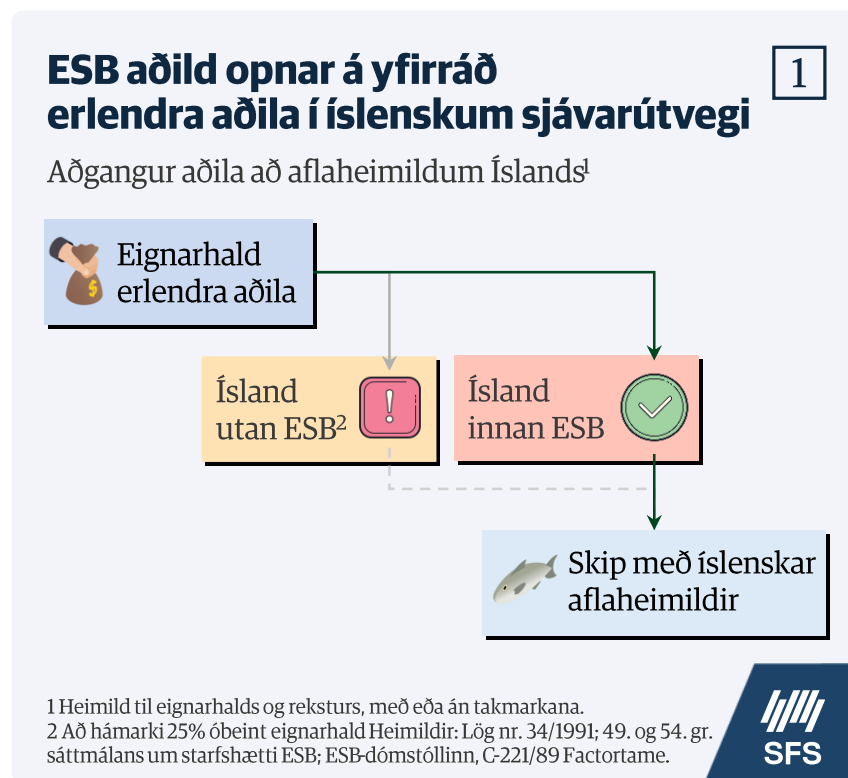
Erlent eignarhald í íslenskum sjávarútvegi hefur verið verulega takmarkað og virðisauki greinarinnar að langmestu orðið til á Íslandi með fullvinnslu afurða innanlands. Þessar varnir veikjast við inngöngu í ESB enda geta þær takmarkanir sem eru í gildi ekki staðið óbreyttar. Íslenskar aflaheimildir gætu áfram verið skráðar á íslenskt félag þótt eignarhald, ákvörðunarvald og ávinningur færðust úr landi. Þá vaknar sú áleitna spurning hver njóti til framtíðar ávinnings sjávarauðlindarinnar í formi arðs, skatttekna, starfa og annarrar verðmætasköpunar.

Á Íslandi hafa lengi gilt takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila í sjávarútvegi. Reglunum er ætlað að sporna gegn því að aflaheimildir Íslands færist í hendur erlendra aðila og tryggja að nýting sameiginlegra auðlinda stuðli að innlendri verðmætasköpun, til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag.

Ísland hefur sérstaka heimild samkvæmt EES-samningnum til að viðhalda þeim takmörkunum sem gilda um fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi. Samkvæmt lögum mega aðeins íslensk félög undir íslenskum yfirráðum stunda fiskveiðar innan efnahagslögsögunnar. Þá mega erlendir aðilar ekki fara með meira en 25% eignarhlut í þessum félögum.¹

Takmarkanir falla niður við inngöngu

Aðild Íslands að Evrópusambandinu (ESB) myndi að óbreyttu opna fyrir yfirráð erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi (mynd 1). Núverandi heimild Íslands samkvæmt EES-samningnum til að setja slíkar takmarkanir myndi falla niður við inngöngu.² Til að viðhalda takmörkununum þyrfti því að semja sérstaklega um undanþágu í aðildarsamningi Íslands við ESB. Ástæðan er sú að núgildandi takmarkanir geta skert réttindi sem leiða af tveimur grunnreglum innri markaðarins.



Í fyrsta lagi felur staðfesturéttur samkvæmt 49. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) meðal

1 Alþingi (2026), „Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri“. Slóð: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991034.html>.

2 Alþjóðamálastofnun (2014), „Aðildarviðræður Íslands við ESB - úttekt á aðildarviðræðunum“. Slóð: <https://www.althingi.is/altext/erindi/143/143-1480.pdf>

annars í sér rétt ríkisborgara eins aðildarríkis til að stofna og reka fyrirtæki í öðru aðildarríki á sömu skilyrðum og ríkisborgarar þess. Takmarkanir á þeim rétti á grundvelli ríkisfangs eru almennt óheimilar.¹

Í öðru lagi eru frjálsir fjármagnsflutningar tryggðir með 63. gr. TFEU, sem bannar takmarkanir á fjármagnsflutningum milli aðildarríkja ESB. Undir þá falla meðal annars fjárfestingar í fyrirtækjum. Reglur um hversu stóran hlut erlendir aðilar mega eiga geta því falið í sér takmörkun á þeim réttindum.

Engin fordæmi fyrir sambærilegri undanþágu

Varanlegar undanþágur frá grunnreglum innri markaðar ESB eru fáar og afmarkaðar. Þá eiga þær það sammerkt að byggjast á ófjárhagslegum sjónarmiðum og vera bundnar við tiltekin landsvæði, fasteignir eða menningarleg sérkenni. Þær eru yfirleitt skilgreindar með öðrum viðmiðum en ríkisfangi og hafa aðeins mjög takmörkuð áhrif á innri markað ESB.³

Möguleg varanleg undanþága vegna eignarhalds í íslenskum sjávarútvegi yrði frábrugðin fyrrgreindu mynstri. Ekki finnast fordæmi fyrir því að einstök atvinnugrein sé varanlega undanskilin þessum reglum með sambærilegum hætti. Þá var afstaða ESB í fyrri aðildarviðræðum Íslands skýr um að takmarkanir á erlendra fjárfestingu í íslenskum sjávarútvegi samrýmdust ekki reglum ESB og því þyrfti að breyta þeim við aðild.⁴

Ekkert stopp á kvótahoppi

Fjöldmörg aðildarríki hafa reynt að setja reglur til að sporna gegn því að landskvóti færist í hendur erlendra aðila, til dæmis með því að úthluta aðeins heimildum til skipa sem sigla undir fána þess ríkis. Slík úthlutun þarf þó ávallt að vera í samræmi við reglur innri markaðar ESB.

Þrátt fyrir þessar tilraunir hafa erlendir aðilar fengið aðgang að landskvóta aðildarríkja með aðferð sem nefnist „kvótahopp“.

3 Sjá t.d. ESB (2016), „Protocol (No 32) on the acquisition of property in Denmark“. Slóð: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_32/oj/eng og Evrópusambandið (2003), „Protocol No 6 on the acquisition of secondary residences in Malta“. Slóð: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/acc_2003/act_1/pro_6/sign/eng

4 Alþjóðamálastofnun (2014), „Aðildarviðræður Íslands við ESB – úttekt á aðildarviðræðunum“. Slóð: <https://www.althingi.is/altext/erindi/143/143-1480.pdf>

Í því felst að erlendir aðilar notfæra sér reglur ESB, meðal annars um staðfesturétt, bann við mismunun eftir þjóðerni og frjálsa fjármagnsflutninga, til þess að skrá skip sín eða stofna fyrirtæki í öðru aðildarríki og fá þannig aðgang að landskvóta þess, ýmist með kaupum af öðrum einkaaðilum eða með úthlutun hlutaðeigandi ríkis. Í tilviki Íslands gæti það þá átt sér stað með viðskiptum á milli einkaaðila.

Kvótahopp getur einnig falist í kaupum á sjávarútvegsfyrirtækjum sem þegar hafa fengið úthlutað kvóta í viðkomandi aðildarríki. Slík háttsemi getur hæglega leitt til þess að ávinningur af landskvótanum færist að hluta til aðila sem hafa lítil eða engin raunveruleg tengsl við viðkomandi ríki.

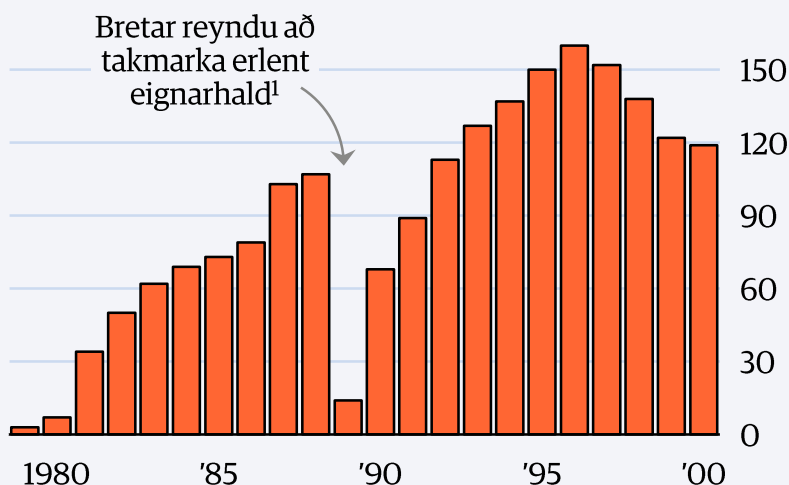
Bitlausar takmarkanir Breta

Á 9. áratug liðinnar aldar fjölgaði erlendum fiskiskipum í Bretlandi hratt vegna kvótahopps (mynd 2). Erlendar útgerðir fengu þannig aðgang að landskvóta Bretlands með því að eignast eða taka yfir rekstur fiskiskipa sem skráð voru í Bretlandi.

Erlendum fiskiskipum í Bretlandi fjölgaði þrátt fyrir hertar reglur

2

Bresk fiskiskip í eigu erlendra aðila, fjöldi (1970-2000)



¹ Bretar settu strangari skipskráningarlög til að reyna að hamla kvótahoppi. Heimildir: Utanríkisráðuneytið (2008): „Fiskveiðistefna ESB og kvótahopp“, Hatcher, Aaron (2002), „Quota-hopping and the foreign ownership of UK fishing vessels“

SFS

Árið 1989 reyndu Bretar að sporna gegn þessari þróun með því að setja umfangsmiklar reglur um þjóðerni og búsetu eigenda, útgerðaraðila, leigutaka og stjórnenda fiskiskipa, auk skilyrða um eignarhald og stjórnun félaga.⁵

Á þessi skilyrði reyndi fyrir Evrópudómstólnum í „Factortame“-málunum og taldi dómstóllinn að skilyrði sem byggðust á þjóðerni og búsetu væru ósamrýmanleg grunnreglum ESB-réttar. Þá áréttaði dómstóllinn að aðildarríki gætu aðeins sett reglur um skráningu skipa sem samræmdust meginreglum sambandsréttar.⁶

Reglur um efnahagsleg tengsl lítil

Af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins má ráða að aðildarríki geti, að ákveðnum þröngum skilyrðum uppfylltum, gert kröfu um raunveruleg efnahagsleg tengsl milli veiðistarfsemi skips og þeirra byggðarlaga í viðkomandi ríki sem háð eru fiskveiðum. Slíkar kröfur þurfa að byggjast á hlutlægum viðmiðum, vera óháðar þjóðerni og samræmast meðal-hófsreglu.

Þær geta meðal annars verið réttlættar með því markmiði að tryggja að fiskveiðar á grundvelli landskvóta komi viðkomandi byggðarlögum til góða. Með hliðsjón af þessu hafa aðildarríkin leitast við að sporna gegn kvótahoppi með ýmsum kröfum um efnahagsleg tengsl útgerðar við viðkomandi aðildarríki.⁷

Af dómaframkvæmdinni má meðal annars draga eftirfarandi ályktanir:

- Almennt má ekki krefjast tiltekins þjóðernis eða búsetu eiganda eða leigjanda skips.

5 Utanríkisráðuneyti (2008), „FISKVEIÐISTEFNA ESB OG KVÓTAHOPP“. Slóð: https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/pdf/kvotahopp_esb_agust_2008.pdf

6 The Guardian (2019), „Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism“. Slóð: <https://www.theguardian.com/law/2019/mar/29/landmarks-in-law-the-90s-fishing-case-that-stoked-uk-euroscepticism>

7 Óttar Pálsson og Stefán Már (2003). „FISKVEIÐIREGLUR ÍSLANDS OG EVRÓPUSAMBANDSINS“. Slóð: https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

- Krefjast má stjórnunar og eftirlits í ríkinu, en ekki útiloka að starfsemin í dótturfélagi lúti stjórn erlends móðurfélags.
- Heimilt getur verið að krefjast þess að skip sé venjulega gert út frá ríkinu, en ekki að hver veiðiferð hefjist þar.
- Krefjast má reglulegra hafnarkoma til að sýna fram á tengsl, en ekki löndunar afla eða takmarka í reynd löndun í öðrum aðildarríkjum.
- Verulegar búsetukröfur til áhafnar eru óheimilar, en krafa um að 75% áhafnar búi í ríkinu hefur verið talin ósamrýmanleg sambandsrétti.

Það er því ljóst að reglur ESB takmarka verulega svigrúm aðildarríkja til að setja skilyrði sem ætlað er að tryggja efnahagsleg tengsl útgerðar við viðkomandi aðildarríki. Möguleikar aðildarríkja til að koma í veg fyrir kvótahopp og að efnahagslegur ávinningur af honum færist til aðila í öðrum aðildarríkjum eru því takmarkaðir.

Erlend yfirráð takmarkast ekki við Bretland

Fjölmörg dæmi sýna að aðildarríki ESB hafa lítið svigrúm til að grípa til varna gegn kvótahoppi. Sænskar útgerðir náðu yfirráðum yfir dönskum aflaheimildum með því að kaupa stór dönsk útgerðarfyrirtæki. Félögin starfa áfram í Danmörku og landa að jafnaði þar, en eignarhald og ákvörðunartaka er í Svíþjóð.⁸

Þá hafa hollenskar útgerðir aflað sér verulegra aflaheimilda í Bretlandi, Þýskalandi, Frakklandi og Belgíu með svipuðum hætti. Í Þýskalandi ræður eitt hollenskt fyrirtæki yfir nær öllum aflaheimildum í makríl og kolmunna og 64% aflaheimilda í síld.⁹

Erlend skip veiða enn mikið í breskri lögsögu

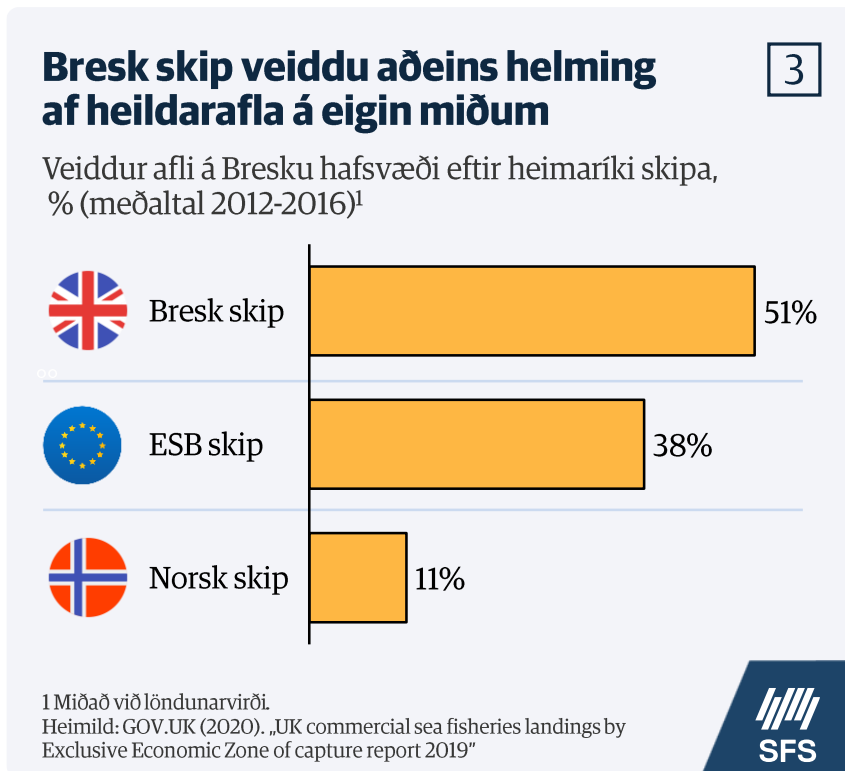
Árið 2019 var um 20% bresks landskvóta í höndum erlendra fyrirtækja.¹⁰ Þá veiddu erlend skip um helming afla á bresku

8 DR (2022), „Først blev Henning Kjeldsen dømt for kvotefusk, nu sælger han ud for milliarder“, 14. febrúar. Slóð: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/foerst-blev-henning-kjeldsen-doemt-kvotefusk-nu-saelger-han-ud-milliard>

9 Makris, J., Brent, Z.W. og Josse, T. (2021), „Dangerously Efficient Industrial Fishing“. Slóð: https://www.tni.org/files/publication-downloads/dutch_industr_fishing_web.pdf

10 BBC (2021), „Brexit trade deal: Who really owns UK fishing quotas?“. Slóð: <https://www.bbc.com/news/52420116>

hafsvæði á tímabilinu 2012-2016 (mynd 3). Skip ESB-ríkja veiddu um 38% afla miðað við verðmæti og norsk skip um 11%.



Þessi þróun skýrist bæði af kvótahoppi og samningum um gagnkvæma nýtingu fiskistofna innan hafsvæðis hvors annars.

Bretum hafði ekki enn tekist að vinda ofan af erlendum yfirráðum yfir aflaheimildum ríflega þremur áratugum eftir að Factortame-dómarnir féllu. Sjávarútvegur varð því eitt helsta tákn takmarkaðs forræðis Breta innan ESB og síðar snar þáttur í útgöngu Breta úr ESB.

Hluttur Bretlands í aflaheimildum innan eigin lögsögu jókst þó eftir útgöngu úr ESB. Samkvæmt samningum færðust heimildir til Bretlands frá ESB sem námu 25% af verðmæti fyrri aflaheimilda ESB-ríkja í breskri lögsögu. Það jafngilti um 20% aukningu á verðmæti breska landskvótans.¹¹

Íslenska leiðin skapar meiri verðmæti

Ólíkt forræði Íslands og Bretlands hefur skapað mismunandi forsendur fyrir framþróun í sjávarútvegi. Bretar höfðu tak-

¹¹ Marine Management Organisation (2021), „Analysis of fishing quota shares in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement“. Slóð: <https://www.gov.uk/government/statistics/analysis-of-fishing-quota-shares-in-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement>

markað svigrúm til að stjórna aðgangi, eignarhaldi og nýtingu aflaheimilda innan ESB, en Ísland hefur getað mótað fiskveiðistjórnunarkerfið að eigin aðstæðum, með það að markmiði að hámarka þjóðhagslegan ávinning af nýtingu auðlindarinnar. Fullt forræði á auðlindinni skiptir hér öllu máli.

Gróflega má áætla að ef íslenskum sjávarútvegi svipaði til þess breska væru lífskjör á Íslandi mun lakari (mynd 4). Skattspor og virðisauki greinarinnar á Íslandi væru minni og ráðstöfunartekjur á mann lægri. Þá má ætla að afli á hvert skip yrði margfalt lægri.¹²



Munurinn á milli sjávarútvegs Íslands og Bretlands verður ekki skýrður með forræðinu á auðlindinni einni, en samanburðurinn undirstrikar mikilvægi þess að Ísland hafi haft forræði á mótun heildstæðrar umgjarðar um nýtingu sjávarauðlindarinnar.

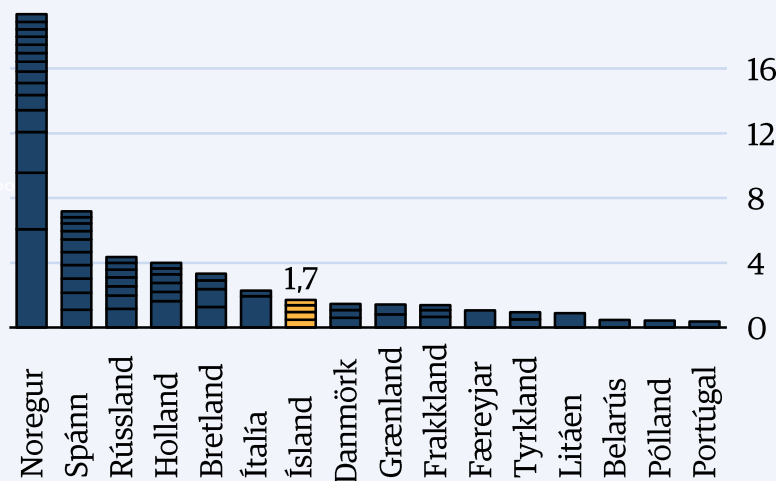
Íslenskur sjávarútvegur er stór, en hversu stór?

¹² Konráð S. Guðjónsson (2026), „Sókn í verðmætasköpun aldrei mikilvægari“. Slóð: <https://konradgudjons.substack.com/p/sokn-i-vermtaskopun-aldrei-mikilvgari>

Umsvif sjávarútvegs eru mikil á Íslandi en fyrirtækin í greininni eru langt frá þeim stærstu í evrópskum samanburði (mynd 6).¹³ Tekjur fjögurra stærstu sjávarútvegsfyrirtækja Íslands voru samtals 1,7 ma. USD samkvæmt lista yfir 150 stærstu sjávarútvegsfyrirtæki heims. Samanlagt voru tekjur stærstu

Stærstu sjávarútvegsfyrirtæki Íslands blikna í evrópskum samanburði 5

Tekjur stærstu sjávarútvegsfyrirtækja í Evrópu eftir heimaríki, ma. USD (2024)¹



¹ Fyrirtæki á lista yfir 150 stærstu fyrirtæki heims í sjávarútvegi, fiskeldi og tengdri starfsemi eftir heildartekjum.
Heimild: Undercurrent News, Seafood Titans 150: Sector's Largest Firms



hollensku fyrirtækjanna á listanum 4 ma. USD og þeirra spænsku 7,2 ma. USD.

Afnám takmarkana á fjárfestingum erlendra aðila opnar íslenskan sjávarútveg fyrir erlendum kaupendum sem geta verið mun fjársterkari en íslenskir aðilar. Þá þurfa slíkir fjárfestar ekki endilega að vera sjávarútvegsfyrirtæki.

Erlend fyrirtæki gætu freistað yfirtöku

Dæmi eru um einstök erlend sjávarútvegsfyrirtæki sem eru á stærð við eða stærri en fjögur stærstu íslensku félögin samanlagt (mynd 5). Til dæmis voru tekjur norska félagsins Austevoll

¹³ Undercurrent News (2025), „Seafood Titans 150: The Sector's Largest Firms, First Edition“. Slóð: <https://reports.undercurrentnews.com/report/seafood-titans-150-the-sector-s-largest-firms-first-edition>

Seafood meira en tvöfaldar samanlagðar tekjur fjögurra stærstu íslensku fyrirtækjanna, en stærsta hollenska fyrirtækið var



nærri jafn stórt.

Við inngöngu í ESB gætu erlend fyrirtæki að óbreyttu fjárfest í íslenskum sjávarútvegi og keypt félög sem eiga íslenskar aflaheimildir. Aflaheimildirnar gætu áfram verið skráðar á íslenskt félag þótt eignarhald, ákvörðunarvald og ávinningur færðust úr landi. Þá vaknar sú áleitna spurning hver njóti til framtíðar ávinnings sjávarauðlindarinnar í formi arðs, skatttekna, starfa og annarrar verðmætasköpunar.¹⁴

Innlend yfirráð tryggja innlendan ávinning

Áframhaldandi takmarkanir á fjárfestingum erlendra aðila eru mikilvæg vörn gegn því að yfirráð yfir íslenskum aflaheimildum færist úr landi. Við inngöngu í ESB myndi heimild Íslands til að viðhalda núverandi reglum að óbreyttu falla niður.

¹⁴ Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (2026), „Stór, já, en hversu stór?“. Slóð: <https://www.sfs.is/frett/stor-ja-en-hversu-stor>

Reynsla annarra Evrópuríkja sýnir að landskvóti tryggir hvorki innlent eignarhald né yfirráð yfir nýtingu hans. Reglur ESB takmarka verulega heimildir ríkja til að sporna gegn kvóta-hoppi og erlendar útgerðir hafa náð yfirráðum yfir aflaheimildum með kaupum á félögum og stofnun dótturfélaga.

Verjum eignarhald á auðlindinni

Aðild að ESB myndi veikja núverandi varnir Íslands gegn því að yfirráð yfir íslenskum aflaheimildum færist til erlendra aðila. Landskvóti og skráning aflaheimilda á íslensk félög veita litla vernd ef erlendir aðilar geta keypt félögin sem halda á heimildunum. Verði engu að síður kosið að halda áfram aðildarviðræðum þurfa íslensk stjórnvöld að tryggja að:

- Ísland hafi áfram sömu heimildir og nú til að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum.
- verndin nái til bæði beins og óbeins eignarhalds svo ekki verði hægt að ná yfirráðum yfir aflaheimildum með kaupum á íslenskum félögum eða í gegnum dótturfélög.
- Ísland geti áfram tryggt að raunveruleg yfirráð yfir félögum með íslenskar aflaheimildir séu innanlands.
- framangreindar heimildir komi fram í aðildarsamningi Íslands við ESB og þeim verði ekki breytt án samþykkis Íslands.

Ábyrgðarmaður:

Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri SFS.