

# Stjórnun efnahagslögsögu þegar ríki ganga í ESB

Fullveldisréttur

Reykjavík, janúar 2025

Kári skrifar



**L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X**

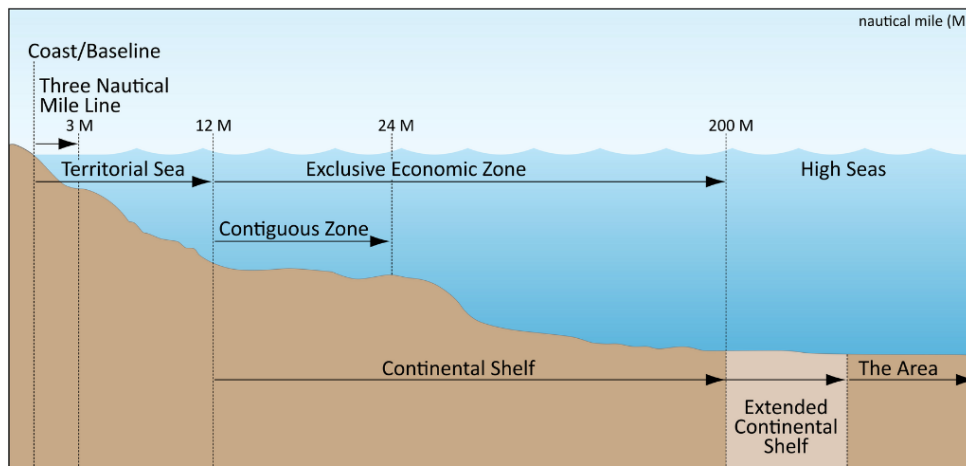
## Útdráttur

Skýrslan fjallar um mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld vandi til verka þegar kemur að umræðu um inngöngu Íslands í Evrópusambandið (ESB), sérstaklega í tengslum við sjávarútveg og hafrétt. Hún útskýrir hugtök eins og landhelgi, efnahagslögsögu (EEZ) og framlengt landgrunn, og hvernig þessi réttindi tengjast alþjóðarétti, þar á meðal Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS). Skýrslan leggur áherslu á að rannsaka þarf mögulegar breytingar á löggjöf ESB og áhrif þeirra á íslenskan sjávarútveg, auk þess að kanna stuðningsaðgerðir til að draga úr neikvæðum áhrifum á fiskveiðar. Einnig er bent á að Evrópudómstóllinn hefur lokaorðið um túlkun Evrópuréttar, sem getur haft veruleg áhrif á íslensk réttindi og stjórnun auðlinda í framtíðinni.

# Efnisyfirlit

0.1	Formáli . . . . .	3
0.2	Skýring hugtaka . . . . .	5
0.3	Hafréttarsáttmálinn . . . . .	6
0.3.1	Landhelgi og efnahagslögsaga (EEZ) . . . . .	6
0.3.2	Landgrunn . . . . .	6
0.3.3	Framlengt landgrunn (ECS) . . . . .	7
0.3.4	Að ákvarða ytri mörk framlengds landgrunns . . . . .	7
0.3.5	Aðferðir, mælingar og útreikningar . . . . .	8
0.3.6	Réttindi á landgrunni . . . . .	10
0.3.7	Mismunur á landgrunni og efnahagslögsögu (EEZ) . . . . .	10
0.4	Sjávarútvegsstefna ESB . . . . .	11
0.4.1	Aðgangstakmarkanir innan 12 mílna . . . . .	11
0.4.2	Aðgangstakmarkanir innan 100 mílna . . . . .	11
0.4.3	Reglan um hlutfallslegan stöðugleika . . . . .	12
0.4.4	Samningar við Evrópusambandið . . . . .	12
0.4.5	Rómarsáttmálinn . . . . .	12
0.4.6	Bretland og Efnahagsbandalagið . . . . .	13
0.4.7	Tilkoma 200 mílna efnahagslögsögu . . . . .	13
0.4.8	Mun vöntun á aflareynslu tryggja óskoruð yfirráð? . . . . .	15
0.5	Dómar Evrópudómstólsins . . . . .	17
0.5.1	Mál C-330/22 . . . . .	17
0.5.2	Bakgrunnur máls: . . . . .	17
0.5.3	Markmið málshöfðunar: . . . . .	17
0.5.4	Lagaleg álitamál: . . . . .	18
0.5.5	Lög og reglugerðir . . . . .	18
0.5.6	Alþjóðaréttur: . . . . .	18
0.5.7	Evrópuréttur: . . . . .	18

0.5.8	Niðurstaða Evrópudómstólsins: . . . . .	18
0.6	Niðurstöður . . . . .	19
0.6.1	Söguleg þróun og Rómaréttur: . . . . .	19
0.6.2	Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNC- LOS): . . . . .	19
0.6.3	Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB (CFP): . . .	19
0.6.4	Evrópu dómstóllinn og lögmæti veiðireglna: . . .	20
0.6.5	Áhrif á Ísland og framtíðarskipulag: . . . . .	20
0.7	Tillögur . . . . .	20
0.7.1	Löggjöf og stefnumótun: . . . . .	20
0.7.2	Aðlögunarviðræður: . . . . .	21
0.7.3	Áhrifagreining og framtíðarhorfur: . . . . .	21
0.7.4	Stuðningsaðgerðir: . . . . .	21
0.7.5	Fræðsla: . . . . .	21
0.8	Að lokum . . . . .	22



Maritime Zones under International Law (Image credit: U.S. Department of State as modified by NOAA to add Three Nautical Mile Line)

### Mynd 1: Lögsaga

Sjá: U.S. Department of State

## 0.1 Formáli

Þróun hafréttar er óaðskiljanleg frá þróun alþjóðaréttar í heild. Hún á sér rætur í tilkomu sjálfstæðra ríkja, sem gerði raunveruleg alþjóðleg samskipti möguleg, í stað þess að byggja á þeim samskiptum sem ríktu á tímum rómverska heimsveldisins. Þróunin hófst á 16. öld. Fyrstu reglur hafréttar voru að hluta til byggðar á Rómarétti, sem fékk endurnýjað hlutverk í Vestur-Evrópu frá 11. öld, og að hluta til á „framkvæmd ríkja“ (State practice) sem skapaði venjurétt, til dæmis um stríðsrekstur.<sup>1</sup> **Alþjóðlegur venjuréttur** er samsettur af tveimur þáttum:

1. samfelldri og almennri alþjóðlegri framkvæmd ríkja (**practice by states**), og;
2. huglægu samþykki alþjóðasamfélagsins á framkvæmdinni sem lögum (**opinio juris**).<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Churchill, R. R. and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 1988, Manchester University Press, p. 3.

<sup>2</sup>Sjá t.d.: Government of Canada, *Polygyny and Canada's Obligations under International Human Rights Law*, Date modified: 2023-02-03, Sækja.Sjá einnig: Cassese, Antonio. *International Law*, 2005, OUP, pp. 156-157.

Á 16. öld og fram á 17. öld þróuðu lögspekingar, undir áhrifum endurreisnarinnar og siðbótarinnar, reglur sem tengdust alþjóðasamskiptum. Hugo Grotius (1583-1645), hollenskur lögfræðingur, er oft talinn faðir nútíma alþjóðaréttar. Hann byggði kenningar sínar á skynsemi og náttúrurétti, ásamt víðtækum tilvísunum í rit klassískra grískra og rómverskra höfunda. Á þessum árum fékk venjuréttur aukið hlutverk, en Grotius taldi hann þó síður mikilvægan en náttúruréttinn.

Hugmyndin um náttúrurétt (*jus naturale*) er mikilvæg í lögfræði og heimspeki. Náttúruréttur er hugmynd um að ákveðin lög og réttindi séu innbyggð í eðli mannsins og að þau séu aðgengileg öllum einstaklingum og þjóðum, óháð því hvaða stjórnskipulag eða lög gilda í viðkomandi landi.

Hugtakið á rætur að rekja til rómverskra lögspekinga og hefur þróast í gegnum tíðina. Náttúruréttur er oft talinn vera grundvöllur settra laga (positive law) og er notaður til að rökstyðja réttindi og skyldur sem eru sameiginlegar öllu mannkyninu.

Alþjóðaréttur eða (*jus gentium*), er einnig tengdur þessu hugtaki, þar sem það vísar til þeirra laga og reglna sem gilda um samskipti milli þjóða. Þannig er náttúruréttur oft talinn vera sameiginlegur grunnur fyrir alþjóðarétt.<sup>3</sup>

Ritun um hafrétt var oft í tengslum við tiltekin deilumál. Til dæmis var verkið *Frelsi hafsins* [*Mare Liberum*] eftir Grotius, sem kom út árið 1609, skrifað til að réttlæta kröfur hollenska Austur-Indíafélagsins um viðskipti í Austurlöndum, þrátt fyrir einokun á viðskiptum á svæðinu sem Portúgal krafðist á þeim tíma.

Verkið studdi kenninguna um frelsi hafsins og var litið á það sem ógn við kröfur Breta um stjórn á hafinu í kringum Bretland. Þessi rit og viðbrögð við þeim, eins og *Mare Clausum* eftir Selden árið 1635, gerðu mikið til að skýra og þróa hafrétt. Á 18. öld hélt náttúruréttur áfram að hafa áhrif, þrátt fyrir vaxandi mikilvægi venjuréttar.

En náttúruréttur, sem pólitísk kenning, missti áhrif sín í baráttunni gegn konunglegu alræði og vék fyrir pólitískum kenningum sem byggðu á hugmyndinni um samstöðulýðræði og viðhorf-

<sup>3</sup>Black, H. C. (1968). *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (Revised Fourth Edition). St. Paul, Minn.: West Publishing Co., p. 998.

um sem koma fram í riti Rousseaus, *Samfélagssáttmálanum*. Í alþjóðarétti kom þessi þróun fram í uppgangi pósitivismans. Samkvæmt honum tóku ríki sjálfviljug á sig skuldbindingar, eins og þær lýsa sér í framkvæmd og var að finna í venjurétti og í sáttmálum, og voru taldar mikilvægari en náttúruréttur.<sup>4</sup>

Þó að samkvæmt Rómarétti væri hafið sameiginlegt og frjálst fyrir alla (*res communis omnium*), lutu æ fleiri höf á miðöldum eignarhaldi eða lögsögu strandríkja.<sup>5</sup>

Bresk skip (og fleiri) stunduðu löngum veiðar á miðum umhverfis Ísland. Íslendingar, sem mjög reiddu sig á fiskveiðar, höfðu lengi áhuga á verulegu hafsvæði út frá ströndum, eða sjö mílum, sem varið yrði fyrir ágangi erlendra fiskiskipa. Eftir samningaviðræður við bresk stjórnvöld, samþykktu Danir engu að síður venjulegt þriggja mílna mark. Samningurinn var undirritaður í London 24. júní 1901 og staðfestur þann 31. mars 1903.<sup>6</sup>

Útfærsla landhelginnar var eitthvert allra brýnasta hagsmunamál Íslendinga á síðustu öld.<sup>7</sup> Þeir háðu vegna útfærslunnar þrjú þorskastríð á árunum 1958 til 1976, en síðasta útfærslan var í 200 mílur. Sumir telja það hafið yfir vafa að Íslendingar muni halda óskoruðum rétti yfir 200 mílna efnahagslögsögu ef Ísland gengur í Evrópusambandið. Þar er gjarnan vísað til reglunnar um *hlutfallslegan stöðugleika*. Í þessari grein verður kannað hvort það fái staðist að Íslendingar haldi óbreyttum yfirráðum yfir efnahagslögsögunni eftir mögulega inngöngu í Evrópusambandið.

## 0.2 Skýring hugtaka

- Strönd/Grunnlína
- Þriggja mílna lína, frá grunnlínu
- Landhelgi (frá grunnlínu) 12 mílur

<sup>4</sup>Churchill, *op. cit.* p. 4.

<sup>5</sup>T.W. Fulton, *The Sovereignty of the Sea: An Historical Account of the Claims of England to the Dominion of the British Seas, and of the Evolution of the Territorial Waters: With Special Reference to the Rights of Fishing and the Naval Salute* (Edinburgh and London: William Blackwood and Sons, 1911), 3. Sækja.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 648

<sup>7</sup>Sjá t.d.: Gunnar G. Schram, „Um lögmæti 12 mílna landhelgi“, *Tímarit lögfræðinga* 9, nr. 2 (1959): 130-160. Reykjavík: Félagsprentsmiðjan.Sækja.



- Aðlægt belt (contiguous zone), á milli 12 og 24 mílna
- Efnahagslögsaga (EEZ), frá 12 mílum að 200 mílum
- Landgrunn (continental shelf), frá 12 mílum að 200 mílum
- Framlengt landgrunn (extended continental shelf), frá 200 mílum

## 0.3 Hafréttarsáttmálinn

### 0.3.1 Landhelgi og efnahagslögsaga (EEZ)

Landhelgi ríkja nær út í 12 mílur frá ströndum þeirra, en efnahagslögsaga (EEZ) tekur við og nær allt að 200 mílum. Utan 200 mílna telst vera alþjóðlegt hafsvæði [High Seas]. Í dag eru 60% hafanna utan lögsögu þjóðríkja.<sup>8</sup>

### 0.3.2 Landgrunn

Landgrunn er framlenging landsvæðis strandríkis eftir hafsbotni. Samkvæmt alþjóðlegum reglum, eins og fram kemur í 76. gr. Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1982, samanstendur landgrunn strandríkis af hafsbotni og jarðvegi sem nær:

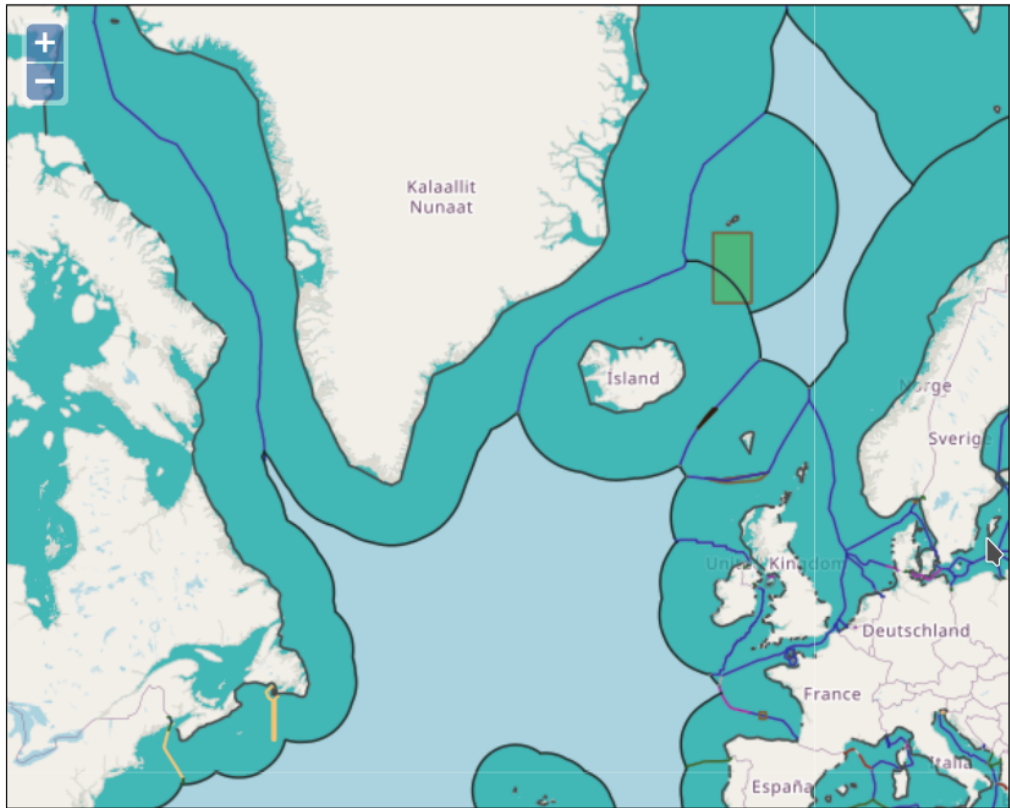
- ...yfir hafsbotn og botnlög neðansjávarsvæðanna sem ná utan landhelgi þess til allrar eðlilegrar framlengingar á landsvæði þess allt að ytri brún landgrunnssvæðisins, eða;<sup>9</sup>
- ...allt að 200 sjómílum frá grunnlínunum sem viðátta landhelginnar er mæld frá þar sem ytri brún landgrunnssvæðisins nær ekki svo langt út.<sup>10</sup>

Þessi lagalega skilgreining er ólík jarðfræðilegri skilgreiningu á landgrunni. Landgrunn er mikilvægt hafsvæði sem

<sup>8</sup>European Commission. *Map of the Week – Exclusive Economic Zones*. European Marine Observation and Data Network (EMODnet), November 13, 2020. Sækja.

<sup>9</sup>HAFRÉTTARSAMINGUR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA, UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, Útgefandi: Utanríkisráðuneytið 1985. 1. mgr. 76. gr. Sækja.

<sup>10</sup>*Ibid.*



Mynd 2: Efnahagslögsaga Íslands og nágrannaríkja  
Sjá: [marineregions.org](http://marineregions.org)

inniheldur margar auðlindir og lífsnauðsynleg búsvæði fyrir sjávarlíf.<sup>11</sup>

### 0.3.3 Framlengt landgrunn (ECS)

Framlengt landgrunn (ECS) vísar til þess hluta landgrunnins sem nær út fyrir 200 sjómílar frá ströndinni. Framlengt landgrunn er hugtak sem notað er til að auðvelda skýringar; samkvæmt sáttmálanum felur hugtakið „landgrunn“ í sér bæði landgrunn innan og utan 200 sjómílna.

### 0.3.4 Að ákvarða ytri mörk framlengds landgrunns

Að ákvarða ytri mörk framlengds landgrunns er frábrugðið því að ákvarða mörk annarra hafsvæða, svo sem landhelgi og efna-

<sup>11</sup>U.S. Department of State. Extended Continental Shelf Project. Sækja.

hagslögsögu. Mörk annarra hafsvæða eru ákvörðuð út frá tilteknum fjarlægðum frá strand- eða grunnlínu.

Ytri mörk framlengds landgrunns eru á hinn bóginn háð jarðfræðilegum eiginleikum hafbotnsins og jarðvegsins. Mörk framlengds landgrunns eru ákvörðuð með flóknum reglum samkvæmt 76. gr. hafréttarsáttmálans.<sup>12</sup>

Strandríki getur notað aðra af tveimur reiknireglum (formúlum), í hvaða samsetningu sem er, til að ákvarða ytri jaðar meginlandshluta síns. En 76. gr. inniheldur einnig tvær **takmörkunarlínur**. Ef ytri jaðar meginlandshluta nær fram yfir takmörkunarlínurnar getur strandríki notað aðra af takmörkunarlínunum til þess að hámarka framlengt landgrunn sitt.

### 0.3.5 Aðferðir, mælingar og útreikningar

Til að ákvarða ystu mörk landgrunns (framlengt landgrunn), og réttlæta lengingu á landgrunni, þurfa ríki að uppfylla ákveðin skilyrði og reglur. Þannig getur ríki notað þessar takmarkanir til að hámarka ytri mörk landgrunns síns.

Í fyrsta lagi er um að ræða **reiknireglur** (formúlur) sbr. mynd 3 og 4. mgr. 76. gr. hafréttarsáttmálans. Reiknireglurnar byggja á náttúrulegum eiginleikum hafsbotsins og landgrunnsins. Strandríki geta notað aðra hvora reikniregluna, á grundvelli vísindalegra gagna, til að ákvarða jaðar landgrunnsins.

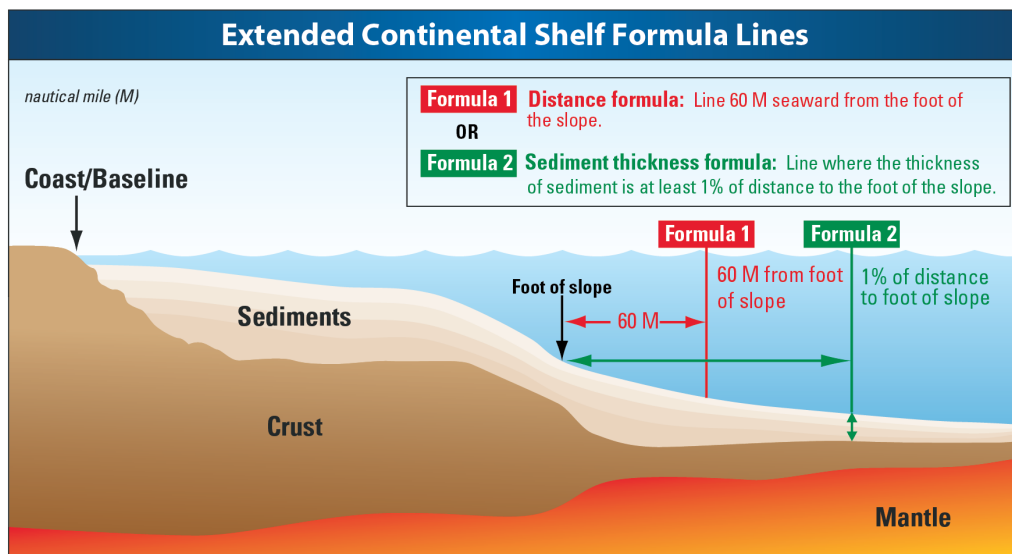
Í öðru lagi er um að ræða **takmörkunarlínur**, sbr. mynd 4 og 5. mgr. 76. gr. hafréttarsáttmálans. Þessar viðmiðunarlínur byggjast á fjarlægð í sjómílum, frá grunnlínu og jafndýptarlínu.

Ytri mörk landgrunnsins eru ákvörðuð með samblandi þessara tveggja aðferða. Skilgreiningarnar er að finna í 76. gr., 4. mgr., a) i) og ii):

4. a) Samkvæmt samningi þessum skal strandríkið ákveða ytri brún landgrunnssvæðisins hvar sem svæðið nær lengra en 200 sjómílur frá grunnlínu sem víðáttan landhelginnar er mæld frá, annaðhvort með:

<sup>12</sup>United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Article 76. Sækja.

- i) línu, dreginni samkvæmt 7. tl. með tilliti til ystu ákveðnu staðanna þar sem þykkt setlaga á hverjum stað er a.m.k. 1 hundraðshluti minnstu fjarlægðar frá þessum stað til róta landgrunnshlíðarinnar; eða
- ii) línu, dreginni samkvæmt 7. tl. með tilliti til ákveðinna staða sem eru ekki lengra en 60 sjómílar frá rótum landgrunnshlíðarinnar.<sup>13</sup>



Mynd 3: Ytri mörk landgrunns sbr. 4. mgr. 76. gr. hafréttarsáttmálans.

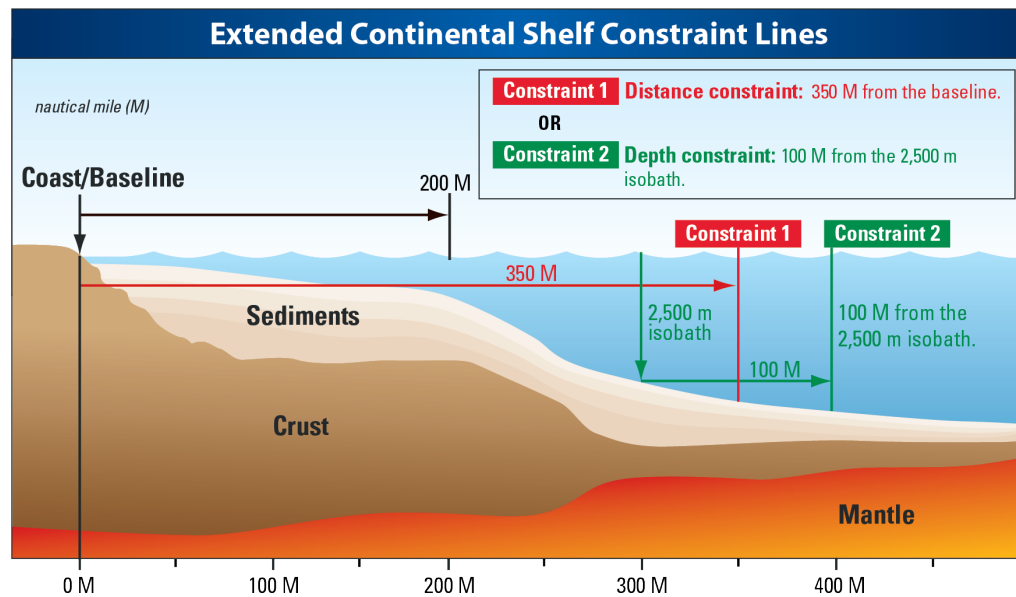
Sjá: U.S. Department of State

Takmörkunarlína vísar til línu sem setur hámarks mörk á framlengingu meginlandsgrunnsins. Það eru tvær aðal takmörkunarlínur samkvæmt 76. gr. hafréttarsáttmálans:

- 5.) Ákveðnu staðirnir, sem mynda línu ytri marka landgrunnsins á hafsbotninum, dregna samkvæmt 4. tl. a) i) og ii), skulu annaðhvort ekki vera lengra en 350 sjómílar frá grunnlínunum, sem viðátta landhelginnar er mæld frá, eða lengra en 100 sjómílar frá 2,500 metra jafndýptarlínunni sem er lína milli staða þar sem dýpi er 2,500 metrar.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>HAFRÉTTARSAMNINGUR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA, *op. cit.*, 4. mgr. 76. gr.

<sup>14</sup>*Ibid.*



Mynd 4: Ytri mörk landgrunns sbr. 5. mgr. 76. gr. hafréttarsáttmálans.

Sjá: U.S. Department of State

### 0.3.6 Réttindi á landgrunni

Fullveldi og lögsaga strandríkis yfir landgrunni sínu endurspeglast í hafréttarsáttmálanum og fela í sér eftirfarandi:

- Verndun, stjórnun og nýting lífrænna og ólífrænna auðlinda;
- Stjórnun hafrannsókna;
- Bygging, rekstur og notkun gervieyja, mannvirkja og bygginga;
- Afmörkun leiða fyrir lagningu leiðslna;
- Borun í hvaða tilgangi sem er;
- Forvarnir gegn sjávarmengun í tengslum við ákveðnar aðgerðir.

### 0.3.7 Mismunur á landgrunni og efnahagslögsögu (EEZ)

Landgrunn og efnahagslögsaga (EEZ) eru aðskilin hafsvæði. Landgrunn felur aðeins í sér hafsbotn og jarðveg, á meðan efna-

hagslögsaga felur einnig í sér það sem tekur til sjávar. Auk þess skal haft í huga að þótt hámark efnahagslögsögu sé 200 sjómílar frá ströndum, getur landgrunnið náð út fyrir 200 sjómílar, allt eftir dýpi, lögun og jarðfræðilegum eiginleikum hafsbotnsins. Framlengt landgrunn (ECS) er því ekki útvíkkun á efnahagslögsögu. Sum réttindi sem strandríki geta nýtt sér í efnahagslögsögu sinni, s.s. til fiskveiða, gilda ekki um framlengt landgrunn.<sup>15</sup>

## 0.4 Sjávarútvegsstefna ESB

Sameiginlega landbúnaðar- og sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins er skilgreind í sáttmálanum um starfshætti Sambandsins, í gr. 38-43. **Almenna reglan er sú að öll skráð fiskiskip innan ESB hafa jafnan aðgang að hafsvæði og auðlindum innan Sambandsins.** Fjöldi tímabundinna undantekninga frá þessari reglu eru í gildi en munu renna út fyrir árslok 2032.<sup>16</sup> Þær eru:

### 0.4.1 Aðgangstakmarkanir innan 12 mílna

Innan 12 mílna landhelgi geta aðildarríki takmarkað aðgang við eftirfarandi þrjá hópa skipa og fiskveiða:

1. Skip sem stunda hefðbundnar veiðar á þessum hafsvæðum frá nálægum höfnum;
2. Skip sem skilgreind eru samkvæmt núverandi sambandi við nágrannaríki;
3. Skip tengd fiskveiðum sem skráð eru í viðauka I við grundvallarreglugerð ESB um fiskveiðistefnu (CFP).

### 0.4.2 Aðgangstakmarkanir innan 100 mílna

Á hafsvæði allt að 100 mílur frá grunnlínu stranda ystu svæða ESB er hægt að takmarka aðgang við eftirfarandi hópa skipa:

1. Skip skráð í höfnum þessara svæða;
2. Skip sem stunda hefðbundnar veiðar á þessu hafsvæði.

<sup>15</sup>U.S. Department of State, *op. cit.*

<sup>16</sup>M.E.G. Breuer og D.D. Twisk, *Fact Sheets on the European Union*, European Parliament, 04-2024, Sækja.

### 0.4.3 Reglan um hlutfallslegan stöðugleika

Veiðiheimildum er úthlutað á milli aðildarríkjanna þannig að reynt er að tryggja hlutfallslegan stöðugleika veiða hvers aðildarríkis fyrir hvern veiðistofn sem um ræðir. Reglan um hlutfallslegan stöðugleika, sem byggir einkum á veiðireynslu, krefst þess að haldið sé fastri prósentu af heimildum veiða fyrir helstu nytjastofna hvers aðildarríkis. Veiðiálag þarf almennt að vera stöðugt til langs tíma, í ljósi mikilvægis áframhaldandi veiða, sérstaklega á svæðum sem hafa lengi verið mjög háð veiðum.<sup>17</sup>

### 0.4.4 Samningar við Evrópusambandið

Fyrstu reglur ESB [EBE] um veiðar voru samþykktar árið 1970 með það í huga að Bretland, Danmörk, Írland og Noregur gætu gengið í Efnahagsbandalag Evrópu (EBE). Að lokum hafnaði Noregur EBE-aðild, ákvörðun sem veiðihagsmunir höfðu talsverð áhrif á.

Seint á áttunda áratugnum varð breyting á veiðistjórnun með tilkomu efnahagslögsögu (EEZ), sem framlengdi landhelgi ríkja upp í 200 sjómílar frá ströndum. Eftir tilkomu efnahagslögsögu samdi EBE um veiðar við Noreg, Færeyjar, Grænland og Ísland, þar sem hvert ríki hafði sitt eigið fyrirkomulag, vegna sérstakra tengsla sinna við Bandalagið.

Samningurinn við Noreg frá 1980 er sérstaklega mikilvægur fyrir sameiginlega stjórnun á sameiginlegum stofnum og framhald á langtíma veiðum. Honum er framfylgt árlega með sérstöku fyrirkomulagi. Útganga Bretlands úr ESB hefur breytti tilhöggun veiða í Norðaustur-Atlantshafi verulega, sem krefst nýrra samninga og viðræðna.<sup>18</sup>

### 0.4.5 Rómarsáttmálinn

Í Rómarsáttmálanum frá mars 1957 var engin tilvísun til sameiginlegrar fiskveiðistefnu (CFP). Hins vegar voru fiskafurðir

<sup>17</sup>Breuer og Twisk, *op. cit.*

<sup>18</sup>Scholaert, Frederik „EU-Norway fisheries relations: An overview of the northern fisheries agreements“, *Briefing, EPRS | European Parliamentary Research Service*, November 2024, Sækja.



skilgreindar sem landbúnaðarafurðir skv. 1. mgr. 38. gr. til að ná yfir flutning þeirra í tengslum við þróun sameiginlega markaðarins.

Vöntun á sameiginlegri fiskveiðistefnu á þeim tíma mátti rekja til þess að upprunalegu aðildarríkin veiddu mest af afla sínum á hafsvæði utan Bandalagsins [hét þá European Economic Community, EEC], s.s. við strendur Írlands.

#### 0.4.6 Bretland og Efnahagsbandalagið

Áður en Bretland gekk í það sem þá var kallað Efnahagsbandalag Evrópu (EBE), árið 1973, hafði Bretland einkarétt á stjórn fiskveiða og lögsögu á þeim hafsvæðum þar sem alþjóðaréttur heimilaði. Frá 1973 til 1983 var þetta vald temprað af ákveðnum skyldum samkvæmt Evrópurétti.

Frá og með byrjun árs 1983 hafði EBE hins vegar valdheimildir til að stjórna fiskveiðum á hafsvæðum aðildarríkja sinna (þ.e. landhelgi og efnahagslögsögu) og samþykkti heildarkerfi fiskveiðistjórnunar fyrir sömu svæði undir sameiginlegu fiskveiðistefnunni (CFP).

Í næstum 40 ár, til ársloka 2020, voru bresk hafsvæði hluti af því kerfi. Í byrjun árs 2021 endurheimti Bretland þó fyrra sjálfræði sitt á stjórn fiskveiða þar sem landið gekk úr Evrópusambandinu.<sup>19</sup>

#### 0.4.7 Tilkoma 200 mílna efnahagslögsögu

Í þriðju sammingslotu um hafréttarsáttmálann (UNCLOS), samningaviðræðna sem hófust árið 1973, kom fram hugtakið 200 sjómílna efnahagslögsaga (EEZ). Þegar Norðmenn tilkynntu einhliða að þeir myndu færa út í 200 sjómílna efnahagslögsögu frá 1. janúar 1977, neyddist Bandalagið til þess að bregðast við.

Í febrúar 1976 sagði framkvæmdastjórn Bandalagsins [European Commission] að öll slík stækkun aðildarríkja „ætti

<sup>19</sup>Churchill, Robin (2022). *Fisheries and the law in Europe: Regulation after Brexit - An assessment of the changes made by the Trade and Cooperation Agreement* (J. E. Fernández, T. M. Johansson, J. A. Skinner, & M. Lennan, Eds.). Routledge, p. 11. ISBN: 978-1-032-16823-4 (hbk). Sækja.



að gerast á Bandalagsgrundvelli“. Það myndi skapa „bandalagssvæði, þar sem Bandalagið innleiddi aðgerðir til að stjórna fiskistofnum.“<sup>20</sup>

Við lok ársins 1976 höfðu aðildarríkin ekki andmælt þessari reglu. Um tilkomu 200 mílna sameiginlegrar efnahagslögsögu segir í „European Community Information Service“ þann 5. nóvember árið 1976:

Eftir ráðherrafund í Haag síðastliðinn laugardag hefur Ráð [the Council of Ministers] Evrópubandalagsins ákveðið að setja 200 mílna fiskveiðitakmörk [lögsögu] frá ströndum Norðursjávar og Atlantshafsstrandlengju aðildarríkjanna, í samræmi við yfirlýsingu Ráðsins frá 27. júlí. Síðar segir:

„Ákvörðunin mun hafa áhrif á ríki eins og Noreg, Ísland, Bandaríkin, Kanada, Finnland, Svíþjóð, Sovétríkin, Austur-Pýskaland, Pólland og Spán.

Þessum ríkjum verður tilkynnt að Bandalagið sé reiðubúið að hefja samningaviðræður um veiðiheimildir strax. Framkvæmdastjórnin er þegar í sambandi við Noreg, Ísland, Bandaríkin og Kanada til þess að ákveða hvenær samningaviðræður gætu hafist.“<sup>21</sup>

Reglan um **jafnan aðgang** (The principle of equal access) fékk verulega aukið vægi árið 1977. Aðildarríkin stækkuðu þá veiðisvæði sín við Atlantshafið og Norðursjóinn með því að lýsa yfir 200 sjómílna efnahagslögsögu (EEZ), í samræmi við alþjóðlega þróun á þeim tíma. Þessi gríðarlega stækkun, ásamt meginreglunni um jafnan aðgang, þýddi að þessi nýju „sambands-hafsvæði“ voru opin fyrir veiðum frá **öllum aðildarríkjum**. Því var talið nauðsynlegt að stjórna þessum sameiginlegu veiðisvæðum.

Til að samræma samkeppni milli veiðimanna innan ESB eru **efnahagslögsögur (EEZ) allra aðildarríkja taldar eitt sameiginlegt ESB-svæði**, einnig þekkt sem „ESB-hafsvæði“. Veiðum innan þess sameiginlega svæðis er stjórnað samkvæmt sameiginlegu fiskveiðistefnu (CFP) Evrópusambandsins.<sup>22</sup>

Lissabon-sáttmálinn (2009) styrkti hlutverk Evrópuþingsins

<sup>20</sup>European Movement Ireland. *40 Years of Ireland and the Common Fisheries Policy*. 2024. European Movement Ireland. Sækja.

<sup>21</sup>EUROPEAN COMMUNITY INFORMATION SERVICE BACKGROUND NOTE No. 47/1976 November 5, 1976.

<sup>22</sup>European Union Committee. *Brexit: fisheries, 8th Report of Session 2016-17*. Published 17 December 2016. HL Paper 78, para 19.Sækja.

í fiskveiðistefnu, þar sem **staða þess færðist frá ráðgefandi hlutverki yfir í ákvarðanatöku**, með hefðbundnu sameiginlegu ákvarðanatökuferli með Ráðinu fyrir flesta fiskveiðilöggjöf. Undantekningarnar eru kvótasetning sem er áfram á ábyrgð Ráðsins, en að tillögu framkvæmdastjórnarinnar (3. mgr. 43. gr. TFEU), og gerð fiskveiðisamninga við þriðju ríki eða aðrir alþjóðlegir samningar (t.d. um stjórn hafsins), sem framkvæmdastjórnin hefur frumkvæði að en Ráðið gerir með samþykki Evrópuþingsins (218. gr. TFEU).<sup>23</sup>

#### 0.4.8 Mun vöntun á aflareynslu tryggja óskoruð yfirráð?

Þótt íslensk yfirvöld gætu tryggt ákveðin réttindi í samningum sínum um aðild að Evrópusambandinu, er ekki hægt að tryggja að reglur verði óbreyttar í framtíðinni. Ef ESB ákveður að breyta reglum um veiði í efnahagslögsögu Íslands, yrði landið væntanlega bundið af þeim breytingum. Evrópusambandið, og reglur þess, breytist hratt og því nauðsynlegt að horfa langt fram í tímann. Í grein í *Fiskifréttum* frá árinu 2011 segir:

Veiðar erlendra skipa í íslenskri lögsögu jukust á síðasta ári eftir mikinn samdrátt árið 2009 þegar loðnuveiðin brást. Veiðar erlendra skipa hér jafnast þó ekki á við það sem hún var fyrir nokkrum árum, að því er fram kemur í nýjustu *Fiskifréttum*.

Erlend skip veiddu alls 57 þúsund tonn af fiski á Íslandsmiðum á nýliðnu ári, samkvæmt tölum sem *Fiskifréttir* fengu hjá Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar. Þetta er mun meiri afli en á árinu 2009 en þá veiddu erlendu skipin ekki nema 22 þúsund tonn. Helgaðist það af því að erlend skip veiddu enga loðnu hér við land árið 2009. Verulega hefur dregið úr veiði erlendra skipa í íslensku lögsögunni síðustu árin en á árinu 2008 nam hún alls um 71 þúsund tonn og árið 2007 var hún 112 þúsund tonn.<sup>24</sup>

<sup>23</sup>Scholaert, Frederik, „Common Fisheries Policy - State of Play“, Briefing, EPRS | European Parliamentary Research Service, October 2023. Sækja.

<sup>24</sup>*Fiskifréttir*, 14. janúar 2011, Sækja.

Þeim rökum er stundum beitt að erlendar útgerðir hafi ekki veiðireynslu á Íslandsmiðum og það muni tryggja íslenska hagsmunum innan efnahagslögsögunnar, gangi Ísland í Evrópusambandið. Það er mjög óvarlegt að fullyrða slíkt. Í fyrsta lagi má halda því fram að erlendar útgerðir hafi veiðireynslu á Íslandsmiðum. Í öðru lagi er engin trygging fyrir því að reglum verði ekki breytt síðar, þótt menn telji sig hafa samið um annað.

Þeir sem styðja aðild Íslands að Evrópusambandinu hafa sumir hverjir talað eins og ekkert sé að óttast um óskoraðan rétt Íslendinga yfir efnahagslögsögunni, gangi Ísland í Sambandið. Hér verður því haldið fram að í besta falli sé ekkert hægt að fullyrða um það. Aftur á móti eru þar fólgnir gríðarlegir þjóðarhagsmunir, bæði hvað snertir fiskveiðar en einnig mögulegar boranir og vinnslu jarðfna á hafsbotni.<sup>25</sup>

Innan ESB fellur sjávarútvegur, sem er kjarni sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar (CFP), undir svið **óskiptra valdheimilda** [exclusive competence]. Það þýðir að ESB setur reglur um sjávarútveg með reglugerðum sem eru bindandi fyrir aðildarríki ESB og hafa **bein réttaráhrif** [direct effect].

Sjávarútvegsstefna varð hluti af Evrópurétti árið 1958 með Rómarsáttmálanum, en þó aðeins sem hluti af sameiginlegu landbúnaðarstefnunni og í samræmi við markmið hennar. Fyrstu þættir sérstakrar sjávarútvegsstefnu voru kynntir árið 1970 með samþykkt laga sem mynduðu sameiginlegan markað fyrir sjávarafurðir og uppbyggingarstefnu fyrir sjávarútveg. Árið 1970 samþykkti Bandalagið grunnreglu um jafnan aðgang aðildarríkja að sjávarauðlindum á hafsvæðum hvers annars, sem á þeim tíma náðu 12 sjómílur frá ströndum.<sup>26</sup>

Síðan sameiginlega sjávarútvegsstefnan var tekin upp árið 1983 hefur henni verið breytt þrisvar sinnum. Síðast árið 2013 var stór breyting gerð, með það að markmiði að ná fram sjálfbærri nýtingu allra stofna fyrir árið 2020 með vísindalegum mælikvörðum.

<sup>25</sup>Sjá einnig: Ramdoo, I. (2024). *Critical Raw Materials: A production and trade outlook. Perspectives from Africa, the Caribbean, and the Pacific States*. International Institute for Sustainable Development, p. 16. Sækja.

<sup>26</sup>Verdins, Rudolfs and Popescu, Irina. Fact Sheets on the European Union. European Parliament, 04-2024. *The common fisheries policy: origins and development*. Sækja.

Verkfæri sem kynnt voru til að styðja við þetta markmið fela í sér stjórnun stofna eftir fiskveiðum og hafsvæðum með margra ára áætlunum og innleiðingu löndunarskyldu til að minnka soun á óæskilegum afla.<sup>27</sup>

## 0.5 Dómar Evrópudómstólsins

Evrópudómstóllinn í Lúxemborg hefur lokaorðið um túlkun Evrópuréttar. Þangað rata mál sem ekki verða leyst eftir öðrum leiðum, s.s. þegar upp kemur ágreiningur á milli aðildarríkja ESB og framkvæmdastjórnarinnar.

Dómar Evrópudómstólsins um sjávarútvegsmál eru ekki hvað síst áhugaverðir fyrir það að í þeim sést vel hvernig skarast Evrópuréttur og alþjóðaréttur og hvernig dómstóllinn meðhöndlar alþjóðlega sáttmála s.s. Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

### 0.5.1 Mál C-330/22

Þann 11. janúar 2024 féll dómur (forúrskurður) í málinu: *Friends of the Irish Environment CLG v Minister for Agriculture Food and the Marine and Others*.

### 0.5.2 Bakgrunnur máls:

Málið var höfðað af: Friends of the Irish Environment CLG (FIE), sem eru frjáls félagasamtök á sviði umhverfismála, gegn ráðherra landbúnaðar, matvæla og sjávarútvegs og fleirum.

### 0.5.3 Markmið málshöfðunar:

Að fá úr því skorið hvort heildaraflaheimildir (TAC) fyrir þorsk, lýsu og skarkola á ákveðnum svæðum, samkvæmt reglugerð (ESB) 2020/123, væru lögmætar með tilliti til markmiða og skuldbindinga sem settar eru fram í reglugerð (ESB) nr. 1380/2013 og reglugerð (ESB) 2019/472.

<sup>27</sup>Scholaert, Frederik, „Common Fisheries Policy - State of Play“, *op. cit.*

#### 0.5.4 Lagaleg álitamál:

Lögmæti heildaraflaheimilda (TAC) fyrir þorsk, lýsu og skarkola á ákveðnum svæðum, með tilliti til markmiða og skuldbindinga settar fram í reglugerð (ESB) nr. 1380/2013 og reglugerð (ESB) 2019/472. Lagagildi viðauka IA við reglugerð Ráðsins (ESB) 2020/123.<sup>28</sup>

#### 0.5.5 Lög og reglugerðir

#### 0.5.6 Alþjóðaréttur:

- Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea).
- UN Fish Stocks Agreement.

#### 0.5.7 Evrópuréttur:

- Reglugerð (ESB) nr. 1380/2013: Samkvæmt þessari reglugerð skal nýting sjávarlífvera vera sjálfbær til lengri tíma og stjórnað á þann hátt að hún stuðli að efnahags-, félags- og atvinnuþáttum.
- Reglugerð (ESB) 2019/472: Fjallar um langtímaáætlun fyrir veiði á ákveðnum stofnum í vestlægum hafsvæðum og nálægum svæðum.

#### 0.5.8 Niðurstaða Evrópudómstólsins:

Evrópudómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að viðauki IA við reglugerð (ESB) 2020/123 væri í samræmi við ákvæði reglugerðar (ESB) nr. 1380/2013 og reglugerðar (ESB) 2019/472. Dómstóllinn tók tillit til margvíslegra atriða, þar á meðal markmiða um hámarks sjálfbæran afla (MSY), bestu tiltækar vísindaráðleggingar, og félags- og atvinnumarkmið. Hann komst að þeirri niðurstöðu að veiðitakmarkanir sem settir voru fyrir árið 2020

<sup>28</sup>Sjá: mál Evrópudómstólsins, C-330/22, þann 11. janúar 2024, para 1 og para 40.

væru lögmætar og í samræmi við alþjóðlegar og evrópskar reglur og reglugerðir um fiskveiðistjórnun.<sup>29</sup>

## 0.6 Niðurstöður

### 0.6.1 Söguleg þróun og Rómaréttur:

Sögulega séð hafa hafsvæði verið talin sameiginleg eign allra (*res communis omnium*) samkvæmt Rómarétti, en þessi hugmynd hefur breyst yfir aldirnar, þar sem strandríki hafa aukið yfirráð sín yfir hafsvæðum.

Íslendingar, sem reiddu sig mjög á fiskveiðar, höfðu lengi áhuga á verulegu hafsvæði út frá ströndum til að verjast erlendum fiskiskipum. Tilkoma 200 mílna efnahagslögsögu var lykilþáttur í að tryggja þessi réttindi.

### 0.6.2 Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS):

Hafréttarsáttmálinn hefur leikið stórt hlutverk í að setja alþjóðlega ramma fyrir stjórn og nýtingu hafsvæða og auðlinda. Þetta felur í sér að ríkjum er heimilt að stjórna lífrænum og ólífrænum auðlindum innan sinnar efnahagslögsögu (EEZ). Ísland háði þorskastríð og tryggði sér verulegan hluta hafsvæða sinna í krafti hafréttar og vegna 200 mílna efnahagslögsögu.

### 0.6.3 Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB (CFP):

Sameiginlega sjávarútvegsstefnan [CFP] hefur haft veruleg áhrif á stjórnun fiskveiða innan aðildarríkja ESB. Reglum um hlutfallslegan stöðugleika og jafnan aðgang að auðlindum er ætlað að tryggja aðgang allra aðildarríkja að hafsvæðum hvers annars.

Undanþágur um veiðar innan 12 mílna frá ströndum eru mikilvægar til að vernda hefðbundnar veiðar, hrygningarsvæði, og takmarka veiðar nágrannaríkja.

<sup>29</sup>Mál Evrópudómstólsins, C-330/22, þann 11. janúar 2024, para 94.

#### 0.6.4 Evrópudómstóllinn og lögmæti veiðireglna:

Dómur í máli C-330/22 staðfestir lögmæti reglugerða ESB um veiðitakmarkanir, með tilliti til sjálfbærrar nýtingar og bestu vísindaráðlegginga.

Evrópuþingurinn hefur lokaorðið um túlkun Evrópuréttar og tekur mið af alþjóðlegum sáttmálum eins og hafréttarsáttmálum.

#### 0.6.5 Áhrif á Ísland og framtíðarskipulag:

Gangi Ísland í Evrópusambandið, er óvíst hvort landið muni halda óskoruðum rétti yfir 200 mílna efnahagslögsögu sinni. Reglur ESB gætu breyst og Ísland verður þá væntanlega bundið af þeim breytingum.

Reglan um hlutfallslegan stöðugleika gæti haft áhrif á veiðar í íslenskri lögsögu, og löggjöf ESB gæti t.d. breyst með tilliti til veiðiheimilda og sjálfbærrar nýtingar.

### 0.7 Tillögur

#### 0.7.1 Löggjöf og stefnumótun:

Íslensk stjórnvöld ættu að fara sér varlega í Evrópumálum, enda miklar blikur á lofti um framtíð Evrópusambandsins með breyttum valdahlutföllum í álfunni.

Samt sem áður er nauðsynlegt að halda vöku sinni og skilja hvernig löggjöf og stefna ESB gætu haft áhrif m.a. á íslensk sjávarútvegsmál. Sérstaklega ætti að rannsaka betur áhrif reglna um jafnan aðgang og hlutfallslegan stöðugleika.

Tryggja þarf að Alþingi og stjórnvöld, hafi aðgang að bestu vísindalegum ráðleggingum og upplýsingum um breytingar á reglum ESB, og ástandi hafsins, til þess að styðja við sjálfbæra nýtingu sjávarauðlinda og forðast rányrkju. Enn fremur hafi almenningur greiðan aðgang að upplýsingum um sömu málefni, enda séu þær grundvöllur skoðanamyndunar, umræðu, og ákvarðanatöku, ekki síst áður en gengið er til kosninga!

### 0.7.2 Aðlögunarviðræður:

Í mögulegum aðlögunarviðræðum við ESB, komi einhvern tímann til þeirra, ættu stjórnvöld að minnsta kosti að tryggja verndun íslenskra réttinda og fullveldis yfir efnahagslögsögu landsins og mikilvægum auðlindum. Sérstaklega ætti að tryggja langtímahagsmuni hvað varðar fiskveiðar og nýtingu hafsbotsauðlinda.

Þar er þó við ramman reip að draga sem er auðlindastefna Evrópusambandsins og áhersla á sameiginlegan aðgang aðildarríkja á sama markaði. Aðild að Evrópusambandinu felur óhjákvæmlega í sér afsal mikilvægs fullveldis og fullveldisréttinda. Dæmin frá Bretlandi ættu að vera víti til varnaðar í þeim efnum.

### 0.7.3 Áhrifagreining og framtíðarhorfur:

Greina þarf ítarlega hvaða áhrif möguleg innganga í ESB gæti haft á íslenskan sjávarútveg, bæði til skamms og langs tíma. Skoða þarf sérstaklega möguleg áhrif á smærri útgerðir sem og hefðbundnar veiðar.

Rannsaka þarf mögulegar breytingar á löggjöf ESB og hvernig þær gætu haft áhrif á Íslandi. Það gæti innifalið að skoða breytingar á veiðireglum, nýtingu hafsbotsauðlinda og áhrif breytinga á sjálfbæra nýtingu sjávarlífvera.

### 0.7.4 Stuðningsaðgerðir:

Kanna þyrfti möguleika á stuðningsaðgerðum til að draga úr áhrifum mögulegra neikvæðra breytinga á fiskveiðar. Það gæti falið í stuðningi við nýsköpun og frekari þróun hliðargreina í sjávarútvegi.

Það er þó erfitt að sjá hvernig hagsmunum Íslands á að vera betur borgið með sameiginlega efnahagslögsögu ásamt ríkjum Evrópusambandsins en sem sjálfstætt og fullvalda ríki.

### 0.7.5 Fræðsla:

Efla þyrfti fræðslu innan sjávarútvegsins, og meðal þjóðarinnar allrar, til að undirbúa hann fyrir breytingar sem kunna að koma



upp við inngöngu í ESB. Þar má t.d. nefna aukna vitund um reglur ESB, sjálfbæra nýtingu og bestu verklagsreglur.

Samt hefur ekki komið fram í umræðu, að séð verði, hvaða atriði það eru nákvæmlega sem embættismenn ESB ættu helst að geta kennt Íslendingum um veiðar og vinnslu sjávarafurða. Það virðist álíka öfugmæli og að kenna Brasilíumönnum að rækta kaffibaunir.

Efalaust þyrfti að efla tengsl þeirra sem annast íslenskar haf-rannsóknir við evrópskar stofnanir til að tryggja flæði upplýsinga og bestu vinnubrögð á hverjum tíma. Það gæti falið í sér auk-  
ið samstarf við rannsóknarstofnanir, háskóla og aðra aðila sem starfa á sviði sjávarútvegs og hafrannsóknar. Hverju það myndi skila fyrir Íslendinga er þó óljóst.

## 0.8 Að lokum

Í greininni hefur verið leitast við að undirstrika mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld vandi til verka þegar kemur að umræðu um inngöngu í Evrópusambandið (ESB). Íslenskir stjórnáamenn, og þeir sem hagsmuni hafa af sjávarútvegi, þurfa að skoða vel afleiðingar af inngöngu fyrir efnahagslögsögu landsins og jafnvel möguleg áhrif regluverks ESB á 12 mílna landhelgi Íslands.

Þrátt fyrir að sameiginleg fiskveiðistefna ESB (CFP) og Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) veiti ákveðinn ramma fyrir sjálfbæra nýtingu hafsvæða, er mörgum spurningum ósvarað um réttindi Íslands í framtíðinni. Reglan um hlutfallslegan stöðugleika og jafnan aðgang innan ESB getur haft veruleg áhrif á íslenskan sjávarútveg og framtíð fiskveiða, sérstaklega þegar kemur að smærri útgerðum og hefðbundnum veiðiaðferðum.

Evrópudómstóllinn, sem á lokaorðið um túlkun Evrópuréttar, hefur í nýlegum dómum sýnt hvernig reglum um sjálfbæra nýtingu og vísindalegar ráðleggingar er framfylgt. Það undirstrikar stöðu aðildarríkja ESB gagnvart hinu evrópska valdi, mikilvægi þess að fylgja reglugerðum ESB, sem geta þó breyst og haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir íslenska auðlindastefnu. Hagsmunir ráðandi ríkja á meginlandi Evrópu fara ekki ævinlega saman við íslenska hagsmuni.

Íslensk stjórnvöld þurfa að tryggja að framtíðarskipulag fiskveiða og nýting hafsvæða byggist á vandaðri greiningu. Með varúð og ítarlegum rannsóknum, má tryggja hagsmuni landsins, bæði í nútíð og framtíð. Möguleg innganga í ESB krefst nákvæmrar athugunar á því hvernig hægt er að tryggja áframhaldandi sjálfbæra nýtingu og verndun íslenskrar efnahagslögsögu.

Mikið andvaraleysi íslenskra stjórn mála- og embættismanna, undanfarin ár, í brýnum hagsmunamálum þjóðarinnar, s.s. hvað snertir jarðakaup, kaup á vatni, og orkumál (sbr. orkupakka þrjú) vekur eflaust mikinn ugg í brjóstum margra þegar kemur að viðræðum um aðild að Evrópusambandinu. Undirlægja stjórn mála- manna hefur reynst slík að ekki verður skýrt með neinum hald- bærum rökum.

Núverandi stjórnvöldum er hins vegar óskað velfarnaðar enda mun sá sami velfarnaður þá duga þjóðinni hvað best. Það breytir þó ekki þeirri mynd sem birtist þegar ljósi er brugðið á fortíðina.

Vonandi mun þessi grein veita einhverja innsýn í þau flóknu mál sem snúa að stjórnun hafsvæða og fiskveiða, og hvetja til upp- lýstrar umræðu og ákvarðanatöku sem miðar að því að verja hags- muni Íslands. Góðar stundir!