

LÖGFRÆÐIÁLIT & GREINING

SÉRFRÆÐIÚTTEKT

Íslenska landgrunnið, yfirráð Evrópusambandsins og fullveldið

Greining á samspili sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar (CFP), landgrunnsins, UNCLOS og sjálfstæðis Evrópuréttar.

HÖFUNDUR: Kári (Greining á valdheimildum)

DAGSETNING: Júlí 2026

EFNISFLOKKUR: Hafréttur, Evrópuréttur og stjórnskipun

Efnisyfirlit

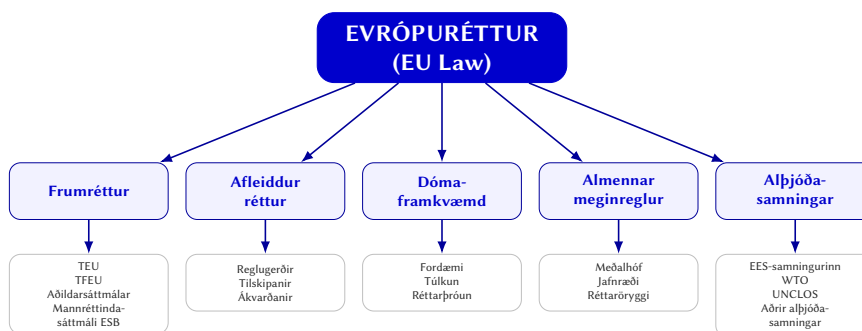
1	Inngangur og meginviðfangsefni	2
2	Hugmyndafræði landgrunnsins	3
2.1	UNCLOS og yfirráðasvæði á landi	3
3	Sameiginlega sjávarútvegsstefnan (CFP) og reglan um jafnan aðgang	4
4	Landgrunnið og Evrópuréttur	5
4.1	Landgrunnið í skurðpunkti UNCLOS og Evrópuréttar	5
5	Hlutfallslegur stöðugleiki: vörn eða veikleiki?	7
6	Sjálfstæði Evrópuréttarins og lögsaga Evrópudómstólsins (CJEU)	8
6.1	Málavextir	8
6.2	Málsástæður aðila	9
6.2.1	Sjónarmið Framkvæmdastjórnar ESB	9
6.2.2	Sjónarmið Írlands	9
6.3	Lagarök dómstólsins	9
6.4	Niðurstaða	10
7	Samantekt og niðurstöður	11

KAFLI 1

Inngangur og meginviðfangsefni

Aðild Íslands að Evrópusambandinu (ESB) hefur um áratugaskeið verið eitt eldfimasta úrlausnarefni íslenskrar stjórn mála- og lögfræðiumræðu. Þótt umræðan snúist oft um mikilvæga hagsmuni sjávarútvegs og landbúnaðar, varðar kjarni málsins einnig þjóðréttarlega stöðu landgrunnsins og eðli fullveldisstýringar.

Samkvæmt Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS)¹ er landgrunnið viðurkennt sem eðlileg landfræðileg og lagaleg framlenging á landsvæðinu (*natural prolongation of land territory*). Þessi greining varpar ljósi á þau óhjákvæmilegu samáhrif sem verða þegar vald yfir stjórnun landsins og sjávarútvegsmálum er framselt til alþjóðlegrar stofnunar eins og ESB, og hvernig sjálfstæði Evrópuréttarins hefur áhrif á framtíðarnýtingu og yfirráð á íslenska landgrunninu.



Mynd 1.1: Helstu réttarheimildir Evrópuréttar (EU Law). Allar fimm réttarheimildirnar hafa sjálfstæða stöðu innan réttarkerfis Evrópusambandsins.

¹Sjá 76. gr. Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS), sérstaklega 1. mgr. um eðlilega framlengingu landsvæðis (*natural prolongation of land territory*) og 8. mgr. um hlutverk Landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna (CLCS).

KAFLI 2

Hugmyndafræði landgrunnsins

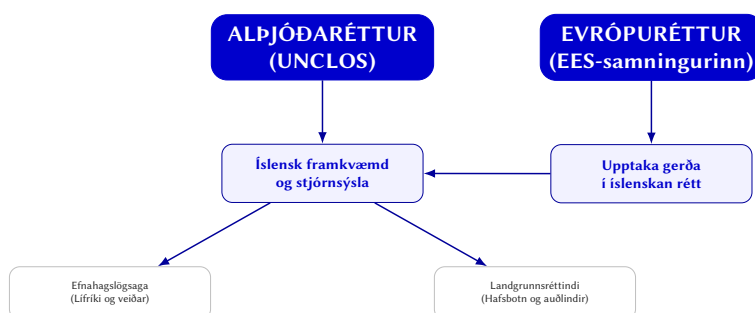
2.1 UNCLOS og yfirráðasvæði á landi

Eins og kveðið er á um í 76. gr. UNCLOS, á strandríki einkarétt á rannsóknum og nýtingu á auðlindum landgrunns síns. Réttur ríkisins yfir landgrunninu sprettur beint af fullveldi þess yfir meginlandinu:

Grundvallarreglan í hafrétti:

„Landið ræður hafinu“ (*The land dominates the sea*). Í þessum stefnumarkandi dómi Alþjóðadómstólsins (*North Sea Continental Shelf*, 1969) var því slegið föstu að ómögulegt sé að skilja lögformlega og landfræðilega á milli meginlandsins og landgrunnsins, þar sem landið er sjálf réttaruppspretta fullveldisréttinda á hafi úti.²

Ákvarðanir um verndun, mannvirkjagerð, lagnir, neðansjávarkapla og málmnámuvinnslu á botninum hvíla á þessari samfelldu fullveldisundirstöðu. Þegar fullveldisstýringu landsins er breytt, snertir það þar af leiðandi alla lagalegu keðjuna út að mörkum landgrunnsins.



Mynd 2.1: Flæðirit sem sýnir samband Evrópu- og alþjóðaréttar gagnvart íslenskri stjórnsýslu og réttindum á hafinu.

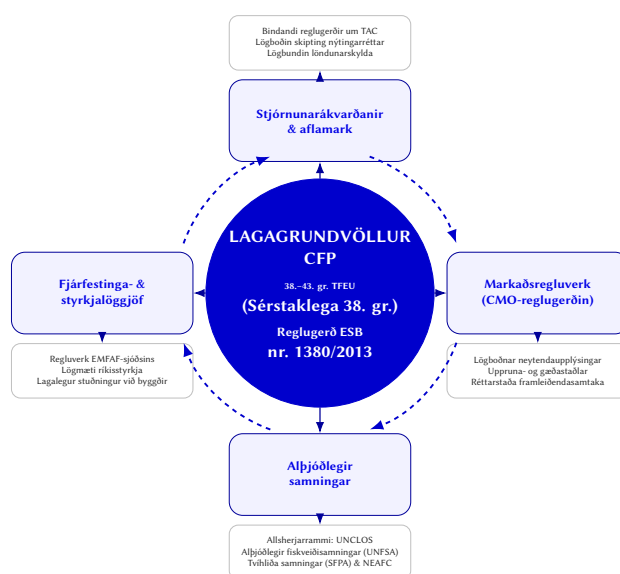
²*North Sea Continental Shelf Cases* (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), ICJ Reports 1969, bls. 3, mgr. 96.

KAFLI 3

Sameiginlega sjávarútvegsstefnan (CFP) og reglan um jafnan aðgang

Aðild að ESB felur í sér upptöku á sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni (*Common Fisheries Policy – CFP*). Innan CFP gilda nokkrar meginreglur sem breyta réttarstöðunni í grundvallaratriðum:

1. **Sameiginlegt hafsvæði (EU Waters):** Hafsvæði aðildarríkjanna breytast í eitt sameiginlegt auðlindasvæði Sambandsins.
2. **Jafn aðgangur (Equal Access):** Meginregla CFP kveður á um að fiskiskip frá hvaða aðildarríki sem er hafi jafnan aðgang að hafsvæðum annarra aðildarríkja, háð ákveðnum kvótaráðstöfunum.
3. **Óskiptar valdheimildir ESB (Exclusive Competence):** Samkvæmt 3. grein Sáttmálans um starfshætti ESB (TFEU) hefur Sambandið einkarétt yfir verndun lífríkis hafsins innan sjávarútvegsstefnunnar.



Mynd 3.1: Lögfræðileg uppbygging og réttarheimildarammi sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins (CFP).

KAFLI 4

Landgrunnið og Evrópuréttur

4.1 Landgrunnið í skurðpunkti UNCLOS og Evrópuréttar

Réttarstaða landgrunnsins mótast af samspili tveggja ólíkra en samtengdra réttarkerfa: alþjóðaréttar (hafréttar) samkvæmt Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) og hins sjálfstæða réttarkerfis Evrópusambandsins. Eins og sýnt er á mynd 4.1 myndar VI. hluti UNCLOS (76.–85. gr.) alþjóðlegan allsherjarramma um réttindi og skyldur strandríkja á landgrunninu. Samkvæmt 77. gr. UNCLOS fer strandríki með fullveldisréttindi (*sovereign rights*) yfir landgrunninu að því er varðar rannsóknir og nýtingu náttúruauðlinda þess. Þau réttindi ná bæði til ólífrænna auðlinda (málma, steinefna og kolvetna) og tiltekinna lífrænna auðlinda, þ.e. botnlægra tegunda (*sedentary species*) samkvæmt 4. mgr. 77. gr., sem aðgreinir þær lögfræðilega frá almennum fiskveiðum í vatnssúlunni.

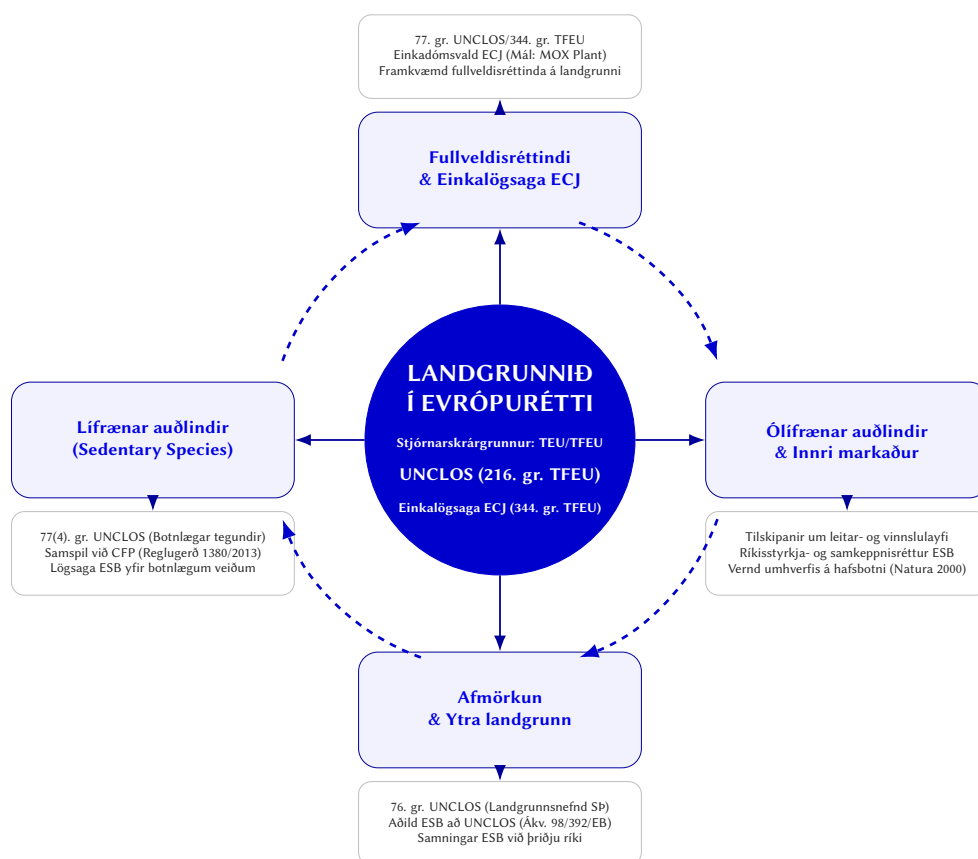
Þegar landgrunnið er skoðað frá sjónarhóli Evrópuréttar gegnir UNCLOS sérstöku hlutverki sem millistigsréttarheimild (*intermediate source of law*). Evrópusambandið gerðist fullgildur aðili að UNCLOS árið 1998 (með ákvörðun Ráðsins 98/392/EB). Samkvæmt 2. mgr. 216. gr. Sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU) eru alþjóðasamningar sem ESB hefur fullgilt bindandi fyrir stofnanir Sambandsins og aðildarríki þess. Þetta merkir að allur afleiddur ESB-réttur — á borð við tilskipanir um umhverfismat, ríkisstyrkja- og samkeppnisreglur og regluverk sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar (CFP) — verður að samræmast ákvæðum UNCLOS. Evrópudómstóllinn (ECJ) hefur staðfest í dómaframkvæmd sinni (t.d. í málunum *Kramer*³ og *Acton*⁴) að landfræðilegt gildissvið Evrópuréttar nái til allra þeirra svæða þar viðkomandi aðildarríki beita fullveldisréttindum sínum, þar með talið á landgrunninu.

³Sjá sameinuð mál C-3/76, C-4/76 og C-6/76, *Cornelis Kramer m.fl.*, ECR 1976-01279. Dómurinn er aðgengilegur á [EUR-Lex](#).

⁴Sjá mál C-286/90, *Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi (Acton)*, ECR 1992 I-05019. Dómurinn er aðgengilegur á [EUR-Lex](#).

Ein mikilvægasta réttarfræðilega afleiðing þessa samruna varðar lausn ágreiningsmála og einkalögsögu Evrópudómstólsins. Þótt 287. gr. UNCLOS kveði á um heimildir ríkja til að skjóta hafréttardeilum til Alþjóðahafréttardómstólsins (ITLOS) eða gerðardóma, gildir önnur regla innan ESB. Samkvæmt 344. gr. TFEU skuldbinda aðildarríki ESB sig til að leysa ekki úr ágreiningi um túlkun eða beitingu sáttmála ESB með öðru móti en þar er kveðið á um. Í hinu stefnumarkandi *MOX Plant* máli (*C-459/03*) komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að þar sem UNCLOS sé hluti af réttarkerfi ESB, hafi dómstóllinn einkadómsvald (*exclusive jurisdiction*) til að skera úr um hafréttarágreining milli aðildarríkja ESB.⁵

Fyrir ríki utan ESB, eins og Ísland, gildir UNCLOS áfram sem meginréttarheimild í samskiptum við ESB og aðildarríki þess, t.d. við afmörkun ytra landgrunns skv. 76. gr. og gerð tvíhliða samninga. Hins vegar sýnir greiningin að innan innri markaðar ESB hefur stjórnskipunarréttur ESB og dómsvald ECJ tekið yfir framkvæmd og túlkun hafréttarins á landgrunninu.



Mynd 4.1: Lögfræðileg staða landgrunnsins innan Evrópuréttar: UNCLOS þjónar sem millistigsréttarheimild undir einkalögsögu Evrópudómstólsins (ECJ).

⁵Sjá einnig: Ákvörðun Ráðsins frá 23. mars 1998 um fullgildingu Evrópubandalagsins á Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og samningnum um framkvæmd XI. hluta hans (98/392/EB). Texti ákvörðunarinnar er aðgengilegur á [EUR-Lex gagnagrunni Evrópusambandsins](#).

KAFLI 5

Hlutfallslegur stöðugleiki: vörn eða veikleiki?

Til að koma í veg fyrir stjórnlausa veiði beitir ESB reglunni um hlutfallslegan stöðugleika (*Relative Stability*). Íslenskum aðildarsinum hefur oft orðið tíðrætt um þessa reglu sem tryggingu fyrir því að erlend skip fái ekki íslenskan kvóta, þar sem söguleg veiðireynsla annarra ríkja á Íslandsmiðum sé lítil sem engin.⁶ En lagaleg greining afhjúpar mikilvæga áhættuþætti:

- **Ekki í stofnsáttmála:** Hlutfallslegur stöðugleiki er reglugerðarákvæði, en ekki ákvæði í grundvallarsáttmála né stjórnarskrárvarin undanþága.
- **Breytingar með auknum meirihluta (QMV):** Ráð Evrópusambandsins og Evrópuþingið geta í meginreglu breytt reglugerðum um CFP og hlutfallslegan stöðugleika með auknum meirihluta (*Qualified Majority Voting*). Ísland hefði ekki neitunarvald gegn slíkum breytingum.
- **Framtíðarendurskoðun:** CFP er endurskoðuð reglulega og breytingar á pólitískum áherslum í Brussel geta raskað hlutfallsskiptingunni og stefnunni að öðru leyti.

⁶Við það verður enn fremur að gera alvarlegar athugasemdir. Það veltur einfaldlega á því hversu langt er farið aftur í sögunni hvernig veiðireynsla erlendra ríkja er skilgreind. Það er ekkert sem hindrar að ákveðið væri í reglugerð að fara t.d. 200 ár aftur í tímann.

KAFLI 6

Sjálfstæði Evrópuréttarins og lögsaga Evrópudómstólsins (CJEU)

Einn afdrifaríkasti þátturinn varðar réttarsamband UNCLOS og Evrópuréttar. Með fordæmagefandi dómum (t.d. í MOX Plant málinu, C-459/03) hefur Evrópudómstóllinn í Lúxemborg slegið því föstu að:

Evrópuréttur myndar sjálfstætt réttarkerfi:

Evrópuréttur myndar sjálfstætt og sérstakt réttarkerfi (*autonomy of the Community legal system*). Aðildarríkjum er óheimilt að vísa ágreiningi um stjórnun hafsvæða eða landgrunns til alþjóðlegra dómstóla (eins og Alþjóðahafréttardómsins í Hamborg) ef ágreiningurinn varðar ESB-rétt.

Þetta þýðir að þótt UNCLOS veiti strandríkjum víðtæk réttindi í alþjóðarétti, þá víkja þau réttindi í innbyrðis samskiptum aðildarríkja ESB ef Evrópuréttur mælir fyrir um annað. Ísland gæti því ekki borið UNCLOS fyrir sig gagnvart stofnunum ESB ef reglum um landgrunnið eða hafið er breytt.

6.1 Málavextir

Árið 2001 hóf Írland gerðardómsmál gegn Bretlandi á grundvelli 287. greinar og VII. viðauka Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS).⁷ Tilefnið var ákvörðun Breta um að heimila rekstur kjarnorkuendurvinnslustöðvar (*MOX Plant*) í Sellafeld, sem staðsett er við Írlandshaf.

Írland hélt því fram að Bretland hefði brotið gegn skyldum sínum samkvæmt UNCLOS um að koma í veg fyrir mengun hafsins, framkvæma umhverfismat og eiga í samstarfi við nágrannaríki.

⁷ *MOX Plant Case* (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports 2001, p. 95. Sjá nánar um málsmeðferðina hjá [Alþjóðahafréttardómstólnum](#) (ITLOS Case No. 7).

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins taldi að Írland hefði með þessu brotið gegn Evrópurétti:

1. Með því að bera ágreining við annað aðildarríki undir alþjóðlegan dómstól utan ESB-kerfisins.
2. Með því að leita ekki lausnar innan réttarkerfis ESB og virða ekki einkalögsögu Evrópudómstólsins.

6.2 Málsástæður aðila

6.2.1 Sjónarmið Framkvæmdastjórnar ESB

- **Einkalögsaga Evrópudómstólsins:** Með því að gerast aðilar að ESB hefðu ríkin framselt einkalögsögu yfir túlkun og beitingu þeirra laga sem varða Evrópurétt til Evrópudómstólsins (sbr. 292. gr. TEC / 344. gr. TFEU).
- **UNCLOS sem hluti af Evrópurétti:** Þar sem ESB sjálft fullgilti UNCLOS sem alþjóðasamning, varð UNCLOS hluti af réttarskipaninni og réttarheimildum Sambandsins (*acquis communautaire*).
- **Loyalty obligation (Trúnaðarskylda):** Írland braut gegn trúnaðarskyldu aðildarríkja (10. gr. TEC / 3. mgr. 4. gr. TEU) með því að leita til Alþjóðahafréttardómsins í Hamborg (ITLOS) án samráðs við stofnanir ESB.

6.2.2 Sjónarmið Írlands

- **Sjálfstæður alþjóðasamningur:** UNCLOS er víðfeðmur alþjóðasamningur Sameinuðu þjóðanna og Írland taldi sig nýta skýran rétt sinn sem strandríki samkvæmt alþjóðarétti.
- **Sameiginlegar valdheimildir:** Umhverfismál og hafréttur væru að hluta til á valdsviði aðildarríkjanna sjálfra en ekki eingöngu ESB.

6.3 Lagarök dómstólsins

Evrópudómstóllinn féllst á öll meginrök Framkvæmdastjórnarinnar og byggði dóminn á eftirfarandi grundvallarreglum:

1. **Sjálfstæð réttarskipun (*Autonomy of EU Law*):** Evrópuréttur myndar sjálfstæða réttarskipun *sui generis*. Aðildarríki geta ekki beitt almennum alþjóðasamningum

sínum á milli til að fara fram hjá ESB-dómstólnum.

2. **Einveldi Evrópudómstólsins (Bann við utanaðkomandi dómstólum):** 344. gr. TFEU (áður 292. gr. TEC) bannar aðildarríkjum að skipta sér af eða vísa ágreiningi um túlkun og beitingu ESB-réttar til annarra alþjóðlegra dómstóla eða gerðardóma.
3. **UNCLOS er felld inn í Evrópurétt:** Þegar ESB gerðist aðili að UNCLOS varð sá sáttmáli hluti af innri réttarskipun Sambandsins. Því var ágreiningurinn um beitingu UNCLOS í raun ágreiningur um ESB-rétt.

6.4 Niðurstaða

Evrópudómstóllinn dæmdi Írland brotlegt gegn Evrópurétti og sló því föstu að:

Meginniðurstaða dómstólsins:

Írland hefði brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt stofnsáttmálum ESB með því að hefja gerðardómsmeðferð gegn Bretlandi á grundvelli UNCLOS án þess að fá samþykki eða úrskurð Evrópudómstólsins.

Lagaleg þýðing fyrir Ísland og landgrunnið: Dómurinn sýnir að ef ríki gengur í ESB, glatast réttur þess til að nota alþjóðlega dómstóla (eins og ITLOS í Hamborg) í ágreiningi við önnur aðildarríki um nýtingu hafsvæða, landgrunns eða umhverfismála. Lögsagan í málaflokknum færir öll til Evrópudómstólsins í Lúxemborg.⁸

⁸Sjá dóm Evrópudómstólsins frá 30. maí 2006, *Framkvæmdastjórnin gegn Írlandi (MOX Plant)*, C-459/03, EU:C:2006:345.

KAFLI 7

Samantekt og niðurstöður

Greiningin sýnir að lagaleg stjórnun lands og landgrunns myndar eina óskiptanlega heild.

1. **Afskipti af fullveldi:** Framsal á löggjafarvaldi yfir landinu dregur óhjákvæmilega úr sjálfstæðu og einhliða valdi Íslands yfir samliggjandi landgrunni.
2. **Engar varanlegar undanþágur:** ESB veitir ekki varanlegar undanþágur frá stofnsáttmálum sínum. Stjórnun lífríkis hafsins og reglur um landgrunnið verða háðar framtíðarlöggjöf Sambandsins.
3. **Lokaorðið er í Lúxemborg:** Ágreiningur um landgrunnið eða nýtingu þess yrði útkljáður af Dómstóli Evrópusambandsins, en ekki af íslenskum dómstólum eða alþjóðlegum dómstólum.

Draga má þá ályktun að aðild Íslands að Evrópusambandinu myndi í reynd færa grundvallaryfirræð yfir **landgrunninu og nýtingu auðlinda þess** frá innlendum stjórnvöldum til stofnana Sambandsins í Brussel og Lúxemborg. Það gildir vitanlega einnig um sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna. Umræðan sem oft birtist opinberlega — þar sem stuðst er við yfirlýsingar erlendra stjórnvaldamanna um mögulegar „sérlausnir“ eða undanþágur í samningum — endurspeglar mjög ófullkomna greiningu á hinu raunverulega regluverki ESB.

Í nafni hlutleysis hættir opinberri umfjöllun til þess að líta fram hjá bindandi eðli Evrópuréttar, sem er engan veginn samboðið íslenskum kjósendum er leita eftir staðreyndum um framtíðarskipan þessara mála.⁹

Besta vörnin gegn röngum eða yfirborðskenndum fullyrðingum í Evrópumálum felst í

⁹Sjá einnig umræðu í þætti Stefáns Einars Stefánssonar í Spursmálum á mbl.is (24. júlí 2026) þar sem þeir Hjálmar Vilhjálmsson og Hermann Guðmundsson ræddu mögulega aðild að ESB. Talið barst að efnahagslögsögunni. Þar hélt Hjálmar því fram efnislega að Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) réði réttarstöðunni og að 200 mílna efnahagslögsagan (EEZ) myndi ekkert breytast við inngöngu — fullyrðing sem er algerlega röng og byggir á útbreiddum misskilningi á samspili alþjóðaréttar og Evrópuréttar. (Sjá **nánar réttarheimildir á mynd 1.1**). Hermann andmælti þessu réttilega og benti á að yfirráðin myndu breytast, enda er UNCLOS í raun innlimaður í réttarkerfi ESB við aðild, þar sem sameiginleg fiskveiðistefna (CFP) gerir hafið að sameiginlegu svæði (*EU Waters*) og færir úrlausn hafréttardeilna undir einkalögsögu Evrópudómstólsins (CJEU), sbr. *MOX Plant*-málið.

því að rýna af nákvæmni í frum- og afleiddar réttarheimildir Evrópusambandsins ásamt dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Þannig afhjúpast takmarkanir stjórnámálalegra loforða þegar þau mæta hinu stjórnskipulega regluverki ESB.

Það kemur æ betur í ljós að dýrmætasta auðlind Íslendinga er sjálft fullveldið — réttur þjóðarinnar til þess að fara með löggjafar-, dóms- og framkvæmdavald á eigin landsvæði. Íslenska stjórnarskráin geymir engin ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana, ólíkt því sem finna má í stjórnarskrám ýmissa annarra Evrópuríkja. Í opinberri umræðu hefur því verið haldið fram að fyrri framsal ríkisvalds, svo sem í tengslum við EES-samninginn, hafi skapað stjórnskipulega venju eða fordæmi sem geti réttlætt frekara framsal. Slík röksemdafærsla samræmist þó illa grundvallarreglum réttarríkisins. Samkvæmt meginreglunni *ex injuria jus non oritur*, sem almennt er viðurkennd sem meginregla þjóðaréttar, getur ólögmæt eða stjórnskipunarlega vafasöm framkvæmd ekki orðið sjálfstæð réttarheimild né skapað heimild til frekara valdframsals. Þótt nefnd meginregla hafi mótast í þjóðarétti byggir hún á almennri réttarhugmynd sem á einnig við í stjórnskipunarrétti: ólögmæt eða stjórnarskrárlega vafasöm framkvæmd getur ekki, ein og sér, orðið sjálfstæð réttarheimild eða skapað nýjar stjórnarskrárheimildir.¹⁰

Stjórnskipuleg venja getur vissulega gegnt mikilvægu hlutverki við túlkun og framkvæmd stjórnarskrár. Hún getur hins vegar ekki skapað stjórnarskrárheimildir sem stjórnarskráin veitir ekki né réttlætt framsal ríkisvalds sem skortir stjórnskipulega stoð. Að öðrum kosti væri unnt að breyta efni stjórnarskrárinnar með framkvæmd einni saman, án þess að fylgt væri málsmeðferðinni sem stjórnarskráin áskilur til breytinga á sjálfri sér.

¹⁰Eins og Anne Lagerwall bendir á í rannsóknnum sínum (*Le principe ex injuria jus non oritur en droit international contemporain*, 2008), beinist reglan einkum gegn því að aðili geti byggt réttarkröfu sína á eigin broti. Lagerwall dregur auk þess fram þá athugun að þegar spennan milli lögmætis og raunveruleika verður of mikil, hverfi brotið ekki heldur þagni einfaldlega lagaleg orðræða um það. Hér er hins vegar umtalsverður eðlismunur á: á Íslandi hefur umræðan um stjórnarskrárleg mörk ríkisvaldsframsals verið lifandi og virk allt frá samþykkt EES-samningsins. Þar sem lagalegri orðræðu og mótbárum hefur stöðugt verið haldið á lofti er með öllu útilokað að líta svo á að um stjórnskipulega viðurkenningu (*acquiescence*) eða óumdeilda venju sé að ræða er réttlætt geti frekara framsal.