



RANNSÓKNARSKÝRSLA

Náttúruauðlindir og Evrópusambandið

Greining á eignarhaldi, ákvörðunarvaldi og áhrifum Evrópu-
réttar á íslenskar náttúruauðlindir

HÖFUNDUR:

Kári

UNNIÐ FYRIR:

Áhugasama

HÖNNUNARFORRIT:

LaTeX með TikZ á Devuan/KDE

Reykjavík, 13. ágúst 2026

Útdráttur

Í umræðu um samband Evrópuréttar og náttúruauðlinda hefur oft verið lögð áhersla á það að aðildarríki haldi eignarhaldi og formlegu forræði yfir auðlindum sínum. Slík framsetning lýsir þó aðeins einum þætti málsins. Eignarhald eitt og sér segir ekki til um hversu víðtækt raunverulegt ákvörðunarvald ríkis er yfir eignum eða nýtingu þeirra. Við mat á stöðu náttúruauðlinda innan Evrópuréttar þarf því að greina á milli eignarhalds, ráðstöfunar- og stjórnsýsluvalds, reglusetningarvalds, eftirlitsvalds og raunverulegs ákvörðunarvalds. Þótt 345. gr. TFEU feli í sér hlutleysi sáttmálanna gagnvart eignarfyrirkomulagi aðildarríkjanna, þýðir það ekki að eignarhald veiti sjálfkrafa undanþágu frá öðrum reglum Evrópuréttarins. Þegar auðlindir, mannvirki eða atvinnustarfsemi eru nýtt á markaði geta reglur um innri markaðinn, frjálsa för, samkeppni og ríkisaðstoð haft veruleg áhrif á það svigrúm sem ríkið hefur til að stjórna nýtingu þeirra. Orkumál eru skýrt dæmi um þessa þróun, einkum eftir Lissabon-sáttmálann og með þróun sameiginlegs regluverks og yfirþjóðlegs eftirlits á borð við ACER. Meginviðfangsefni skýrslunnar er því ekki einungis spurningin um hver á auðlindirnar, heldur einnig hver setur leikreglurnar um nýtingu þeirra, hver hefur heimild til reglusetningar, hver hefur eftirlitsvald og hver getur tekið bindandi ákvarðanir. Skýrslan sýnir þannig að formlegt eignarhald getur staðið óbreytt þótt verulegur hluti þess stjórnunar- og ákvörðunarvalds sem eignarhaldið gaf ríkinu hafi færst til sameiginlegra eða yfirþjóðlegra stofnana. Greint er á milli markaðsvæðingar og einkavæðingar. Evrópurétturinn krefst þess almennt ekki að ríki selji opinberar eignir, en markaðsvætt fyrirkomulag getur engu að síður takmarkað möguleika ríkisins til að veita starfsemi eða auðlindum sérstöðu eða stýra nýtingu þeirra eftir innlendum hagsmunum. Því þarf að greina á milli formlegs eignarhalds og raunverulegs stjórnunarvalds þegar metið er hvert vald ríkisins yfir náttúruauðlindum er í reynd. Markaðsvæðing getur jafnframt skapað einkavæðingarþrýsting. Þegar ríkið er sett á sama samkeppnisvettvang og einkaaðilar þrengist svigrúm þess til að reka starfsemina eftir öðrum markmiðum en markaðslegum. Markaðsvæðing verður því iðulega undanfari einkavæðingar eða skapar þrýsting á sölu og einkavæðingu starfseminnar, þótt Evrópurétturinn sem slíkur krefjist ekki einkavæðingar.

Efnisyfirlit

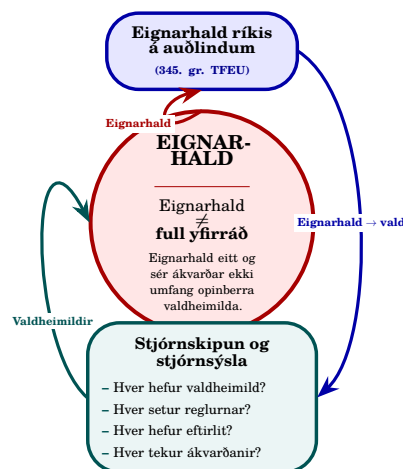
1 Inngangur	2
2 Takmarkanir eignarréttar og markaðsvæðing auðlinda í Evrópurétti	3
2.1 Inntak 345. gr. Sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU)	3
2.2 Áhrif Achmea-dómsins á fjárfestingarsamninga	4
2.3 Regla Evrópuréttar og landslög í máli C-448/23	4
2.4 Hlutleysi eignarhalds gegn kröfu um markaðsvæðingu	5
2.5 Gullnu hlutabréfin og sérstök ríkisvöld (Golden Shares cases)	6
2.6 Orkuiðnaður og aðskilnaður kerfa (Ownership Unbundling)	6
2.7 Fasteignir, landamerki og takmarkanir eignarhalds	6
2.8 Niðurstaða	7
3 Orkumál eftir Lissabon-sáttmálann og yfirþjóðlegt vald	9
3.1 Staða orkumála og 194. gr. TFEU	9
3.2 Þriðji orkupakkinn, ACER og stjórnarsýsluvald	10
3.3 Innihaldslaust eignarhald: þegar formlegt forræði víkur fyrir yfirþjóðlegu valdi	10
3.4 Hæstiréttur Noregs og fullveldisframsal	11
3.5 Fordæmi Evrópudómstólsins og þróun valdaafsals	11
3.6 Markaðsvæðing og einkavæðing	12
4 Valdaafsal og lýðræðishalli í þjóðfélagslegu samhengi	13
4.1 Flutningur valds frá þjóðþingum til óháðra stofnana	13
4.2 Pólitískt svigrúm og stjórn mála og ábyrgð	13
4.3 Mótsögnin í nálægðarreglunni og beitingu valds	14
5 Niðurstaða	16
5.1 Helstu heimildir	17

KAFLI 1

Inngangur

Algeng röksemd í umræðu um ESB og náttúruauðlindir er sú að þar sem ríki haldi eignarhaldi yfir auðlindum sínum skv. 345. gr. TFEU hafi þau einnig fullt vald yfir nýtingu þeirra. Þetta er alls ekki fullnægjandi lagaleg greining. Eignarhald er aðeins einn þáttur innan ríkisvalds. Í stjórnskipunarrétti þarf einnig að skoða:

- hver setur leikreglurnar,
- hver hefur heimild til reglusetningar,
- hver hefur eftirlitsvald,
- hver getur tekið bindandi ákvarðanir.



Mynd 1.1: Eignarhald ríkis á auðlindum og aðgreining eignarhalds frá opinberum valdheimildum og beitingu þeirra.

KAFLI 2

Takmarkanir eignarréttar og markaðsvæðing auðlinda í Evrópurétti

2.1 Inntak 345. gr. Sáttmálans um starfshætti Evrópu- sambandsins (TFEU)

Í umræðum um fullveldi aðildarríkja Evrópusambandsins yfir auðlindum er stundum vísað til 345. gr. TFEU.¹ Greinin er svohjóðandi:

„Samningar þessir skulu ekki á neinn hátt hafa áhrif á reglur aðildarríkjanna um eignarfyrirkomulag.“

Þessu ákvæði er oft haldið fram sem eins konar stjórnskipulegum skildi sem muni tryggja að aðildarríkin ráði algerlega eignarhaldi á náttúruauðlindum, orkuinnviðum og fyrirtækjum í almannaeigu. Við nánari skoðun á dómaframkvæmd Evrópudómstólsins (CJEU) kemur þó í ljós að þessi túlkun heldur ekki þegar litið er til raunveruleikans á innri markaðnum. Enn fremur hefur einnig verið vísað til venju í alþjóðarétti um fullveldi ríkja yfir náttúruauðlindum sínum. Það á þó einungis við svo lengi sem ríki standa utan Evrópusambandsins. Eftir inngöngu ríkis í ESB tekur réttarkerfi Sambandsins yfir t.m.a. beitingu Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) enda er sá sáttmáli réttarheimild innan Evrópuréttar. Þjóðréttarvenja, sem sjálfstæð réttarheimild, er því að verulegu leyti haldlaus vörn eftir inngöngu ríkis í ESB. Má þar t.d.

¹Áður 295. gr. TEC og 222. gr. EEC; samsvarandi ákvæði EES-samningsins er 125. gr.

rýna dóm Evrópudómstólsins í málinu *Framkvæmdastjórnin gegn Írlandi*.² Þá segir í 344. gr. TFEU: „Aðildarríkin skuldbinda sig til þess að beita ekki öðrum úrræðum við lausn deilna um túlkun eða beitingu sáttmálanna en þeim sem kveðið er á um í sáttmálunum sjálfum.“³

2.2 Áhrif Achmea-dómsins á fjárfestingarsamninga

Dómur Evrópudómstólsins í máli C-284/16 markaði tímamót varðandi gildi tvíhliða fjárfestingarsamninga milli aðildarríkja Evrópusambandsins (intra-EU BITs). Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði í slíkum samningum sem veita fjárfestum rétt til að skjóta deilum fyrir alþjóðlega gerðardóma stangist á við 18., 267. og 344. gr. TFEU, þar sem þau ógni sjálfstæði og samræmdu eftirliti Evrópuréttarins.⁴

2.3 Regla Evrópuréttar og landslög í máli C-448/23

Dómur Evrópudómstólsins í máli C-448/23 (*Framkvæmdastjórnin gegn Póllandi*) staðfestir mikilvægar takmarkanir á því að aðildarríki geti beitt innlendum stjórnarskrárreglum eða innlendum dómstólum til að víkja sér undan bindandi áhrifum Evrópuréttarins. Dómstóllinn áréttaði meginreglurnar um sjálfstæði, forgang, skilvirkni og samræmda beitingu Evrópuréttarins, svo og bindandi áhrif dóma hans.

Innlendur stjórnlagadómstóll getur því ekki, með því að lýsa dóma Evrópudómstólsins utan valdsviðs hans (*ultra vires*), leyst innlend stjórnvöld undan þeim skyldum sem leiða af Evrópurétti. Dómurinn styrkir þannig þá niðurstöðu að aðild að Evrópusambandinu felur ekki einungis í sér aðild að sameiginlegum markaði heldur einnig aðild að sjálfstæðu réttarkerfi þar sem endanleg túlkun Evrópuréttarins og mat á gildi gerða Evrópusambandsins heyra undir Evrópudómstólinn innan þess ramma sem sáttmálarnir setja. Dóminn verður

²Sjá dóm CJEU í máli C-459/03, *Commission of the European Communities v Ireland (MOX Plant)*, ECLI:EU:C:2006:345.

Málið laut að deilu Írlands og Bretlands vegna MOX-endurvinnslustöðvarinnar í Sellafield og þeirri spurningu hvort aðildarríki gætu gripið til alþjóðlegra úrræða utan þess kerfis sem komið hafði verið á með Evrópuréttinum. Dómstóllinn taldi að Írland hefði brotið gegn skyldu sinni til samvinnu samkvæmt þáverandi 10. gr. EB-sáttmálans og gegn reglum um einkarétt lögsögu Evrópudómstólsins. Sjá einnig almennt um mörk sjálfstæðis aðildarríkja í málum þar sem valdsvið ESB skarast við alþjóðlegar skuldbindingar.

³344. gr. TFEU.

⁴Sjá dóm Evrópudómstólsins frá 6. mars 2018 í máli C-284/16, *Slowakische Republik gegn Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158.

jafnframt að skoða í samhengi við eldri dómaframkvæmd, einkum *Foto-Frost*, þar sem staðfest var að landsdómstólar hafa ekki vald til að lýsa gerðir stofnana Evrópusambandsins ógildar, og *Achmea*, þar sem áréttað var að ekki megi koma á samhliða úrlausnarkerfi sem raskar sjálfstæði og samræmdri beitingu Evrópuréttarins.⁵

2.4 Hlutleysi eignarhalds gegn kröfu um markaðsvæðingu

Þótt 345. gr. TFEU feli í sér svokallað „hlutleysi eignarhalds“ (e. ownership neutrality) – þar sem ESB skiptir sér ekki beint af því hvort eignir séu í ríkiseigu eða einkaeigu – takmarkar ákvæðið með engum hætti það *hvernig* farið er með eignirnar. Um leið og auðlindir, orkuver eða innviðir eru nýttir í efnahagsstarfsemi á markaði, taka aðrar og ríkari reglur Evrópuréttarins yfir.

Megintilgangur 345. gr. er að tryggja hlutleysi Evrópuréttar gagnvart eignarfyrirkomulagi aðildarríkjanna. Ákvæðið kemur þannig í veg fyrir að Evrópusambandið mismuni opinberri og einkarekinni eign eða geri kröfu um ákveðið eignarform. Það felur hins vegar ekki í sér almenna undanþágu frá öðrum reglum sáttmálanna né tryggir að eignarhald eitt og sér veiti aðildarríkjum óskorað ákvörðunarvald um nýtingu eigna sinna.

Í fræðilegri umfjöllun um 345. gr. hefur verið bent á að ákvæðið varði fyrst og fremst eignarfyrirkomulag aðildarríkjanna, einkum spurninguna um hvort fyrirtæki séu í opinberri eða einkaeigu, en ekki inntak eignarréttarins sjálfs né andlag eignarréttarins.⁶ **Mörkin liggja því ekki einungis við spurninguna um hver fer með eignarhald heldur einnig við þær reglur sem gilda um beitingu eignarréttarins og nýtingu eignarinnar.**

Evrópudómstóllinn hefur ítrekað hafnað því að hægt sé að nota 345. gr. sem skjól gegn reglum innri markaðarins. Dómaframkvæmdin skiptist í nokkra skýra flokka:

⁵Sjá dóm CJEU í máli C-448/23, *European Commission v Republic of Poland*, 18. desember 2025, ECLI:EU:C:2025:975, einkum um meginreglurnar um sjálfstæði, forgang, skilvirkni og samræmda beitingu Evrópuréttarins og bindandi áhrif dóma Evrópudómstólsins; sjá einnig C-314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452, og C-284/16, *Slowakische Republik v Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158.

⁶Sjá Bram Akkermans og Eveline Ramaekers, *Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations*, *European Law Journal*, 16. árg., 3. tbl. 2010, bls. 292–314, einkum bls. 313–314. Höfundarnir komast að þeirri niðurstöðu að 345. gr. TFEU varði fyrst og fremst það hvort fyrirtæki séu í opinberri eða einkaeigu, en taki hvorki til inntaks eignarréttarins né andlags hans.

2.5 Gullnu hlutabréfin og sérstök ríkisvöld (Golden Shares cases)

Dómstóllinn hefur hins vegar gert skýran greinarmun á eignarhaldi ríkisins annars vegar og sérstökum ríkisréttindum hins vegar. Þótt ríki geti haldið fyrirtækjum í opinberri eigu getur ríkið ekki sjálfkrafa byggt á eignarhaldinu til þess að beita sérstökum ríkisréttindum sem takmarka grundvallarfrelsi sáttmálanna (svo sem frjálsri för fjármagns). Í svonefndum „golden shares“-málum hefur dómstóllinn þannig metið sérstaklega hvort slík sérstök réttindi takmarki meðal annars frjálsa för fjármagns og hvort takmörkunin geti réttlættst með lögmætu markmiði og samrýmist kröfum um nauðsyn og meðalhóf.⁷

2.6 Orkuiðnaður og aðskilnaður kerfa (Ownership Unbundling)

Í sameinuðum málum *C-105/12–C-107/12*, *Essent o.fl.*, fjallaði Evrópudómstóllinn meðal annars um hollenskar reglur sem bönnuðu einkavæðingu raforku- og gasdreifikerfisfyrirtækja. Samkvæmt reglunum máttu hlutir í slíkum fyrirtækjum aðeins vera í beinni eða óbeinni eigu tilgreindra opinberra aðila eða lögaðila í þeirra eigu. Dómstóllinn taldi að slíkt bann við einkavæðingu félli undir 345. gr. TFEU, enda varðaði það sjálft eignarfyrirkomulagið.

Dómstóllinn tók þó jafnframt skýrt fram að 345. gr. fæli ekki í sér almenna undanþágu frá öðrum reglum sáttmálans. Reglur um eignarfyrirkomulag ríkjanna verða þannig áfram að samrýmast meðal annars reglum um frjálsa för fjármagns, staðfesturétt og bann við mismunun. Í *Essent* var því annars vegar viðurkennt að ríki mættu ákveða að halda dreifikerfum í opinberri eigu, en hins vegar að framkvæmd slíks eignarfyrirkomulags gæti þurft að standast aðrar reglur Evrópuréttarins.⁸

2.7 Fasteignir, landamerki og takmarkanir eignarhalds

Í írska málinu *C-182/83 (Robert Fearon & Company Limited gegn Irish Land Commission)* var deilt um skyldukaup hins opinbera á landi samkvæmt írskum

⁷Sjá t.d. dóm CJEU í máli *C-367/98, Framkvæmdastjórnin gegn Portúgal*, 48. mgr. Sjá einnig hliðstæð mál gegn Frakklandi (*C-483/99*), Belgíu (*C-503/99*), Ítalíu (*C-58/99*) og Spáni (*C-463/00*).

⁸Sjá dóm CJEU (yfirdeild) í máli *C-105/12, Essent NV m.fl.*, 29. mgr.

lögum. Framkvæmdastjórnin hélt því fram að skyldukaupin væru hluti af eignarfyrirkomulagi Írlands og nytu því verndar þáverandi 222. gr. EBE-sáttmálans (EEC Treaty). Dómstóllinn hafnaði því að 222. gr. gæti ein og sér leitt til þess að slíkt kerfi félli utan gildissviðs annarra reglna sáttmálans. Þótt ákvæðið raski ekki rétti aðildarríkis til að koma á kerfi skyldukaupa hins opinbera verður beiting slíks kerfis engu að síður að samrýmast grundvallarreglum Evrópuréttarins, þar á meðal banninu við mismunun á grundvelli ríkisfangs.⁹

Hliðstætt kom fram í máli C-423/98 (*Albore*), þar sem ítalskar reglur kröfðust stjórnarsýsluheimildar við kaup á fasteignum á svæðum sem skilgreind höfðu verið sem hernaðarlega mikilvæg, en undanþága frá þeirri skyldu gildi aðeins fyrir ítalska ríkisborgara. Dómstóllinn taldi slíka mismunun óheimila samkvæmt reglum um frjálsa för fjármagns, nema sýnt væri fram á raunverulega, sértæka og alvarlega áhættu fyrir hernaðarhagsmuni ríkisins sem ekki væri unnt að bregðast við með vægari úrræðum.¹⁰

2.8 Niðurstaða

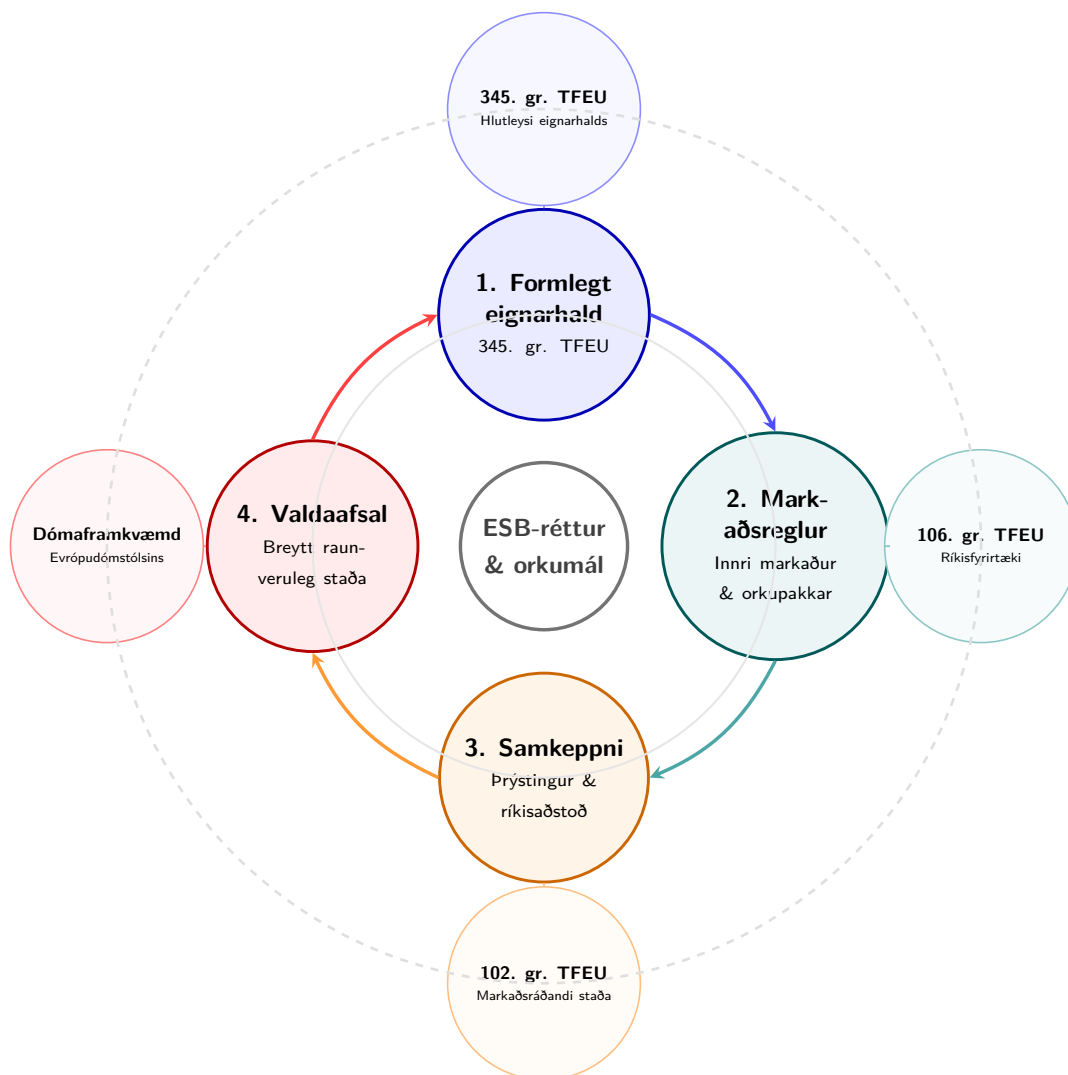
Að framangreindu virtu verður að telja fullyrðingar um að 345. gr. TFEU virki sem örugg vörn fyrir landsbundnu eignar- og stjórnskipulagi auðlinda rangar í samhengi við Evrópuréttinn. Evrópudómstóllinn hefur skýrt afmarkað vernd ákvæðisins við eignarfyrirkomulagið sjálft: aðildarríki geta ákveðið hvort eignir séu í ríkiseigu eða einkaeigu, en eignarhaldið veitir þeim ekki sjálfkrafa undanþágu frá öðrum reglum Evrópuréttarins. Þegar ráðstafanir eða reglur ríkis um eignir, nýtingu þeirra eða stjórnun þeirra fara í bága við reglur um innri markaðinn, svo sem um frjálsa för, samkeppni eða fjármagnsflutninga, verða þær að samrýmast þeim reglum. 345. gr. getur þá ekki ein og sér réttlætt frávik frá þeim skyldum sem leiða af Evrópurétti.

Hér er jafnframt rétt að gera greinarmun á **markaðsvæðingu** og **einkavæðingu**. Evrópurétturinn krefst þess almennt ekki að opinberar eignir eða fyrirtæki séu seld einkaaðilum. Þegar hins vegar er komið á markaðsvætt fyrirkomulag þar sem starfsemi er háð reglum um samkeppni, frjálsa för fjármagns og aðgang að markaði, getur svigrúm hins opinbera (ríkisins) til þess að halda starfseminni lokaðri eða veita henni sérstöðu orðið verulega takmarkað. Þannig getur markaðsvæðing, án þess að einkavæðing sé formlega fyrirskipuð,

⁹Sjá dóm CJEU í máli C-182/83, *Robert Fearon & Company Limited v Irish Land Commission*, 6. nóvember 1984, ECLI:EU:C:1984:335, einkum 5.–7. mgr.

¹⁰Sjá dóm CJEU í máli C-423/98, *Alfredo Albore*, 13. júlí 2000, ECLI:EU:C:2000:401, einkum 14. og 16.–24. mgr.

í framkvæmd skapað skilyrði sem knýja fram einkavæðingu sem næsta skref. Í fyrsta lagi getur ríkið þannig glatað ákveðnum fyrirtækjum alerlega úr sinni eigu, vegna krafna Evrópuréttar á markaði og efnahagslegs þrýstings. Í öðru lagi getur ríkið haldið eignarhaldinu lögformlega (*de jure*), en glatað verulegum hluta þess stjórnunarlega forskots sem eignarhaldið gaf því í reynd (*de facto*).



Mynd 2.1: Hringlaga greiningarlíkan: frá formlegu eignarhaldi til valdaafsals og einkavæðingar. Hringrásin sýnir hvernig lagalegir og efnahagslegir kraftar — frá formlegu ríkiseignarhaldi og markaðsreglum yfir í samkeppnisþrýsting — grafa undan formlegri vernd eignarhaldsins og leiða að lokum til raunverulegs valdaafsals og einkavæðingar.

Orkumál eftir Lissabon-sáttmálann og yfirþjóðlegt vald

3.1 Staða orkumála og 194. gr. TFEU

Sú fullyrðing að orkumál séu áfram eingöngu á valdi einstakra ríkja tekur ekki mið af þeim breytingum sem urðu með Lissabon-sáttmálanum. Orkumál fengu sérstakt ákvæði í 194. gr. TFEU og samkvæmt 4. gr. TFEU eru þau skilgreind undir sviði sameiginlegra valdheimilda (*shared competence*).¹¹

Það merkir hvorki að Evrópusambandið eigi orkuauðlindir aðildarríkja né að ríki geti litið á orkumál sem hreint innanríkismál án þess að taka mið af sameiginlegum reglum Evrópuréttar.¹² Samkvæmt 194. gr. skal stefna Sambandsins stuðla að virkum orkumarkaði, öryggi orkuafhendingar, orkunýtni og þróun endurnýjanlegra orkugjafa. Þótt aðildarríkin haldi formlegu ákvörðunarvaldi um skilyrði nýtingar orkuauðlinda, val á milli orkugjafa og almenna uppbyggingu orkuframboðs, verður þetta ákvæði að lesa saman við allt kerfi Evrópuréttarins.

Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins sýnir skýrlega að réttur aðildarríkis til að ákveða nýtingu og skilyrði er ekki fortakslaus. Í málinu *Pólland gegn*

¹¹Sjá 4. og 194. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU).

¹²Um sameiginlegar valdheimildir (sbr. 4. gr. TFEU) gildir sú regla að aðildarríkin geta farið með vald sitt á viðkomandi sviði uns Evrópusambandið hefur nýtt valdheimildir sínar. Þegar ESB setur bindandi reglur á sviðinu, t.d. í orkumálum, takmarkast hins vegar svigrúm aðildarríkjanna til sjálfstæðrar lagasetningar í samræmi við gildandi Evrópurétt.

*framkvæmdastjórninni*¹³ hafnaði dómstóllinn þeirri röksemd að 194. gr. hindraði beitingu umhverfisreglna ESB, og benti á að sú staðreynd ein að ráðstöfun hafi áhrif á orkustefnu ríkis geri hana ekki óheimila.¹⁴ Þá staðfesti dómstóllinn í máli *Germany v Poland* (C-848/19 P) að meginreglan um orkusamstöðu (*energy solidarity*) er grundvallarregla sem nær yfir allar aðgerðir í orkustefnu, þar á meðal innri markað fyrir jarðgas og öryggi orkuafhendingar.¹⁵ Val á orkugjafa er því ekki hið sama og einangrað vald yfir öllum reglum orkumarkaðarins.

3.2 Þriðji orkupakkinn, ACER og stjórnsýsluvald

Umræðan snýst því ekki einvörðungu um það hver á auðlindina, heldur einnig hver hefur vald til að setja reglur um markaðinn og taka ákvarðanir innan hans. Þriðji orkupakki Evrópusambandsins fól í sér verulega styrkingu sameiginlegs regluverks og tilkomu evrópskrar orkustofnunar [Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)].¹⁶

Dómaframkvæmd sýnir að hlutverk ACER felur í sér raunverulegt ákvörðunarvald. Í máli *ACER v Aquind* (C-46/21 P) fjallaði dómstóllinn um ákvörðun stofnunarinnar um undanþágu vegna raforkutengingar milli ríkja, og staðfesti að ACER gegnir ekki aðeins ráðgefandi hlutverki heldur getur tekið ákvarðanir með beinum réttaráhrifum.¹⁷ Þegar eftirlits- og ákvörðunarvald færist frá innlendum stjórnvöldum til yfirþjóðlegra stofnana er um að ræða breytingu á stjórnsýsluvaldi, óháð formlegu eignarhaldi auðlinda.

3.3 Innihaldslaust eignarhald: þegar formlegt forræði víkur fyrir yfirþjóðlegu valdi

Því hefur stundum verið haldið fram að þar sem aðildarríki fara formlega með eignarrétt og ráðstöfunarrétt yfir náttúruauðlindum sínum sé fullveldi þeirra óskert í raun. Slík framsetning byggir þó á misskilningi á eðli ríkisvalds. Formlegt eignarhald á auðlind (t.d. vatnsafla eða orkuinnviðum) er í eðli sínu eingöngu að nafninu til ef ríkið hefur glatað þeim lykilþáttum sem mynda raunverulegt stjórnunarvald:

¹³*Poland v Commission* (T-370/11).

¹⁴Sjá dóm Almenna dómstólsins í máli T-370/11, *Poland v Commission*, ECLI:EU:T:2013:113.

¹⁵Sjá dóm CJEU (yfirdeild) í máli C-848/19 P, *Germany v Poland*, ECLI:EU:C:2021:598.

¹⁶Reglugerð (EB) nr. 713/2009 um stofnun ACER, síðar leyst af hólmi af reglugerð (EU) 2019/942.

¹⁷Sjá dóm CJEU í máli C-46/21 P, *ACER v Aquind*, ECLI:EU:C:2023:182.

- **Reglusetningarvaldinu:** Hver setur leikreglurnar um nýtingu og aðgang?
- **Eftirlitsvaldinu:** Hver sker úr um lögmæti ákvarðana og rekur stofnanir á borð við ACER?
- **Markaðsskipulaginu:** Hver hefur vald til að stýra samkeppni, verðmyndun og útflutningi samkvæmt reglum innri markaðarins?

Þegar ESB setur bindandi reglur sem banna ríkjum að vernda eigin markaði eða nýta auðlindir með landbundnum hætti, útvatnast eignarhaldið. Að eiga auðlind en mega ekki stýra nýtingu hennar þýðir að hið raunverulega ákvörðunarvald er flutt annað.

3.4 Hæstiréttur Noregs og fullveldisframsal

Norski Hæstirétturinn fjallaði um þessi álitaefni í máli *Nei til EU gegn norska ríkinu* (HR-2021-417-P) í tengslum við innleiðingu þriðja orkupakkans.¹⁸ Dómurinn lagði áherslu á að við mat á fullveldisframsali væri ekki nægilegt að líta á hvert einangrað tilvik, heldur yrði einnig að horfa til uppsafnaðra áhrifa fyrra framsals. Spurningin er því ekki aðeins hversu mikið vald færir í einu skrefi, heldur hvert röð einstakra skrefa leiðir þegar horft er á heildarmyndina.

3.5 Fordæmi Evrópudómstólsins og þróun valdaafsals

Evrópudómstóllinn hefur í gegnum tíðina mótað mikilvægar réttarreglur um samband landsréttar og Evrópuréttar og þar með um mörk og áhrif þess valds sem aðildarríkin hafa framselt til Evrópusambandsins:

- **Costa gegn ENEL (6/64):** Staðfesti meginregluna um forgang Evrópuréttar yfir landsrétt á þeim sviðum þar sem vald hefur verið framselt.¹⁹
- **PreussenElektra (C-379/98):** Sýnir að þótt ríki hafi svigrúm til stefnu-mótunar (t.d. stuðningur við endurnýjanlega orku), verður það svigrúm að samræmast grundvallarreglum innri markaðarins.²⁰

¹⁸Hæstiréttur Noregs HR-2021-417-P. Sjá: [Høyesterett](#).

¹⁹ECJ, *Costa v ENEL*, Case 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁰ECJ, *PreussenElektra AG v Schleswag AG*, Case C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

- **Gullhlutamál (t.d. C-58/99):** Sérstakar valdheimildir ríkisins gagnvart einkavæddum fyrirtækjum verða að byggjast á lögmætum almannahagsmunum og uppfylla kröfur um nauðsyn og meðalhóf.²¹

Völd stofnana ESB hafa tilhneigingu til að styrkjast með hverjum nýjum orkupakka, og það er markmið kerfisins að færa völdin varanlega frá þjóðþingum aðildarríkjanna.

3.6 Markaðsvæðing og einkavæðing

Eins og áður hefur komið fram er mikilvægt að greina á milli tveggja hugtaka. **Markaðsvæðing** felur í sér að starfsemi er skipulögð samkvæmt markaðsreglum (samkeppni, aðskilnaður rekstrarþátta og verðmyndun), á meðan **einkavæðing** felur í sér breytingu á eignarhaldi. Þótt hugtökin séu lagalega ólík sýnir reynslan að þegar markaðsreglur hafa verið festar í sessi myndast oft pólitískur þrýstingur fyrir því að draga úr opinberri þátttöku.²² Yfirráð ESB hafa því bein áhrif á skipulag og eignarhald orkuiðnaðarins.²³

²¹ECJ, *Commission v Italy*, Case C-58/99, ECLI:EU:C:2000:280.

²²Sjá almennt: John Kay og David Thompson, *Privatisation: A Policy in Search of a Rationale*, The Economic Journal, 1986.

²³Markaðsvæðing felur í sér að starfsemi er sett undir samkeppnisreglur. Þegar ríkið starfar á slíkum markaði þarf það, eftir atvikum, að lúta sömu samkeppnislegu forsendum og aðrir markaðsaðilar. Sú breyting getur aftur skapað mikinn pólitískan og efnahagslegan þrýsting á að draga úr opinberri þátttöku og ýta ríkinu smám saman út af markaðnum. Markaðsvæðing getur þannig orðið mikilvægur undanfari einkavæðingar, þótt hún feli ekki í sér formlega kröfu um sölu opinberra eigna.

KAFLI 4

Valdaafsal og lýðræðishalli í þjóðfélagslegu samhengi

Þegar litið er til víðtækra áhrifa Evrópuréttar á innlendan orkumarkað og eignarhald náttúruauðlinda, er nauðsynlegt að kanna einnig pólitískan veruleika. Spurningin um yfirráð yfir auðlindum snýst ekki aðeins um það hvaða stofnun fer með formlegt eftirlit, heldur og um hitt hvar hið raunverulega lýðræðislega og pólitíska vald er staðsett.

4.1 Flutningur valds frá þjóðþingum til óháðra stofnana

Eitt helsta einkenni þróunarinnar innan Evrópusambandsins er færsla á ákvörðunarvaldi frá lýðræðislega kjörnum þjóðþingum – sem bera beina ábyrgð gagnvart kjósendum sínum – yfir til embættismanna, framkvæmdastjórnarinnar og sjálfstæðra eftirlitsstofnana á borð við ACER. Þessar stofnanir starfa oft langtímum saman fjarri beinu aðgengi eða eftirliti almennings og þjóðþinga. Þessi kerfisbundna þróun leiðir af sér það sem oft er nefnt **lýðræðishalli** (*democratic deficit*), þar sem innlend stjórnvöld geta skýlt sér á bak við alþjóðlegar skuldbindingar og regluverk ESB, jafnvel þegar um er að ræða grundvallaratriði eins og nýtingu á sameiginlegum auðlindum ríkja.

4.2 Pólitískt svigrúm og stjórnámaleg ábyrgð

Þegar markaðsreglur og samræmd orkustefna hafa verið lögfestar, minnkar svigrúm innlendra stjórnámamanna til að bregðast við breyttum aðstæðum

eða móta sjálfstæða stefnu sem hentar þjóðarhagsmunum hverju sinni. **Stjórn-málin færast frá því að vera vettvangur lýðræðislegrar stefnumótunar yfir í að verða framkvæmdarferli fyrir ákvarðanir sem teknar eru erlendis.** Að færa mikilvægar ákvarðanir fjær íslenskum kjósendum er á allan máta afturför.

4.3 Mótsögnin í nálægðarreglunni og beitingu valds

Þessi raunveruleiki kallar fram áberandi stjórnskipulega mótsögn þegar litið er til einnar af hinum svonefndu grundvallarreglum Evrópusambandsins, svo sem **nálægðarreglunnar** (*subsidiarity principle*, sbr. 3. mgr. 5. gr. TEU). Samkvæmt þeirri reglu skulu ákvarðanir almennt teknar sem næst almenningi og að Sambandið eigi eingöngu að grípa til aðgerða ef markmiðum verður ekki náð á vettvangi aðildarríkja.²⁴

Nálægðarreglunni er jafnframt fylgt eftir með formlegu eftirlitskerfi samkvæmt **bókun nr. 2** um beitingu meginreglnanna um *nálægð* og *meðalhöf*, sem er hluti af frumrétti Evrópusambandsins. Samkvæmt bókuninni hafa þjóðþing aðildarríkjanna sérstakt hlutverk við eftirlit með því að nálægðarreglan sé virt við setningu löggjafar Sambandsins. Þau geta innan tiltekens frests sent frá sér rökstutt álit telji þau að fyrirhuguð löggjafaraðgerð samrýmist ekki reglunni. Eftirlitið felur þó ekki í sér almennt neitunarvald þjóðþinga, heldur er um að ræða formlegt eftirlits- og viðvörunarkerfi innan þess ramma sem sáttmálarnir sjálfir setja.

Nálægðarregluna verður enn fremur að skoða í ljósi þess hvernig valdheimildum Sambandsins er skipt. Ákvæðið tekur samkvæmt orðalagi sínu aðeins til þeirra sviða sem falla ekki undir óskiptar valdheimildir Sambandsins. Þar sem valdheimildir eru óskiptar hjá Sambandinu verður því ekki byggt á nálægðarreglunni til að halda ákvörðunarvaldi innan aðildarríkjanna. Á slíkum sviðum færast áherslan þess í stað að spurningunni um tilvist og mörk þeirrar valdheimilda sem Sambandið hefur samkvæmt sáttmálunum.

Þetta dregur fram ákveðna spennu í umræðunni um nálægðarregluna. Hún getur ekki talist almenn stjórnskipunarleg trygging fyrir því að ákvarðanir verði teknar sem næst borgurunum, óháð eðli valdheimildanna. Þegar vald hefur verið fært til Sambandsins með sáttmálunum sjálfum og fellur undir óskiptar valdheimildir (*exclusive competences*), er nálægðarreglan ekki tæki

²⁴European Parliament, „The Principle of Subsidiarity“, *Fact Sheets on the European Union*, vefsvæði Evrópuþingsins, skoðað 11. ágúst 2026.

aðildarríkja til þess að endurheimta það vald.

Í framkvæmd orkumarkaðarins og auðlindastjórnunar reynist þessi regla hins vegar oft vera formsatriði sem þjónar frekar tilgangi samþættingar en raunverulegrar valddreifingar. Þegar innri markaðurinn og orkupakkarnir taka yfir, þá er rökstutt að nauðsynlegt sé að beita samræmdu regluverki til þess að tryggja flæði og samkeppni yfir landamæri. Afleiðingin er sú að ákvarðanir sem varða nýtingu og umgjörð auðlinda eru færðar *fjar* kjósendum og lýðræðislegum stofnunum á staðnum. Þar mætast ekki orð og framkvæmd: kerfi sem ætlað er að byggja á nálægð við borgarana endar í raun á því að flytja endanlegt eftirlit og reglusetningarvald til stofnana sem standa fjarri beinu aðgengi eða eftirliti þjóðþinganna.

Þessi staða gerir það að verkum að umræðan um Evrópusambandið og auðlindirnar verður verður að grundvallarmáli pólitískrar baráttu: hún snýst um það hvort þjóðin sjálf eigi að hafa stjórn á sinni eigin framtíð og efnahagslífi í gegnum sín eigin lýðræðislegu kerfi, eða hvort fórn eigi sjálfstæðinu fyrir samræmda og yfirþjóðlega hagræðingu **en fá þó lítið sem ekkert í staðinn.**²⁵

²⁵Hér dugar heldur ekki að vísa til markaðsaðgangs. Markaðsaðgangur sem felur í sér afsal fullveldis og upptöku Evrópugerða á færibandi er of dýru verði keyptur. Fullveldi getur ekki og á ekki að vera „skiptimynt“ fyrir markaðsaðgang.

KAFLI 5

Niðurstaða

Það er útbreidd einföldun í stjórn málaumræðu að líta svo á að formlegt eignarhald ríkis yfir náttúruauðlindum veiti því óskorað og óskert fullveldi til að ráðstafa þeim að vild innan Evrópusambandsins. Eins og sýnt hefur verið fram á í þessari skýrslu, nær sú röksemd ekki máli þegar hún er reynsluprófuð gegn lagalegum veruleika Evrópuréttarins, samræmdum valdheimildum í orkumálum samkvæmt 194. gr. TFEU og hinni umfangsmiklu dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.

Eignarhaldið, eitt og sér, verður í raun aðeins formsatriði þegar stjórn-sýsluvaldið, reglusetningarvaldið og markaðsskipulagið hafa verið færð undir yfirþjóðlegt regluverk. Þegar ríki undirgangast reglur innri markaðarins, orkupakkanna og eftirlitsheimildir stofnana á borð við ACER, þá breytist eðli valdsins. Ferlið einkennist af stighækkandi valdaafsali þar sem hinn **formlegi eignarréttur** stendur eftir varnarlaus gegn kröfum um samkeppni, frjálsa för og bann við mismunun. Lokaákvörðunin snýst því ekki einvörðungu um spurninguna: „*Hver á auðlindina?*“ heldur verður hún að vera:

Hver hefur endanlegt vald til að setja leikreglurnar sem ákvarða nýtingu hennar?

Svarið við þessari spurningu leiðir í ljós að raunverulegt ákvörðunarvald flyst varanlega frá þjóðþingum aðildarríkja yfir til yfirþjóðlegra stofnana ESB. Slík þróun kallar á dýpri og heiðarlegri umræðu um stöðu fullveldisins, þar sem menn gera grein fyrir því að efnahagsleg markaðsvæðing er ekki hlutlaus tækni heldur öflugur drifkraftur sem í framkvæmd mótar og takmarkar þjóðaratvinnuvegi og nýtingu auðlinda til framtíðar.

5.1 Helstu heimildir

- Consolidated version of the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union. [EUR-Lex](#).
- Court of Justice of the European Union. [CURIA](#).
- Supreme Court of Norway (HR-2021-417-P). [Høyesterett](#).
- Regulation (EU) 2019/942 establishing ACER. [EUR-Lex](#).
- Fraga, Fernando Losada o.fl. *Property and European Integration: Dimensions of Article 345 TFEU*, 2012.
- Kay, John og Thompson, David. *Privatisation: A Policy in Search of a Rationale*, The Economic Journal, 1986.