Forræði fiskimiðanna fórnað

Evrópusambandið og sjávarútvegshagsmunir Íslands

Hjörtur J. Guðmundsson

Apríl 2023

Hjörtur J. Guðmundsson hefur um árabil lagt stund á rannsóknir á sviði sagnfræði og stjórnmálafræði, einkum í tengslum við utanríkis- og varnarmál Íslands, og flutt erindi í þeim efnum bæði hér á landi sem og víða erlendis. Þá hefur hann reglulega komið fram í fjölmiðlum þar sem utanríkis- og varnarmál hafa verið til umfjöllunar. Hjörtur er sagnfræðingur að mennt (BA) frá Háskóla Íslands með áherzlu á stjórnmálasögu og hefur enn fremur meistaragráðu í alþjóðasamskiptum (alþjóðastjórnmálafræðingur) með áherzlu á Evrópufræði og öryggis- og varnarmál.

© 2023 Hjörtur J. Guðmundsson. Allur réttur áskilinn.
Forsíðumynd: Fiskiskip í Hafnarfjarðarhöfn.
Ljósmyndari: Sigurður Bogi.

Efnisyfirlit

Samantekt.....
1. Forsagan og almenn umfjöllun.....
2. Fiskveiðistjórnun Evrópusambandsins.....
    2.1. Lissabon-sáttmálinn.....
    2.2. Hlutfallslega stöðugar veiðar.....
    2.3. Fiskistofnar í lögsögu Evrópusambandsins.....
    2.4. Deilistofnar, hvalveiðar og fjárfestingar.....
3. Vægi ríkja innan Evrópusambandsins.....
    3.1. Ráðherraráðið.....
    3.2. Evrópusambandsþingið.....
    3.3. Framkvæmdastjórnin.....
    3.4. Reynsla annarra ríkja.....
4. Frávik frá yfirstjórn Evrópusambandsins?.....
    4.1. Varanlegar undanþágur.....
    4.2. Sérlausnir.....
    4.3. Óbreytt regluverk.....
5. Niðurstöður.....

Samantekt

Forsenda þess að mögulegt reyndist að færa út efnahagslögsögu Íslands á síðari hluta 20. aldarinnar, unz hún náði að lokum 200 mílum, var staða landsins sem fullvalda ríkis. Valdið til þess að taka ákvarðanir í þeim efnum á grundvelli íslenzkra hagsmuna var fyrir vikið innanlands í höndum kjörinna fulltrúa þjóðarinnar. Vegna efnahagslegs mikilvægis sjávarútvegar fyrir þjóðarbúið er ljóst að atvinnugreinin hefur lengi verið ákveðin táknmynd fyrir fullveldi þjóðarinnar.

Formlegt vægi ríkja við ákvarðanatöku innan Evrópusambandsins tekur í flestum tilfellum mið af því hversu fjölmenn þau eru, þá einkum í ráðherraráði sambandsins, sem eðli málsins samkvæmt kemur sér bezt fyrir fjölmennustu ríki sambandsins en að sama skapi verst fyrir þau fámennustu. Ríki, sem ekki eiga land að sjó og hafa fyrir vikið engra hagsmuna að gæta í sjávarútvegsmálum, hafa meira vægi þegar ákvarðanir eru teknar í ráðherraráðinu í bæði þeim og flestum öðrum efnum en Ísland hefði innan þess. Þá hefur einróma samþykki ríkja sambandsins innan ráðsins jafnt og þétt heyrt sögunni til og má í dag nánast telja á fingrum annarrar handar þá málaflokka sem það á enn við um. Þar á meðal eru hvorki sjávarútvegs- né orkumál. Þetta hefur að sama skapi komið sér verst fyrir fámennustu ríkin.

Kveðið er með afdráttarlausum hætti á um fullt vald Evrópusambandsins yfir sjávarútvegsmálum innan þess í Lissabon-sáttmálanum, grundvallarlöggjöf sambandsins. Með inngöngu í Evrópusambandið verða efnahagslögsögur ríkja hluti af sameiginlegri efnahagslögsögu þess sem ríki sambandsins eiga jafnan aðgang að í samræmi við samþykktar reglur. Komið hefur ítrekað fram í máli forystumanna Evrópusambandsins á liðnum árum að varanlegar undanþágur frá yfirstjórn þess séu ekki í boði fyrir ný ríki. Þá sýna rannsóknir að til þessa hafa varanlegar undanþágur í sjávarútvegsmálum ekki verið veittar innan sambandsins.

Komið hefur fram að einungis kunni að vera í boði afmarkaðar tímabundnar undanþágur og sérlausnir sem rúmast þurfi innan ramma meginreglna Evrópusambandsins og sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu þess. Sérlausnir breyta fyrir vikið engu um það að valdið yfir viðkomandi málaflokki er í höndum sambandsins samkvæmt ákvæðum Lissabon-sattmálans. Einungis er þar í raun um að ræða afmarkaðar stjórnsýslubreytingar í samræmi við meginreglur Evrópusambandsins til þess að bregðast við tilteknum aðstæðum.

Málflutningur í röðum þeirra sem talað hafa fyrir inngöngu Íslands í Evrópusambandið hefur fyrir vikið tekið verulegum breytingum í gegnum tíðina. Frá því að leggja áherzlu á varanlegar undanþágur yfir í sérlausnir og loks á það að alls engin þörf yrði fyrir nokkur frávik frá regluverki sambandsins. Þar hefur einkum verið horft til reglu Evrópusambandsins um hlutfallslega stöðugar veiðar sem byggir á sögulegri veiðireynslu. Hægt er hins vegar að breyta reglunni eða afnema hana hvenær sem er með auknum meirihluta í ráðherraráði sambandsins og væri mögulegt án stuðnings Íslands þó landið væri innan þess. Þá breytir reglan engu um það að valdið yfir málaflokknum er í höndum stofnana Evrópusambandsins.

Fyrir vikið er ljóst að valdið yfir sjávarútvegsmálum Íslands yrði framselt til Evrópusambandsins kæmi til inngöngu landsins í sambandið.

1. Forsagan og almenn umfjöllun

Fyrir utan mikilvægi sjávarútvegarins fyrir efnahagslíf Íslands má ætla að greinin eigi sem fyrr sérstakan sess í hugum landsmanna og þá ekki sízt vegna þorskastríðanna í kjölfar útfærslu íslenzkra stjórnvalda á efnahagslögsögu landsins unz hún náði 200 mílum árið 1975. Þorskastríðin voru einkum háð við Bretland og Vestur-Þýzkaland en brezk stjórnvöld sendu sem kunnugt er bæði herskip og dráttarbáta á Íslandsmið til þess að sjá til þess að brezk fiskiskip gætu veitt þar óáreitt og kom ítrekað til átaka á milli þeirra og varðskipa Landhelgisgæzlunnar.

Mögulegt var að færa út efnahagslögsöguna í krafti stöðu Íslands sem fullvalda ríkis en fyrir liggur að landið gegndi þar ákveðnu brautryðjendahlutverki. Í dag er 200 mílna efnahagslögsaga, eða miðlína þar sem 200 mílna lögsögum verður ekki við komið, grundvallarregla í alþjóðlegum hafrétti. Þorskastríðin svonefnd voru þannig í raun ákveðið framhald af sjálfstæðisbaráttu Íslendinga og bæði vegna þeirra og efnahagslegs mikilvægis sjávarútvegarins fyrir þjóðarbúið má segja að hann hafi lengi verið ákveðin táknmynd fyrir fullveldi þjóðarinnar.

Vitað er að stjórnvöld í Bandaríkjunum þrýstu á brezka ráðamenn að koma til móts við íslenzk stjórnvöld í þorskastríðunum, einkum vegna áhyggja af því að Ísland gæti að öðrum kosti yfirgefið Atlantshafsbandalagið (NATO).[1] Hins vegar er ljóst að frumkvæði íslenzkra ráðamanna skipti þar sköpum. Ísland gegndi enda sem fyrr segir ákveðnu lykilhlutverki í þeirri þróun sem að lokum leiddi til þess að 200 mílna lögsögur urðu hluti af alþjóðlegum hafrétti. Á meðal þess sem innganga Íslands í Evrópusambandið hefði í för með sér væri það að litið yrði á efnahagslögsagu landsins sem hluta af sameiginlegri lögsögu sambandsins.

Frá árinu 1970 hefur Evrópusambandið[2] farið með stjórn sjávarútvegsmála innan þess en það ár var lagður grunnur að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins með reglugerð 2141/70 sem kvað meðal annars á um jafnan aðgang ríkja þess að fiskimiðum þeirra.[3] Reglugerðin tók gildi haustið 1970 en 30. júní sama ár lá fyrir samkomulag um meginatriði stefnunnar, sama dag og viðræður hófust við Bretland, Danmörku (ásamt Grænlandi) og Írland um inngöngu í Evrópusambandið[4] en ríkin áttu og eiga það öll sameiginlegt að ráða yfir gjöfulum fiskimiðum. Hið sama átti við um Noreg sem einnig sótti um inngöngu sem var síðan hafnað af norskum kjósendum í þjóðaratkvæði. Ekki sízt vegna sjávarútvegsmálanna.

Hvergi var í raun fjallað um stjórn sjávarútvegsmála í Rómar-sáttmálanum, stofnsáttmála Evrópusambandsins, sem í dag er hluti af Lissabon-sáttmála sambandsins. Einungis var þar rætt um sameiginlegan markað fyrir landbúnaðarvörur sem einnig náði til sjávarafurða. Með gildistöku reglugerðar

---

[1] Sjá til að mynda rit Guðna Th. Jóhannessonar Þorskastríðin þrjú. Saga landhelgismálsins 1948-1976. Reykjavík 2006.

[2] Evrópusambandið (e. The European Union) varð formlega til með gildistöku Maastricht-sáttmála sambandsins árið 1993. Forveri Evrópusambandsins, Efnahagsbandalag Evrópu (e. The European Economic Community), varð þar með hluti sambandsins undir heitinu Evrópubandalagið (e. The European Community). Efnahagsbandalagið heyrði síðan sögunni endanlega til árið 2009. Til einföldunar verður talað um Evrópusambandið í ritgerðinni þegar rætt er annað hvort um sambandið eða Efnahagsbandalag Evrópu.

[3] Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31970R2141&from=EN

[4] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Bls. 131-132. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

2141/70 var hins vegar séð til þess að hún var hluti af því regluverki sambandsins sem ríkin fjögur skuldbundu sig til þess að gangast undir með inngöngunni í það. Þrjú ríkjanna gengu á endanum í Evrópusambandið en Norðmenn höfnuðu því sem fyrr segir í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fleiri ríki, sem höfðu og hafa verulegra hagsmuna að gæta þegar sjávarútvegur er annars vegar, áttu síðar eftir að ganga í sambandið, þar á meðal Spánn og Portúgal á níunda áratug síðustu aldar.

Tekin var ákvörðun um að sækja á nýjan leik um inngöngu í Evrópusambandið af hálfu norskra ráðamanna í byrjun tíunda áratugar síðustu aldar ásamt Austurríki, Finnlandi og Svíþjóð. Aftur var inngöngu hafnað af norskum kjósendum, þá einkum vegna sjávarútvegsmálanna líkt og tveimur áratugum fyrr, á meðan hún var samþykkt í hinum ríkjunum þremur. Ekki kom hins vegar til þess að Ísland sækti um inngöngu í sambandið, þá ekki sízt vegna sjávarútvegsmálanna.

Með falli viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 varð til pólitískur jarðvegur fyrir stuðningsmenn inngöngu Íslands í Evrópusambandið til þess ná því markmiði sínu. Sótti þáverandi ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – grens framboðs í kjölfarið um inngöngu í sambandið sem var formlega afhent í júlí 2009 eftir að hafa verið samþykkt á Alþingi. Aldrei kom hins vegar til þess, þrátt fyrir þrýsting af hálfu íslenzkra stjórnvalda, að sjávarútvegskafli viðræðnanna yrði tekinn fyrir þar sem sambandið skilaði aldrei rýniskýrslu sinni um málaflokkinn sem var forsenda þess að það yrði gert. Hins vegar kom meðal annars ítrekað fram í máli fulltrúa Evrópusambandsins í umsóknarferlinu að með inngöngu í sambandið yrðu Íslendingar að gangast undir sameiginlega sjávarútvegsstefnu þess.

Þáverandi utanríkisráðherra, Össur Skarphéðinsson, lýsti því ítrekað yfir á meðan á umsóknarferlinu að Evrópusambandinu stóð að ekki yrði sózt eftir varanlegum undanþágum heldur einingis sérlausnum sem rúmuðust innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar og meginreglna sambandsins. Meginmunurinn á sérlausnum og varanlegum undanþágum er sá að sérlausnir breyta engu um það að yfirstjórn sjávarútvegsmála er í höndum sambandsins í samræmi við ákvæði Lissabon-sáttmálans eins og nánar er fjallað um síðar í skýrslunni.[5]

Fyrir liggur að á meðal þess sem varð þess hvað helzt valdandi að umsóknin um inngöngu í Evrópusambandið sigldi endanlega í strand árið 2013, fyrir utan skort á stuðningi við hana á meðal almennings miðað við niðurstöður skoðanakannana, var sú staðreynd að ríkisstjórnarflokkarnir voru ekki samstíga í afstöðu sinni til málsins. Á meðan Samfylkingin var hlynnt inngöngu var VG andvíg henni. Þetta lýsti sér meðal annars í endurteknum fyrirvörum ráðherra í röðum VG við lokun einstakra kafla umsóknarferlisins á ríkisstjórnarfundum. Lýstu fulltrúar Evrópusambandsins ítrekað yfir áhyggjum sínum af því að flokkarnir gengju ekki í takt.[6]

Fyrir vikið liggur fyrir að ein helzta forsenda þess að tekin verði frekari skref í átt að inngöngu í Evrópusambandið, komi til þess á einverjum tímapunkti í framtíðinni, er ríkisstjórn samstíga um að ganga þar inn, með þingmeirihluta að baki sér kjörinn af íslenzkum kjósendum, og það að mati sambandsins sjálfs.

---

[5] Sjá nánar í kafla 5 þar sem fjallað er um möguleg frávik frá yfirstjórn Evrópusambandsins.

[6] Motion for a resolution to wind up the debate on the statement by the Commission pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the 2012 Progress Report on Iceland (2012/0000(RSP)). European Parliamant 13. nóvember 2012. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/917/917858/917858en.pdf

2. Fiskveiðistjórnun Evrópusambandsins

Kjarni sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins er jafn aðgangur ríkja þess að fiskimiðum þeirra í samræmi við samþykktar reglur. Efnahagslögsögur þeirra ríkja sem ganga í sambandið verða enn fremur hluti af sameiginlegri lögsögu þess. Fullt vald Evrópusambandsins yfir sjávarútvegsmálum innan þess er niður neglt í Lissabon- sáttmála sambandsins.[7] Svonefnd regla Evrópusambandsins um hlutfallslega stöðugar veiðar (e. principle of relative stability), sem tekur mið af sögulegri veiðireynslu, byggir einungis á reglugerð og á sér sem slík enga stoð í sáttmálanum. Hægt er að breyta reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar eða afnema hana alfarið hvenær sem er með auknum meirihluta í ráðherraráði sambandsins og væri mögulegt án stuðnings Íslands þó landið væri innan þess. Þá yrði stjórn sjávarútvegsmála eftir sem áður í höndum sambandsins.

2.1. Lissabon-sáttmálinn

Kveðið er með afdráttarlausum hætti á um það í Lissabon-sáttmála Evrópusambandsins, grundvallarlöggjöf þess, að valdið í sjávarútvegsmálum innan sambandsins skuli alfarið vera í höndum þess. Þannig segir í d-lið, 3. greinar sáttmálans (TFEU) að Evrópusambandið hafi fullt vald (e. exclusive competence) yfir verndun lífrænna auðlinda sjávar samkvæmt sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins. Þar fellur undir allt það sem snýr að nýtingu á auðlindum sjávar og þar með talin úthlutun aflaheimilda og stjórn fiskveiða. Þá segir í d-lið 4. greinar að Evrópusambandið og ríki þess deili að öðru leyti valdinu (e. share competence) yfir sjávarútvegsmálum, að undanskilinni verndun lífrænna auðlinda sjávar.[8]

Fram kemur í 1. tölulið 2. greinar Lissabon-sáttmálans (TFEU) að í þeim tilfellum þar sem Evrópusambandið hafi fullt vald yfir tilteknum málaflokki sé því einu heimilt að setja lög varðandi hann. Ríkin geti það einungis í þeim tilfellum þar sem sambandið hafi heimilað þeim það eða ef tilgangurinn með því er að innleiða löggjöf frá því. Í 2. tölulið 2. greinar segir enn fremur að í þeim tilfellum þar sem Evrópusambandið og ríki þess deili valdinu sé ríkjunum einungis heimilt að beita ákvarðanavaldi að því marki sem sambandið hafi kosið að gera það ekki.[9]

Með öðrum orðum ganga valdheimildir Evrópusambandsins ávallt framar valdheimildum ríkjanna sem aftur er í fullu samræmi við reglu sambandsins um forgang löggjafar þess gagnvart löggjöf þeirra.[10] Breytingar á fiskveiðistjórnun Evrópusambandsins, í þá átt að færa afmarkaðan hluta ákvarðanatöku til svæðisbundinna aðila, breyta fyrir vikið engu um það að valdið liggur eftir sem áður hjá stofnunum sambandsins í samræmi við ákvæði Lissabon-sáttmálans enda hafa umræddar breytingar ekki haft í för með sér breytingar á sáttmálanum. Fyrir vikið

[7] Lissabon-sáttmálinn (Treaty of Lisbon) fól einkum í sér breytingar á tveimur eldri sáttmálum Evrópusambandsins. Annars vegar Rómar-sáttmálanum, stofnsáttmála sambandsins sem síðan hefur borið enska heitið Treaty on the Functioning of the European Union, og hins vegar Treaty on European Union sem gjarnan hefur gengið undir nafninu Maastricht-sáttmálinn (Maastricht Treaty). Heitið Lissabon-sáttmálinn hefur gjarnan verið notað þegar skírskotað er til sáttmála Evrópusambandsins í heild og er tekið mið af þeirri notkun í skýrslunni.

[8] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. EUR-Lex 26. október 2012. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF

[9] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. EUR-Lex 26. október 2012. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF

[10] Primacy of EU law (precedence, supremacy). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/primacy-of-eu-law-precedence-supremacy.html

getur Evrópusambandið hvenær sem er tekið ákvörðun um það að taka umrætt vald aftur í eigin hendur.[11] Til þess þyrfti ekki samþykki fulltrúa Íslands þó landið væri innan sambandsins eins og komið er nánar inn á síðar í skýrslunni.[12]

Hvað varðar svonefnda nálægðarreglu Evrópusambandsins (e. principle of subsidiarity), sem kveður á um það að ákvarðanir skuli teknar eins nálægt þeim sem þær hafa áhrif á og hægt er og var einkum hér áður fyrr gjarnan nefnd til sögunnar af hálfu stuðningsmanna inngöngu í sambandið, á hún einfaldlega ekki við í þeim efnum. Reglan byggir á 3. tölulið 5. greinar Lissabon-sáttmálans (TEU) en þar er tekið skýrt fram að hún eigi ekki við um þau svið þar sem Evrópusambandið fer með fullar valdheimildir.[13] Vakin er til að mynda athygli á þessari staðreynd í umfjöllun um regluna á vefsíðu þings sambandsins.[14] Þá er vert að nefna það að í tengslum við umsókn Noregs um inngöngu í Evrópusambandið á tíunda áratug síðustu aldar var þeim málflutningi norskra stjórnvalda að reglan ætti við um sjávarútvegsmál hafnað af fulltrúum sambandsins á þessum sömu forsendum.[15]

Fram kemur í umfjöllun um sjávarútvegsmál í áliti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á umsókn þáverandi ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu í það sumarið 2009 að Ísland yrði að samþykkja grundvallarreglurnar um fullt vald sambandsins yfir málaflokknum og jafnan aðgang ríkja þess að fiskimiðum innan þess. Minnt er í því sambandi á það að samkvæmt löggjöf Evrópusambandsins hafi fiskiskip frá hvaða ríki sambandsins sem er rétt á aðgangi að fiskimiðum annars ríkis þess í samræmi við samþykktar reglur.[16]

2.2. Hlutfallslega stöðugar veiðar

Töluvert hefur verið rætt um svonefnda reglu Evrópusambandsins um hlutfallslega stöðugar veiðar (e. principle of relative stability) í umræðum hér á landi um það hvort æskilegt væri fyrir Ísland að ganga í sambandið eða ekki. Hefur því sjónarmiði verið haldið á lofti í röðum þeirra sem vilja sjá Ísland ganga í Evrópusambandið, einkum í seinni tíð, að vegna áherzlu reglunnar á sögulega veiðireynslu ríkja myndi hún tryggja að Íslendingar sætu einir að aflaheimildum á Íslandsmiðum kæmi til þess á einhverjum tímapunkti að landið gengi í sambandið.

Mikilvægt er að hafa það í huga að reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar breytir engu um þá staðreynd að stjórn sjávarútvegsmála innan Evrópusambandsins er í höndum stofnana þess í samræmi við ákvæði Lissabon-sáttmálans. Þó iðulega sé skírskotað til reglunnar sem grundvallarreglu á hún sér hins vegar enga stoð í sáttmálanum, ólíkt til að mynda nálægðarreglunni, heldur byggir einungis á

---

[11] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Bls. 36. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[12] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

[13] Consolidated version of the Treaty on European Union. EUR-Lex 26. október 2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

[14] The principle of subsidiarity. Fact Sheets on the European Union. European Parliament maí 2022. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity

[15] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 189-190. https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[16] Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union. EUR-Lex 24. febrúar 2010. Bls. 68. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC0153&from=EN

reglugerð 1380/2013 um sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins.[17] Þannig má segja að fyrst og fremst sé einungis um að ræða vinnureglu ráðherraráðs Evrópusambandsins þegar kemur að úthlutun aflaheimilda.

Til þess að gera breytingar á reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar, eða afnema hana alfarið eftir atvikum, er ekki gerð krafa um einróma samþykki í ráðherraráði Evrópusambandsins heldur nægir til þess aukinn meirihluti sem miðast við 55% ríkja sambandsins með 65% heildaríbúafjölda þess á bak við sig.[18] Fjölmennustu ríkin eru þar eðli málsins samkvæmt í sterkastri stöðu á meðan þau fámennustu standa þvert á móti lakast að vígi. Fyrir vikið er ljóst að Ísland gæti hvorki komið í veg fyrir breytingar á reglunni né afnám hennar eftir atvikum jafnvel þó landið væri innan Evrópusambandsins en fjallað er nánar um möguleika einstakra ríkja sambandsins til þess að hafa áhrif á ákvarðanir innan þess síðar í skýrslunni.[19]

Komið hefur fram í máli þeirra sem beitt hafa sér fyrir inngöngu Íslands í Evrópusambandið að þar sem ekki hafi reynzt vera pólitískur vilji innan sambandsins fyrir því að breyta reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar eða afnema hana fram til þessa sé hægt að slá því föstu að sú muni ekki verða raunin. Meginástæða þess að ekki hafa verið gerðar grundvallarbreytingar á reglunni er hins vegar í raun ekki víðtæk sátt um hana heldur er ástæðan fyrst og fremst það hversu erfiðlega gekk að ná samkomulagi um hana á áttunda og níunda áratug síðustu aldar.[20] Hins vegar er ljóst að vaxandi þrýstingur hefur verið í þá átt á liðnum árum að gerðar verði annað hvort verulegar breytingar á reglunni eða að hún verði afnumin og þá einkum á þeim forsendum að hún sé ekki lengur að skila viðunandi árangri.

Fram kemur til að mynda í grænbókum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um framtíð sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu sambandsins að reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar sé ekki hugsuð sem varanlegt fyrirkomulag. Má greina ákveðna þróun í grænbókunum og öðrum gögnum frá Evrópusambandinu þar sem gagnrýni á regluna hefur aukizt jafnt og þétt á liðnum árum.

Meðal annars kemur fram í grænbók framkvæmdstjórnar Evrópusambandsins frá 2001 að þegar tekið hafi verið á skipulagsvanda í sjávarútvegi sambandsins og efnahagslegar og félagslegar aðstæður innan greinarinnar verði orðnar stöðugari kunni að verða mögulegt að endurskoða þörfina á því að viðhalda reglunni og leyfa þess í stað markaðsöflunum að starfa í sjávarútvegi eins og annars staðar innan efnahagslífs þess.[21] Með öðrum orðum að aflaheimildir gangi kaupum og sölum eins og hver önnur markaðsvara. Enn fremur segir í grænbókinni að framkvæmdastjórnin sjái ekki aðra raunhæfa leið „eins og sakir standa“ sem skilað gæti sama árangri og reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar. Lykilatriðið hér er

---

[17] Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 14. ágúst 2019. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380

[18] Reglan um hlutfallslegan stöðugleika. Vísindavefur Háskóla Íslands 30. marz 2012. https://www.evropuvefur.is/svar.php?id=62250. Svarið á fyllilega við í dag að öðru leyti en því að reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar byggir í dag á reglugerð nr. 1380/2013 en ekki reglugerð nr. 2371/2002.

[19] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

[20] EU fisheries policy – latest developments and future challenges. European Parliament nóvember 2019. Bls. 27. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629202/IPOL_STU(2019)629202_EN.pdf

[21] Green Paper on the future of the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 20. marz 2001. Bls. 23. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0135&from=EN

vitanlega orðalagið „eins og sakir standa“ sem líkt og fleira er til marks um það að ekki sé gert ráð fyrir því að um varanlegt fyrirkomulag sé að ræða.[22]

Hins vegar kemur fram veruleg gagnrýni á regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar í grænbók framkvæmdastjórnarinnar frá 2009. Þar á meðal að hún hafi stuðlað að kvótahoppi, þar sem útgerðir í einu ríki Evrópusambandsins skrá skip í sín í öðru ríki sambandsins til þess að komast í aflaheimildir þess, ofveiði og brottkasti. Reglan hafi enn fremur leitt til þess að mikið ósamræmi væri orðið á milli þess kvóta sem ríkjunum væri úthlutað og raunverulegrar þarfar fiskveiðiflota þeirra. Þá segir að í stuttu máli sé raunin sú að reglan veiti ekki lengur tryggingu fyrir því að aflaheimildir haldist í þeim ríkjum sem þeim hafi verið úthlutað til.[23]

Fram kemur enn fremur í grænbókinni 2009 að mikilvægt sé fyrir vikið að ræða það hvort notast eigi áfram við regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar í núverandi mynd. Ein leið sé að skipta henni út fyrir kerfi sem bjóði upp á meiri sveigjanleika þegar komi að úthlutun aflaheimilda.[24] Það er að segja meiri sveigjanleika en felst í því fyrirkomulagi að miða við sögulega veiðireynslu. Önnur leið sé sú að halda í regluna en innleiða hins vegar meiri sveigjanleika til þess að taka á fyrrnefndum ágöllum og laga úthlutun aflaheimilda að raunverulegri þörf fiskveiðiflota einstakra ríkja Evrópusambandsins.[25] Ef sú yrði raunin fæli það eðli málsins samkvæmt í sér verulegt frávik frá áherzlu reglunnar á sögulega veiðireynslu.

Viðbúið er að með skírskotun til raunverulegrar þarfa fiskveiðiflota ríkja Evrópusambandsins sé ekki sízt verið að vísa til spænska fiskveiðiflotans sem leitað hefur bæði mikið í mið annarra ríkja sambandsins og ríkja utan þess, ekki sízt við vesturströnd Afríku.[26] Bæði spænsk og portúgölsk stjórnvöld hafa í gegnum tíðina kvartað yfir því að aflaheimildir þeirra væru í engu samræmi við stærð þarlendra fiskveiðiflota og kröfðust þess meðal annars á þeim forsendum að fá aflaheimildir á norskum miðum í tengslum við viðræður um inngöngu Noregs í sambandið á tíunda áratug síðustu aldar.[27] Rifja má einnig upp í þessu sambandi að ráðamenn á Spáni, sem og frá fleiri fiskveiðiríkjum innan Evrópusambandsins, lögðu að sama skapi áherzlu á það að fá aðgang að íslenzkum miðum fyrir þarlend fiskiskip í tengslum við umsókn þáverandi ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu Íslands í Evrópusambandið árið 2009.[28] Forsenda inngöngu Íslands var og er samþykki allra ríkja sambandsins. Þar á meðal umræddra fiskveiðiríkja þess.

Frekari gagnrýni á regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar má finna víðar í gögnum frá Evrópusambandinu. Meðal annars í skýrslunni *EU fisheries policy – latest*

---

[22] Green Paper on the future of the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 20. marz 2001. Bls. 23. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0135&from=EN

[23] Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 22. apríl 2009. Bls. 16. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF

[24] Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 22. apríl 2009. Bls. 16. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF

[25] Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 22. apríl 2009. Bls. 16. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF

[26] The fight for west Africa's fish. Financial Times 13. marz 2020. https://www.ft.com/content/0eb523ca-5d41-11ea-8033-fa40a0d65a98

[27] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 191. https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[28] Fishing the big issue as Iceland formally applies to join EU. Fish Farmer 28. júní 2011. https://www.fishfarmermagazine.com/archive-2/fishing-the-big-issue-as-iceland-formally-applies-to-join-eu-fishupdate-com/

developments and future challenges sem unnin var árið 2019 að beiðni sjávarútvegsnefndar þings sambandsins. Þar segir til að mynda að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi Evrópusambandsins sé ekki hentugt til þess að bregðast við loftlagsbreytingum. Þannig taki reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar ekki mið af breyttri útbreiðslu fiskistofna, meðal annars vegna hlýnunar, sem leitt hafi til deilna og óhagkvæmrar nýtingar á auðlindum sjávar. „Þessi mál varpa ljósi á það hversu úreld núverandi úthlutun aflaheimilda í gegnum regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar, sem samþykkt var á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar og hefur ekki verið uppfærð síðan, er," segir í skýrslunni. Fyrir vikið sé „knýjandi þörf á því að skilgreina nýjar og betri aðferðir við útdeilingu aflaheimilda."[29]

Meðal helztu markmiða norskra stjórnvalda í viðræðum við Evrópusambandið, þegar Noregur sótti síðast um inngöngu í sambandið á tíunda áratug síðustu aldar, var að kveðið yrði á um það í fyrirhuguðum samningi um inngöngu landsins að kvótaúthlutun til Norðmanna yrði í samræmi við regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar. Skemmzt er frá því að segja að Evrópusambandið hafnaði því. Einungis var í boði sameiginleg yfirlýsing þar sem kveðið var á um mikilvægi reglunnar fyrir norska hagsmuni. Yfirlýsingin var hins vegar ekki hluti af samningnum og hafði þar af leiðandi ekkert lagalegt gildi eins og fjallað er um í riti Óttars Pálssonar hæsta-réttarlögmanns og Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands*.[30]

Fram kemur í riti þeirra Óttars og Stefáns Más að fyrir vikið hefðu hvorki samningur Noregs um inngöngu í Evrópusambandið né sameiginlega yfirlýsingin getað komið í veg fyrir það að sambandið breytti reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar eða afnæmi hana með öllu. Evrópusambandið hefði enda verið óbundið af yfirlýsingunni þegar komið hefði að framtíðarstefnumótun á sviði sjávarútvegsmála. Þá kemur fram að yfirlýsingin og hvernig staðið var að henni bendi til þess að ekki hafi verið ætlunin að festa regluna í sessi með samningnum við Noreg.[31] Með öðrum orðum má ljóst vera að sambandið hafi viljað halda því opnu að geta breytt reglunni sem aftur er í fullu samræmi við annað efni sem til marks er um það að ekki sé um að ræða fyrirkomulag sem ætlunin sé að verði varanlegt.

Til þessa hefur Evrópusambandið ekki skipt sér af því með beinum hætti hvernig einstök ríki sambandsins hafa útdeilt þeim aflaheimildum sem ráðherraráðið hefur úthlutað þeim. Hins vegar er ljóst að Evrópusambandið hefur fullt vald til þess samkvæmt Lissabon-sáttmálanum og getur því hvenær sem er kosið að taka ákvarðanir um það. Kæmi hins vegar til þess er ljóst af ákvæðum sáttmálans að vilji sambandsins yrði ofan á. Meginástæðan fyrir því að Evrópusambandið hefur ekki skipt sér af umræddum ákvörðunum hingað til er einfaldlega sú að það hefur kosið að gera það ekki. Það gæti hins vegar hvenær sem er breytzt og án samþykkis Íslands þó landið væri innan þess líkt og fjallað er nánar um síðar.[32]

---

[29] EU fisheries policy – latest developments and future challenges. European Parliament nóvember 2019. Bls. 12 og 49. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629202/IPOL_STU(2019)629202_EN.pdf

[30] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 201-204. https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[31] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 201-204. https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[32] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

2.3. Fiskistofnar í lögsögu Evrópusambandsins

Fjölmargir fiskistofnar í sameiginlegri efnahagslögsögu Evrópusambandsins hafa um árabil verið ofveiddir og hefur sambandið verið harðlega gagnrýnt fyrir háleitar yfirlýsingar í gegnum tíðina um bót og betrun án þess að umtalsverður árangur hafi fylgt í kjölfarið. Þá hefur Evrópusambandið að sama skapi verið gagnrýnt harðlega í gegnum tíðina fyrir það að ákveða aflaheimildir verulega umfram ráðleggingar vísindamanna sem og fyrir skort á gegnsæi við ákvörðun þeirra.[33]

Með endurskoðun sameigilegrar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins árið 2013 var kveðið á um það í reglugerð 1380/2013 að bundinn yrði endi á ofveiði í efnahagslögsögu sambandsins í síðasta lagi 2020. Tryggja átti þannig sjálfbært nýtingarhlutfall fiskistofna fyrir árið 2015 þar sem því yrði við komið „og með stigvaxandi hætti í síðasta lagi árið 2020 fyrir alla stofna“ eins og segir í 2. tölulið 2. greinar reglugerðarinnar.[34] Þrátt fyrir að dregið hafi úr því að Evrópusambandið hafi ákveðið aflaheimildir umfram ráðgjöf vísindamanna frá því að reglugerðin tók gildi 2014 var árangurinn í þeim efnum engan veginn nægur til þess að mögulegt væri að ná umræddu markmiði. Þannig hefur ráðherraráð sambandsins haldið áfram að ákveða aflaheimildir verulega umfram ráðgjöf vísindamanna.[35]

2.4. Deilistofnar, hvalveiðar og fjárfestingar

Með inngöngu í Evrópusambandið framselja þau ríki, sem land eiga að sjó, vald sitt til þess að semja um deilistofna til sambandsins. Eftirleiðis sér framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um það að semja fyrir sambandið í þeim efnum.[36] Með inngöngu í Evrópusambandið falla enn fremur fiskveiðisamningar sem ríki hafa áður gert um deilistofna úr gildi hvað þau varðar og samningar sambandsins, sé þeim fyrir að fara, koma í staðinn eða að það tekur yfir samninga þeirra. Ljóst er að um mjög mikla hagsmuni er að ræða fyrir þjóðarbúið en stór hluti þess heildarafla sem veiddur er af íslenzkum fiskiskipum árlega kemur úr deilistofnum.

Komið hefur ítrekað til fiskveiðideilna á milli Íslands og Evrópusambandsins á liðnum árum vegna veiða úr deilistofnum og hafa deilur um makrílveiðar borið þar hæst í seinni tíð. Hefði Ísland verið innan sambandsins, þegar makríll fór að leita í miklu magni á miðin í kringum landið, má ljóst vera að ráðherraráð þess hefði ekki úthlutað Íslendingum neinum aflaheimildum í þeim efnum með skírskotun til reglunnar um hlutfallslega stöðugar veiðar enda söguleg veiðireynsla þeirra þá engin. Forystumenn Evrópusambandsins lýstu því enda yfir í upphafi deilunnar að Ísland ætti ekki rétt á neinum aflaheimildum í makríl af þeim sökum.

Þar sem valdið yfir sjávarútvegsmálum Íslands er í höndum íslenzkra stjórnvalda hafa þau getað tekið sjálfstæða ákvörðun um úthlutun aflaheimilda vegna veiða á

---

[33] Will the EU meet its own deadline to end overfishing? The Economist 6. nóvember 2019. https://ocean.economist.com/governance/articles/will-the-eu-meet-its-own-deadline-to-end-overfishing

[34] Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. EUR-Lex 14. ágúst 2019. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380

[35] EU ministers opt to continue overfishing, despite 2020 deadline. Guardian 18. desember 2019. https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/18/eu-ministers-opt-to-continue-overfishing-despite-2020-deadline

[36] Management of the EU's fish stocks. European Council. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fish-stocks/#agreements

makríl eins og öðrum tegundum sem finna má innan efnahagslögsögu landsins. Fulltrúar Íslands eiga fyrir vikið sæti við samningaborðið í þeim efnum þar sem mögulegur samningur með þátttöku landsins er háður samþykki þeirra fyrir hönd íslenzkra stjórnvalda. Takist samningar ekki hefur Ísland eftir sem áður fullan rétt til þess að úthluta aflaheimildum á eigin forsendum. Ríki Evrópusambandsins eiga hins vegar ekki sæti við samningaborðið þegar samið er um deilistofna heldur einungis framkvæmdastjórn sambandsins. Hins vegar er vert að hafa það í huga að Færeyingar eiga þar sæti þrátt fyrir að vera ekki fullvalda þjóð.

Fjallað er nánar síðan í skýrslunni um reynslu ríkja innan Evrópusambandsins þegar kemur að samningaviðræðum um veiðar úr deilistofnum.[37] Einkum reynslu Íra vegna veiða á makríl. Írsk stjórnvöld lögðust þannig til að mynda gegn því að samið yrði við Færeyinga um makrílveiðar árið 2014 og töldu samningana skaða írska hagsmuni en Írar eru mesta makrílveiðiþjóð sambandsins. Hins vegar varð niðurstaðan sú að samningarnir voru samþykktir í ráðherraráði Evrópusambandsins þrátt fyrir andstöðu írskra ráðamanna og ríka hagsmuni Íra vegna málsins.

Hvað hvalveiðar varðar má ljóst vera að þær heyrðu sögunni til kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið enda alfarið bannaðar innan sambandsins. Taldar eru þannig í raun engar líkur á því að mögulegt yrði að halda áfram veiðum á hvölum ef til inngöngu landsins í Evrópusambandið kæmi, þá bæði í ljósi banns sambandsins við slíkum veiðum sem og útdreiddrar andstöðu við þær innan þess[38] en fjallað er nánar um hvalveiðar í þessu sambandi síðar í skýrslunni.[39]

Þá hefur komið skýrt fram í máli fulltrúa Evrópusambandsins sem og í gögnum frá sambandinu í tengslum við umsókn ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu í sambandið 2009 að kæmi til inngöngu Íslands yrði að falla frá þeim takmörkunum sem finna má í íslenzkum lögum um möguleika aðila innan þess til fjárfestinga í og eignarhald á íslenzkum sjávarútvegsfyrirtækjum.[40]

3. Vægi ríkja innan Evrópusambandsins

Kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið yrði það fámennasta ríkið innan þess en formlegt vægi ríkja innan sambandsins, og þar með möguleikar þeirra á því að hafa áhrif á töku ákvarðana á vettvangi þess, fer fyrst og fremst eftir íbúafjölda þeirra. Um er að ræða fyrirkomulag sem eðli málsins samkvæmt kemur sér bezt fyrir fjölmennustu ríki sambandsins en að sama skapi verst fyrir þau fámennustu.
Ríki, sem ekki eiga land að sjó og hafa fyrir vikið engra hagsmuna að gæta í sjávarútvegsmálum, hafa fyrir vikið meira vægi þegar ákvarðanir eru teknar í ráðherraráði Evrópusambandsins í bæði þeim og flestum öðrum efnum en Ísland hefði innan þess. Þá hefur einróma samþykki ríkja sambandsins jafnt og þétt heyrt sögunni til á liðnum árum og heyrir til undantekninga í dag. Þannig nær einróma samþykki til að mynda hvorki til sjávarútvegsmála né orkumála.

---

[37] Sjá nánar í undirkafla 3.4 um reynslu ríkja af vægi sínu innan Evrópusambandsins.

[38] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 35 og 138. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[39] Sjá nánar í undirkafla 4.1 um varanlegar undanþágur.

[40] Sjá til að mynda: Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union. EUR-Lex 24. febrúar 2010. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC0153&from=EN

3.1. Ráðherraráðið

Krafa um einróma samþykki ríkja Evrópusambandsins, eða neitunarvald einstakra ríkja sambandsins, þegar ákvarðanir eru teknar í ráðherraráði þess, heyrir í raun til undantekninga í dag en telja má þannig nánast á fingrum annarra handar þá málaflokka sem það á enn við um. Þar eru sjávarútvegsmál ekki á meðal og það sama á meðal annars við um orkumál, annan málaflokk sem skiptir hagsmuni Íslands miklu máli.[41] Þess í stað fer formlegt vægi ríkjanna, og þar með möguleikar þeirra á því að hafa áhrif á það þegar ákvarðanir eru teknar á vettvangi Evrópusambandsins, í langflestum tilfellum fyrst og fremst eftir því hversu fjölmenn þau eru.

Málaflokkum, sem kalla á einróma samþykki í ráðherraráðinu, hefur jafnt og þétt fækkað á liðnum árum. Þannig var einróma samþykki til að mynda afnumið í yfir 40 málaflokkum með gildistöku Lissabon-sáttmálans árið 2009. Ljóst er að mikill og vaxandi þrýstingur hefur verið innan Evrópusambandsins á undanförnum árum á það að haldið áfram verði á þeirri braut að fækka þeim fáu málaflokkum þar sem einróma samþykki er enn fyrir að fara og hafa til að mynda bæði framkvæmdastjórn sambandsins og stjórnvöld í Þýzkalandi verið þar framarlega í flokki.[42]

„Við höfum einfaldlega ekki lengur efni á neitunarvaldi einstakra ríkja [Evrópusambandsins], til að mynda í utanríkismálum, ef við viljum að áfram verði hlustað á okkur í heimi þar sem stórveldi takast á," sagði Olaf Scholz, kanzlari Þýzkalands, til að mynda í grein sem hann ritaði í þýzka dagblaðið Frankfurter Allgemeine 17. júlí 2022. Það gengi ekki lengur að einstök ríki beittu neitunarvaldi í þágu eigin hagsmuna.[43] Þá samþykkti þing Evrópusambandsins þingsályktunartillögu í júní sama ár þar sem kallað var eftir því að Lissabon-sáttmála sambandsins yrði breytt með þeim hætti að einróma samþykki yrði alfarið afnumið.[44]

Hvort sem af frekara afnámi einróma samþykkis verður í ráðherraráði Evrópusambandsins eða ekki liggur í öllu falli fyrir að ákvarðanataka um sjávarútvegsmál í ráðinu er nú þegar ekki háð einróma samþykki ríkja sambandsins og krefst einungis meirihlutasamþykkis sem tekur mið af íbúafjölda sem fyrr segir.

Flestar ákvarðanir sem teknar eru í ráðherraráði Evrópusambandsins þurfa þannig einungis stuðning 55% ríkja sambandsins sem aftur þurfa að hafa að baki sér 65% íbúafjölda þess.[45] Fjögur stærstu ríki þess, Þýzkaland, Frakkland, Ítalía og Spánn, búa yfir tæpum 57,7% íbúa þess.[46] Ráðamenn þeirra, þá einkum Þýzkalands og

---

[41] Unanimity. European Council 26. október 2022. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/

[42] Von der Leyen backs ending unanimous voting in some areas of EU. Euronews 9. maí 2022. https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/09/von-der-leyen-backs-ending-unanimous-voting-in-some-areas-of-eu

[43] EU can no longer afford national vetoes on foreign policy, German chancellor says. Reuters 17. júlí 2022. https://www.reuters.com/world/europe/eu-can-no-longer-afford-national-vetoes-foreign-policy-germanys-scholz-2022-07-17/

[44] Parliament activates process to change EU Treaties. European Parliament 9. júní 2022. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties

[45] Qualified majority. European Council 28. október 2022. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/

[46] Voting calculator. European Council. Europa.eu 19. janúar 2023. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/

Frakklands,[47] ræðast gjarnan við, ekki sízt fyrir fundi í ráðherraráðinu, með það fyrir augum að samræma afstöðu sína til mála. Hefur verið gagnrýnt að það fyrirkomulag skilji takmarkað svigrúm eftir til viðræðna þegar ríkin koma í kjölfarið öll saman til fundar. Jafnvel þó hin ríkin 23 tækju sig saman þyrfti þau engu að síður að minnsta kosti eitt af stærstu ríkjunum fjórum í lið með sér til þess að uppfylla umrætt skilyrði um íbúafjölda fyrir ákvarðanatöku. Í flestum tilfellum þyrfti hins vegar allavega tvö þeirra. Þá má geta þess að til þess að hafa sama vægi og Þýzkaland eitt þarf 17 fámennari ríki sambandsins af 27 ríkjum þess í heildina.[48]

Hins vegar skiptir ekki síður máli að einungis þarf fjögur ríki til þess að hindra ákvarðanatöku í ráðherraráðinu að því gefnu að þau hafi yfir 35% íbúafjöldans innan Evrópusambandsins á bak við sig. Með öðrum orðum geta stærstu ríkin fjögur stöðvað hvaða mál sem er í ráðinu að undanskildum þeim fáu tilfellum þar sem enn er krafizt einróma samþykkis og þar sem einfaldur meirihluti gildir. Raunar nægja Þýzkalandi og Frakklandi nánast hvaða tvö önnur ríki þar sem þau vantar aðeins um 1,4% til þess að uppfylla skilyrðið um rúm 35% heildaríbúafjöldans.

Kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið yrði það fámennasta ríkið innan sambandsins með einungis 0,08% íbúafjölda þess og allajafna vægi í ráðherraráðinu í samræmi við það. Þetta er með öðrum orðum allajafna það sem kallað hefur verið sætið við borðið í ráðinu. Miðað við fyrra fyrirkomulag í ráðinu, sem aflagt var 2014 í kjölfar gildistöku Lissabon-sáttmálans, hefði vægi Íslands innan þess verið næstum níu sinnum meira eða í kringum 0,7% sem þó hefði ekki verið mikið. Ástæðan er sú að þá var gert ráð fyrir ákveðnu lágmarksvægi í þeim efnum.

Hugmyndir þess efnis að Íslendingar gætu myndað bandalag með öðrum Norðurlöndum innan Evrópusambandsins og í krafti þess haft veruleg áhrif innan þess standast illa skoðun. Vægi þeirra norrænu ríkja sem eru innan sambandsins í dag, Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar, með tilliti til íbúafjölda er samanlagt 4,86%. Með Íslandi færi vægi ríkjanna fjögurra ekki yfir 5% og kæmi til þess að Noregur gengi einnig í Evrópusambandið yrði samanlagt vægi um 6%.[49] Öll Norðurlöndin yrðu þannig með í kringum 9% þess íbúafjölda sem allajafna er áskilinn til þess að taka ákvörðun í ráðherraráðinu (65%) og um 17% þess íbúafjölda (35%) sem þarf til þess að stöðva mál sem tekin eru fyrir á vettvangi ráðsins.

Tölurnar hér að framan sýna glögglega að langur vegur er frá því að Norðurlöndin væru í aðstöðu til þess að hafa teljandi áhrif á gang mála jafnvel þó þau væru öll í Evrópusambandinu og gerðu með sér einhvers konar bandalag innan þess. Þess utan er engan veginn gefið að hagsmunir Norðurlandanna fari ávallt saman eins og reynslan sýnir. Þar á meðal og ekki sízt þegar sjávarútvegsmál eru annars vegar. Þá hafa þau þrjú norrænu ríki sem þegar eru innan sambandsins ekki séð ástæðu til þess að mynda með sér slíkt bandalag og verða að teljast litlar líkur á því að innganga Íslands myndi breyta einhverju í þeim efnum.

---

[47] The Franco-German relationship in the European Union: A short overview. European Parliament 1. október 2015. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2015)568359

[48] Voting calculator. European Council 19. janúar 2023. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/

[49] Voting calculator. European Council 19. janúar 2023. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/

Fimm ríki Evrópusambandsins eiga ekki land að sjó og hafa þannig engra hagsmuna að gæta þegar sjávarútvegur er annars vegar en þau eru Austurríki, Lúxemborg, Tékkland, Slóvakía og Ungverjaland. Þegar sjávarútvegsmál eru til umfjöllunar í ráðherraráðinu koma landbúnaðarráðherrar ríkjanna fram fyrir hönd þeirra. Öll eru ríkin fjölmennari en Ísland, flest margfalt fjölmennari. Lúxemborg er fámennast þeirra með um 645 þúsund íbúa. Með öðrum orðum hefur til dæmis Lúxemborg, sem á ekki land að sjó og fyrir vikið engra hagsmuna að gæta þegar sjávarútvegur er annars vegar, meira vægi þegar ákvarðanir eru teknar um málaflokkinn í ráðherraráðinu en Ísland hefði væri landið innan sambandsins. Þannig hefði Lúxemborg við þær aðstæður meira um íslenzk sjávarútvegsmál að segja en Ísland sjálft. Þá má einnig geta þess að ríkin fimm hafa samanlagt meira vægi með tilliti til íbúafjölda en öll Norðurlöndin hefðu innan Evrópusambandsins.[50]

Þróunin innan ráðherraráðs Evrópusambandsins á undanförnum árum þegar kemur að ákvarðanatöku hefur sífellt tekið meira mið af íbúafjölda ríkjanna sem eðli málsins samkvæmt hefur komið sér bezt fyrir fjölmennustu ríkin en um leið verst fyrir þau fámennustu. Fyrri reglur sem giltu um ákvarðanatökur í ráðinu gerðu þannig ráð fyrir því að fámennari ríkin hefðu hlutfallslega meira vægi en þau fjölmennustu miðað við íbúafjölda. Ástæðan er sú að miðað var við ákveðið lágmark og hámark í þeim efnum. Engu að síður stóðu fámennustu ríkin þó mjög höllum fæti í þeim efnum enda meginháherzlan eftir sem áður á íbúafjölda. Núverandi reglur taka hins vegar alfarið mið af íbúafjölda ríkjanna.[51]

Fullyrðingar um að afnám einróma samþykkis og innleiðing á meirihlutaákvörðunum í ráðherraráði Evrópusambandsins í stað þess breyti í raun engu þar sem alltaf sé reynt að ná samstöðu um mál standast að sama skapi ekki skoðun. Yfirlýst markmið með þessum breytingum hefur beinlínis verið það að auka líkurnar á því að hægt verði að taka ákvarðanir þrátt fyrir andstöðu einstakra ríkja sambandsins. Ríki, einkum þau sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta eins og til dæmis í sjávarútvegi, geta þannig hæglega lent í þeirri stöðu að standa frammi fyrir þeim tveimur kostum að taka annað hvort þátt í því að lenda tilteknu máli, þrátt fyrir að vera engan veginn sátt við niðurstöðuna og telja hana fara í bága við hagsmuni sína, eða að umrædd ákvörðun verði einfaldlega tekin alfarið án nokkurrar aðkomu þeirra. Með öðrum orðum staðið frammi fyrir tveimur afar slæmum kostum.

Hvort sem atkvæði eru þannig beinlínis greidd um mál eða ekki standa fámennari ríki Evrópusambandsins iðulega frammi fyrir þessari stöðu í ráðherraráðinu, einkum í ljósi þess að einróma samþykki heyrir nánast sögunni til miðað við það sem áður var, að íbúafjöldi ríkjanna ráði úrslitum. Þá er langur vegur frá því að aldrei hafi verið farið gegn mikilvægum hagsmunum einstakra ríkja við ákvarðanatökur á vettvangi sambandsins líkt og fjallað er nánar um síðar.[52] Væri markmiðið raunverulega að ná sátt um ákvarðanir hefði eðli málsins samkvæmt engin þörf verið á því að skipta einróma samþykki út fyrir meirihlutaákvarðanir í sívaxandi mæli.

---

[50] Voting calculator. European Council. European Council 19. janúar 2023. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/

[51] Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU. European Parliament desember 2014. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/545697/EPRS_ATA%282014%29545697_REV1_EN.pdf

[52] Sjá nánar í undirkafla 3.4 um reynslu ríkja af vægi sínu innan Evrópusambandsins.

3.2. Evrópusambandsþingið

Hvað Evrópusambandsþingið varðar er enn við lýði fyrirkomulag þar á bæ þar sem gert er ráð fyrir ákveðnum lágmarksfjölda þingmanna. Miðað er eftir sem áður fyrst og fremst við íbúafjölda ríkja Evrópusambandsins. Þannig hefur Þýzkaland 96 þingmenn af 705 eins og staðan er í dag en til samanburðar má gera ráð fyrir því að Ísland hefði sex þingmenn innan þess kæmi til inngöngu landsins í sambandið. Til þess að setja málið í samhengi væri þetta sambærilegt við það að hafa einungis hálfan þingmann á Alþingi og möguleika á áhrifum í samræmi við það.

Telja verður líklegt að sama þróun eigi eftir að eiga sér stað á vettvangi þings Evrópusambandsins á komandi árum og átt hefur sér stað í tilfelli ráðherraráðsins þegar kemur að vægi einstakra ríkja sambandsins. Tekið verði þannig fullt mið af íbúafjölda ríkjanna án þess að gert sé ráð fyrir lágmarki í þeim efnum óháð honum. Líkt og í tilfelli ráðsins mun slík breyting eðli málsins samkvæmt koma sér verst fyrir fámennustu ríkin en að sama skapi bezt fyrir þau fjölmennustu.

Hugmyndir um að Norðurlöndin gætu myndað bandalag á þingi Evrópusambandsins og haft þar veruleg áhrif standast ekki frekar skoðun en í tilfelli ráðherraráðsins. Samanlagður þingmannafjöldi Danmerkur, Svíþjóðar, Finnlands og Íslands yrði þannig 54 af 705. Ef Noregur bættist í hópinn má áætla að fjöldinn yrði 68. Hér er gengið út frá því að heildarfjöldi þingmanna yrði óbreyttur þrátt fyrir fjölgun ríkja um tvö. Þetta væri sambærilegt við stjórnmálaflokk sem hefði sex þingmenn á Alþingi. Þar af hefði Ísland hálfan þingmann sem fyrr segir. Til þessa hafa fulltrúar þeirra Norðurlanda sem eru í sambandinu ekki séð ástæðu til þess að mynda slíkt bandalag sín á milli og ólíklegt er að það breyttist þó Ísland og Noregur bættust við. Ekki sízt þar fyrirkomulagið innan þingsins gerir ráð fyrir því að þingmenn starfi saman á grundvelli pólitískra áherzlna en ekki þjóðernis.

Fyrir vikið myndu íslenzku þingmennirnir á þingi Evrópusambandsins ekki mynda eina heild út frá heimalöndum heldur dreifast á ólíka þingflokka eftir pólitískum áherzlum eins og aðrir fulltrúar á þinginu og því verður að teljast afar ólíklegt að þeir myndu hafa teljandi samstarf sín á milli á vettvangi þess eða samstarf yfir höfuð. Þá er vert að geta þess að við ákvarðanatöku á þingi sambandsins er engin krafa um einróma samþykki heldur gildir einfaldlega meirihluti þingmanna.[53]

3.3. Framkvæmdastjórnin

Hvað framkvæmdastjórn Evrópusambandsins varðar eiga ríki þess ekki eiginlega fulltrúa í henni. Þrátt fyrir að ríki sambandsins tilnefni einn einstakling hvert í framkvæmdastjórnina er tekið skýrt fram í 3. tölulið, 17. greinar Lissabon-sáttmálans (TEU) að hún skuli vera sjálfstæð í störfum sínum og að þeim sem hana skipi sé með öllu óheimilt að leita eftir eða fylgja fyrirmælum frá ríkisstjórnum, hvorki innan sambandsins né utan þess, eða öðrum aðilum.[54] Með öðrum orðum er

[53] European Parliament decides by majority of its members. EU Monitor. https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vhc6e9e84eze

[54] Consolidated version of the Treaty on European Union. EUR-Lex 26. október 2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

þeim með öllu óheimilt að draga taum heimalanda sinna í embættisverkum sínum og geta því eðli málsins samkvæmt seint talizt fulltrúar þeirra.

Fyrir vikið liggur fyrir að jafnvel þó til þess kæmi að íslenzkur ríkisborgari tæki sæti í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, tilnefndur af stjórnvöldum á Íslandi, væri með engu móti hægt að líta á viðkomandi einstakling sem fulltrúa íslenzkra hagsmuna innan hennar enda ljóst að þeir sem þar eiga sæti hverju sinni eru eðli málsins samkvæmt fyrst og síðast embættismenn sambandsins.

3.4. Reynsla annarra ríkja

Mörg dæmi eru um það að margfalt fjölmennari ríki en Ísland hafi orðið undir í ráðherraráði Evrópusambandsins þegar fjallað hefur verið um málefni sem varðað hafa mikilvæga hagsmuni þeirra. Þar á meðal og ekki sízt þegar sjávarútvegsmál hafa verið annars vegar. Fullyrðingar sem heyrzt hafa þess efnis að aldrei séu teknar ákvarðanir á vettvangi sambandsins sem fara gegn mikilvægum hagsmunum ríkja innan þess standast með öðrum orðum alls enga skoðun. Vert er að hafa í huga í því sambandi að Evrópusambandið fer með úrskurðarvaldið varðandi það hvað teljist vera mikilvægir hagsmunir einstakra ríkja en ekki þau sjálf.

Til að mynda má nefna sem dæmi þegar stjórnvöld á Írlandi mótmæltu harðlega samningi Evrópusambandsins um makrílveiðar við Færeyjar árið 2014 sem þau töldu skaða írska hagsmuni en Írar eru eins og áður segir mesta makrílveiðiþjóð sambandsins. Samningurinn var engu að síður samþykktur í óþökk þeirra. „Ríkisstjórn okkar og [Simon] Coveney sjávarútvegsráðherra börðust af hörku gegn þessu en þetta snýst allt um atkvæði á vettvangi Evrópusambandsins. Þýzkaland hafði ekki áhuga á þessu og Bretland vildi aðeins binda endi á bannið á innflutningi á fiski frá Færeyjum. Írland er aðeins lítill fiskur í þessari tjörn. Við áttum aldrei möguleika. Við fáum auknar aflaheimildir en við teljum þetta ekki vera gott samkomulag fyrir Írland," hafði dagblaðið Irish Examiner eftir Martin Howley, formanni Sjómannasamtaka Killybegs, stærsta útgerðarbæjar Írlands, 2014.[55]

Hliðstætt var uppi á teningnum þegar Evrópusambandið samdi í lok árs 2020 um fríverzlunarsamning við Bretland vegna útgöngu landsins úr sambandinu. Írar töldu hagsmuni sína fyrir borð borna með samningnum. Forsvarsmenn írskra sjómanna sögðu að samningurinn myndi þannig kosta mörg þúsund störf og enn fremur fela í sér gríðarlegt fjárhagslegt tap fyrir írskan sjávarútveg samkvæmt frétt Irish Examiner í júní 2021.[56] „Við þurfum að endurskoða tengsl okkar við Evrópusambandið í sjávarútvegsmálum," sagði Micheál Martin, forsætisráðherra Írlands, í írska þinginu af þessu tilefni og skírskotaði þar til úthlutunar ráðherraráðsins á aflaheimildum til ríkja sambandsins.[57] Hét Martin því að reyna að sannfæra Evrópusambandið um það að leyfa Írum að „veiða meira af þeirra eigin fiski" eins og það er orðað í frétt Irish

[55] Mackerel deal gives Faroes 'unfair share'. Irish Examiner 14. marz 2014. https://www.irishexaminer.com/business/arid-20261982.html

[56] Taoiseach promises to 'do right by the Irish fishing industry' and fight EU for better deal. Irish Examiner 19. júní 2021. https://www.irishexaminer.com/news/munster/arid-40317995.html

[57] Irish fishermen take trawlers to central Dublin in Brexit protest. Reuters 23. júní 2021 https://www.reuters.com/world/uk/irish-fishermen-take-trawlers-central-dublin-brexit-protest-2021-06-23/

Examiner.[58] Valdið til þess að taka ákvarðanir í þeim efnum liggur enda hjá stofnunum sambandsins en ekki hjá írskum stjórnvöldum.

Fátt hefur heyrzt af því að stjórnvöldum á Írlandi hafi orðið ágengt í því að reyna að tryggja írskum sjómönnum stærri hlutdeild í fiskistofnum í kringum landið. Þvert á móti hafa bæði írskir stjórnmálamenn og sjómenn haldið áfram að kvarta sáran yfir því að Evrópusambandið hafi ekki sýnt Írum sanngirni þegar samið var um fiskveiðar í tengslum við útgöngu Bretlands úr sambandinu. Nú síðast Colum Markey, sem situr á þingi Evrópusambandsins fyrir írska stjórnmálaflokkinn Fine Gael sem á aðild að núverandi ríkisstjórn Írlands og er þar meðal annars með utanríkisráðherra landsins, í desember. Skoraði Markey á Virginijus Sinkevicius, sem fer með sjávarútvegsmál í framkvæmdastjórn sambandsins, að beita sér fyrir því að Írland fengi meiri kolmunnakvóta á írskum miðum og gagnrýndi enn fremur fyrirhugaðan samning við Noreg sem myndi skila Norðmönnum auknum kolmunnavóta við Írland. Þar hefði Írum heldur ekki verið sýnd sanngirni af hálfu þess.[59]

Tilraunir stjórnvalda í Danmörku sumarið 2013, til þess að reyna að koma í veg fyrir það að Evrópusambandið beitti Færeyinga refsiaðgerðum vegna síldveiða í þeirra eigin efnahagslögsögu, báru engan árangur og urðu Danir undir í ráðherraráði sambandsins þegar fjallað var um málið innan þess.[60] Fyrir vikið urðu Danir að taka þátt í aðgerðunum gegn Færeyjum, hluta af danska konungdæminu, sem meðal annars fólust í því að banna færeyskum fiskiskipum að landa í dönskum höfnum og kaupa þar veiðarfæri og annan búnað til veiðanna.[61] „Við getum ekki gert annað en að framfylgja ákvörðunum Evrópusambandsins þar sem Evrópudómstóllinn beitir sér að öðrum kosti gegn okkur," var haft eftir þáverandi matvælaráðherra Danmerkur, Karen Hækkerup, um málið í fjölmiðlum.[62] Þótti málið eðli málsins samkvæmt allt hið neyðarlegasta fyrir danska ráðamenn.

Mikilvægt er að hafa í huga í þessu sambandi að bæði Írar og Danir eru margfalt fjölmennari þjóðir en Íslendingar. Þannig eru Írar rúmar sjö milljónir og Danir tæpar sex milljónir. Málin sem fjallað er um hér að framan vörðuðu ljóslega mikilvæga hagsmuni þjóðanna tveggja. Engu að síður lentu þær í minnihluta þegar teknar voru ákvarðanir í þeim efnum. Rifja má upp í þessum efnum orð Martins Howleys: „Írland er aðeins lítill fiskur í þessari tjörn. Við áttum aldrei möguleika." Ljóst er að Írland átti þó miklu meiri möguleika á því að hafa áhrif en Ísland hefði átt við sömu aðstæður vegna áherzlunnar á íbúafjölda við töku ákvarðana.

Færa má gild rök fyrir því að versta staðan innan Evrópusambandsins sé að vera fámennt ríki á jaðri þess. Fámenn ríki hafa allajafna minna vægi en önnur þegar ákvarðanir eru teknar á vettvangi sambandsins, eins og fjallað hefur verið um fyrr í skýrslunni,[63] á meðan ríki á jaðri þess hafa ríka tilhneigingu til þess að hafa

---

[58] Taoiseach promises to 'do right by the Irish fishing industry' and fight EU for better deal. Irish Examiner 19. júní 2021. https://www.irishexaminer.com/news/munster/arid-40317995.html

[59] Markey tells Commissioner to give Ireland better deal on blue whiting. The Fishing Daily 1. desember 2022. https://thefishingdaily.com/latest-news/markey-tells-commissioner-to-give-ireland-better-deal-on-blue-whiting/

[60] ESB refsi ekki Færeyingum. Ríkisútvarpið 20. júní 2013. https://www.ruv.is/frett/esb-refsi-ekki-faereyingum

[61] Færeyingum refsað fyrir síldarkvótann. Ríkisútvarpið 20. júlí 2013. https://www.ruv.is/frett/faereyingum-refsad-fyrir-sildarkvotann

[62] Danir verða að refsa Færeyingum. Mbl.is 20. ágúst 2013. https://www.mbl.is/frettir/erlent/2013/08/20/danir_verda_ad_refsa_faereyingum/

[63] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

hagsmuni, ekki ósjaldan mikilvæga, sem ekki eiga samleið með hagsmunum þeirra ríkja á meginlandi Evrópu sem hafa mest vægi innan þess. Kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið yrði landið ekki aðeins það fámennasta innan sambandsins, eins og áður hefur verið fjallað um, heldur einnig á yzta jaðri þess.

Hins vegar eru það ekki einungis fámenn ríki á jaðri Evrópusambandsins sem geta hæglega orðið undir þegar ákvarðanir eru teknar í ráðherraráði sambandsins heldur einnig fjölmenn. Þannig gekk Bretland, með sínar rúmlega 67 milljónir íbúa, úr Evrópusambandinu meðal annars á þeim forsendum að ekki hefði verið tekið nægjanlega tillit til hagsmuna Breta þegar teknar voru ákvarðanatöku á vettvangi sambandsins. Í því sambandi má til að mynda geta þess að öll þau mál, sem brezkir ráðherrar greiddu atkvæði gegn í ráðherraráði Evrópusambandsins á árunum 1996-2014, voru engu að síður samþykkt samkvæmt niðurstöðum rannsóknar samtakanna Business for Britain frá árinu 2014 þrátt fyrir þá staðreynd að Bretland hafi verið eitt af fjölmennustu ríkjum sambandsins.[64]

Frá því að Bretland gekk í forvera Evrópusambandsins árið 1973 og þar til landið sagði formlega skilið við það í lok janúar 2020 höfðu afdrif brezks sjávarútvegar innan sambandsins verið ein helzta birtingarmynd útbreiddrar óánægju á meðal Breta með veruna innan þess. Opinber gögn í Bretlandi, sem leynd var létt af 1. janúar 2003, sýndu að brezk stjórnvöld höfðu verið meðvitað um það að innganga landsins í Evrópusambandið myndi almennt séð hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir brezkan sjávarútveg. Þá einkum og sér í lagi þann skozka.[65]

Fyrir utan óánægju almennt séð með fiskveiðistjórnun Evrópusambandsins og að ákvarðanir um sjávarútvegsmál Bretlands væru yfir höfuð teknar af sambandinu beindist gremja brezkra sjómanna ekki sízt að þeirri staðreynd að stór hluti af aflaheimildum við landið voru komnar í hendurnar á erlendum útgerðum, þá ekki sízt spænskum og portúgölskum, í gegnum svokallað kvótahopp þar sem útgerðir í einu ríki Evrópusambandsins skrá skip í sín í öðru ríki sambandsins til þess að komast í aflaheimildir þess eins og áður hefur verið fjallað um.

Kvótahoppið hefur lengi verið vandamál innan Evrópusambandsins og var ekki sízt gagnrýnt af stjórnvöldum í Bretlandi á meðan landið var þar innanborðs. Kveðinn var upp úrskurður af hálfu dómstóls sambandsins í lok níunda áratugar síðustu aldar þess efnis að ríkjum þess væri heimilt að setja tiltekin skilyrði um efnahagsleg tengsl fiskiskipa við viðkomandi ríki. Settu brezk stjórnvöld í framhaldinu lög sem kváðu á um slík tengsl. Samkvæmt þeim þurftu fiskiskip sem veiddu við Bretland að uppfylla eitt af eftirfarandi skilyrðum: Helmingi aflans væri landað í brezkri höfn, helmingur áhafnar væri búsettur í landinu (þurftu ekki að vera brezkir ríkisborgarar), verulegur hluti útgjalda útgerðar skipsins ætti sér stað þar í landi (að minnsta kosti sem næmi helmingi aflaverðmætis eða launakostnaðar útgerðarinnar) eða annað sem sýndi fram á efnahagsleg tengsl. Til að mynda blanda af skilyrðunum.[66]

---

[64] UK ministers failed to block any opposed EU moves for 18 years. Yahoo! Finance 25. marz 2014. https://uk.finance.yahoo.com/news/uk-ministers-failed-block-opposed-eu-moves-18-012605100.html

[65] Heath knew policy would kill fish fleet. The Scotsman 1. janúar 2003. https://www.scotsman.com/news/politics/heath-knew-policy-would-kill-fish-fleet-2511475

[66] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 74-75. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

Fram kemur í niðurstöðum rannsóknar, sem gerð var af University of the Highlands and Islands og birtar voru 2016, að erlend fiskiskip hefðu landað 58% þess fiskafla og skelfiskafla sem veiddur var á brezkum fiskimiðum á árunum 2012-2014. Í flestum tilfellum á miðnunum í kringum Skotland. Um hefði verið að ræða um 650 þúsund tonn á ári að verðmæti um 400 milljónum punda. Á sama tíma hafi brezk fiskiskip veitt að meðaltali um 90 þúsund tonn af fiski og skelfiski á miðum annarra ríkja Evrópusambandsins að verðmæti um 100 þúsund pundum.[67]

Dönsk stjórnvöld settu á sínum tíma einnig skilyrði um efnahagsleg tengsl vegna veiða á þarlendum fiskimiðum. Samkvæmt þeim þarf einstaklingur sem stundar veiðar við Danmörku annað hvort að vera danskur ríkisborgari eða hafa verið búsettur í landinu í allavega tvö ár, viðkomandi þarf enn fremur að hafa starfað við veiðar í atvinnuskyni undanfarin tólf ár og í það minnsta 60% af tekjum hans þurfa að vera tilkomin vegna slíkra veiða. Uppfylla þarf öll skilyrðin.[68]

Telja verður afar ólíklegt að áðurnefnd skilyrði fyrir efnahagslegum tengslum, sem sett voru af stjórnvöldum í Bretlandi og Danmörku, teldust nægjanleg hér á landi til þess að óhætt væri talið að ganga í Evrópusambandið með tilliti til sjávarútvegsmála. Ekki sízt þar sem þau breyttu engu um það að yfirstjórn sjávarútvegsmála innan sambandsins er sem fyrr í höndum þess. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gerði ekki athugasemd við brezku skilyrðin og hefur til þessa ekki gert athugasemd við þau dönsku. Þá hefur ekki reynt á þau fyrir dómstól sambandsins.[69] Til þess gæti þó eðli málsins samkvæmt hgælega komið í framtíðinni. Þá er alls ekki loku fyrir það skotið að Evrópusambandið setji löggjöf sem feli það í sér að óheimilt sé að setja slík skilyrði eða að svigrúm til þess yrði þrengt enda valdið yfir sjávarútvegsmálum innan sambandsins eftir sem áður í höndum þess sem fyrr segir.

Fyrir liggur að úrskurðarvaldið, þegar kemur að því hvað teljist vera mikilvægir hagsmunir ríkja Evrópusambandsins, er ekki í höndum viðkomandi ríkja sjálfra heldur sambandsins. Að öðrum kosti væri í raun um ígildi neitunarvalds að ræða þar sem einstök ríki gætu einfaldlega lýst því yfir að um mikilvæga hagsmuni þeirra væri að ræða sem ekki væri fyrir vikið hægt að hrófla við. Hins vegar er ljóst að enginn skortur er á tilfellum þar sem farið hefur verið gegn hagsmunum sem augljóslega hafa skipt einstök ríki innan Evrópusambandsins miklu máli þegar teknar hafa verið ákvarðanir á vettvangi þess eins og dæmi eru tekin um hér að framan. Fyrir vikið má ljóst vera að mælikvarðinn í þeim efnum er ekki hvort um mikilvæga hagsmuni viðkomandi ríkis sé að ræða heldur hvort þeir vegi þyngra en aðrir hagsmunir sem sambandið telur mikilvægari. Fyrir vikið er engin trygging fyrir því að fallizt verði á það á vettvangi Evrópusambandsins að tilteknir hagsmunir séu mikilvægir fyrir viðkomandi ríki. Ákvörðunin um það er á valdi sambandsins.

---

[67] Foreign EU trawlers catch more than half fish landed from British waters. The Telegraph 11. október 2016. https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/11/foreign-eu-trawlers-catch-more-than-half-fish-landed-from-britis/

[68] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 75. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

[69] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 75. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

4. Frávik frá yfirstjórn Evrópusambandsins?

Komið hefur ítrekað fram í máli fulltrúa Evrópusambandsins á liðnum árum að varanlegar undanþágur frá yfirstjórn sambandsins séu ekki í boði fyrir ný ríki. Einungis kunni að vera í boði afmarkaðar tímabundnar undanþágur til skamms tíma. Fyrir vikið hefur málflutningur í röðum þeirra, sem talað hafa fyrir inngöngu í sambandið, tekið grundvallarbreytingum í gegnum tíðina og ýmsar hugmyndir verið viðraðar sem eiga það sameiginlegt að breyta engu um það að yfirstjórnin sé í höndum Evrópusambandsins. Undir það síðasta hefur verið lögð áherzla á það að engin þörf væri á undanþágum, sérlausnum eða öðru þess háttar og að nóg væri að leggja einkum traust sitt á reglu sambandsins um hlutfallslega stöðugar veiðar. Hér á landi hefur lengi verið breið samstaða um það að innganga í Evrópusambandið kæmi ekki til álita ef stjórn fiskveiða í kringum Ísland færðist úr landi. Valdið í þeim efnum yrði þannig ekki framselt til stofnana sambandsins.

4.1. Varanlegar undanþágur

Varanlegar undanþágur fela það í sér að viðkomandi ríki sé undanþegið yfirstjórn Evrópusambandsins í tilteknum málaflokki með varanlegum hætti og ríkið fari þannig áfram með fulla stjórn hans án afskipta sambandsins. Málaflokkurinn fellur þannig í reynd utan við lögsögu Evrópusambandsins. Þetta er enn fremur sú skilgreining sem almennt hefur verið gengið út frá hér á landi.

Meginreglan innan Evrópusambandsins er sú að slíkar varanlegar undanþágur séu ekki veittar þegar ný ríki ganga í sambandið og hafa forystumenn þess verið mjög afdráttarlausir í þeim efnum á liðnum árum. Einungis kunni í undantekningar-tilfellum að vera í boði afmarkaðar tímabundnar undanþágur til þess að auðvelda viðkomandi ríkjum að aðlagast stjórnkerfi og regluverki sambandsins. Þá hefur að sama skapi verið lögð áherzlu á að það sem samið væri um yrði að rúmast innan regluverks Evrópusambandsins, fyrst og fremst innan grundvallarreglna sambandsins sem og sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu þess.

Til að mynda kom þannig skýrt fram í máli Štefans Füle, þáverandi stækkunarstjóra Evrópusambandsins, á blaðamannafundi í Brussel 27. júlí 2010 að varanlegar undanþágur væru ekki í boði fyrir ný ríki en umsókn íslenzkra stjórnvalda um inngöngu í sambandið var þá í gangi en með honum á fundinum var Össur Skarphéðinsson, þáverandi utanríkisráðherra. Sagði Füle að möguleg niðurstaða í viðræðum við íslenzk stjórnvöld um sjávarútvegsmál yrði að rúmast innan ramma gildandi regluverks Evrópusambandsins og einnig vera „byggð á hinni almennu grundvallarreglu, sem staðið verður mjög fast á í gegnum viðræðurnar, að það eru engar varanlegar undanþágur frá regluverki sambandsins.“[70]

Fleiri forystumenn Evrópusambandsins hafa í gegnum tíðina lagt áherzlu á það sama og er óhætt að segja að mikið samræmi hafi verið í málflutningi þeirra í þeim efnum. Fram kom til að mynda í bréfi frá Karmenu Vella, þáverandi sjávarútvegsstjóri Evrópusambandsins, til Ians Duncan, sem þá sat á þingi sambandsins fyrir brezka Íhaldsflokkinn, vorið 2017 að ríki sem gengi í sambandið gæti ekki fengið undanþágu

[70] Engar varanlegar undanþágur. Morgunblaðið 28. júlí 2010. https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1342729/
Myndskeið frá blaðamannafundinum má sjá á slóðinni: https://www.youtube.com/watch?v=0O4fkcYwpu8

frá sameiginlegri sjávarútvegsstefnu þess. Vella benti á það að þó skilyrði inngöngu ríkja í Evrópusambandið og aðlögunar að Lissabon-sáttmála þess væri háð viðræðum á milli þeirra og sambandsins yrði að árétta „að undanþága frá sviði sem heyrði undir fullar valdheimildir [Evrópusambandsins], líkt og sameiginlega sjávarútvegsstefnan, gengi lengra en einungis aðlögun að sáttmálanum sem réttlæta mætti með inngöngu nýs ríkis.“[71] Tilefnið var umræða um mögulegt sjálfstæði Skotlands og inngöngu landsins í sambandið í kjölfarið.

Haustið 2009 var þáverandi stækkunarstjóri Evrópusambandsins, Olli Rehn, spurður af blaðamanni Morgunblaðsins um varanlegar undanþágur og svaraði Rehn því til að hann væri viss um lausn fyndist á því hvernig Ísland gæti „tekið þátt í sjávarútvegs-stefnu ESB.“ Varanlegar undanþágur frá stefnunni væru sem sagt ekki á boðstólum. Inntur eftir því hvort sambandið myndi loksins sýna á spilin sín og upplýsa hvað væri í boði af hálfu þess eftir að Ísland sótti um inngöngu svaraði Rehn: „Ef ég nota myndlíkingu þína þá eru spil Evrópusambandsins þegar á borðinu, fyrir allra augum. Það er að segja regluverk Evrópusambandsins og meginreglur þess.“ Með öðrum orðum að niðurstöður viðræðna yrðu að rúmast innan ramma regluverksins. Aðlaganir og sérlausnir kynnu að vera í boði en óskir um slíkt þyrftu að vera vel rökstuddar og mjög mikilvægar fyrir viðkomandi ríki.[72]

Mikilvægt er einnig að hafa það í huga að engar undanþágur verða eðli málsins samkvæmt veittar varðandi vægi einstakra ríkja þegar teknar eru ákvarðanir á vettvangi Evrópusambandsins. Tiltekið fyrirkomulag gildir í þeim efnum sem tekur fyrst og fremst mið af íbúafjölda ríkja sambandsins líkt og fjallað hefur verið um fyrr í skýrslunni.[73] Fyrir vikið má ljóst vera að allar breytingar í þeim efnum þurfi að vera hluti af heildarendurskoðun fyrirkomulagsins þar sem öll ríkin væru undir. Til þessa hefur þróunin innan Evrópusambandsins færzt sífellt meira í þá átt að miða vægi ríkja sambandsins við ákvarðanatöku innan þess við íbúafjölda þeirra eins og áður hefur verið fjallað um. Engar líkur verða að teljast á því að horfið verði frá því viðmiði. Fremur má gera ráð fyrir áframhaldandi þróun í þá átt.

Til þess kom aldrei að kaflinn um sjávarútvegsmál í viðræðum íslenzkra stjórnvalda við Evrópusambandið um inngöngu landsins í sambandið yrði opnaður þrátt fyrir að þrýst hafi verið ítrekað á það af hálfu íslenzkra ráðamanna.[74] Ástæðan var einkum sú að Evrópusambandið skilaði aldrei rýniskýrslu sinni um kaflann sem var forsenda þess að hægt yrði að taka hann fyrir. Fram kom hins vegar ítrekað í máli Össurar Skarphéðinssonar, þáverandi utanríkisráðherra, á meðan á umsóknarferlinu stóð að hann stefndi ekki að því að ná fram varanlegum undanþágum frá yfirstjórn Evrópu-sambandsins í sjávarútvegsmálum. Til að mynda í samtali við fréttavefinn Euronews í byrjun júlí árið 2011 þar sem hann sagði: „Við þurfum ekki neinar sérstakar

[71] Ruth Davidson: Nicola Sturgeon treating fishermen with 'utter contempt' over plan to re-enter Common Fisheries Policy. The Telegraph 10. maí 2017. https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/10/ruth-davidson-nicola-sturgeon-treating-fishermen-utter-contempt/

[72] Viljugir til að finna lausnir. Morgunblaðið 10. september 2009. https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1299684/

[73] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

[74] Aðildarviðræður Íslands og ESB. Framvinda og staða. Utanríkisráðuneytið apríl 2013. Bls. 52. https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf. Sjá einnig: Sjávarútvegskaflinn ekki opnaður í bráð. Mbl.is 17. desember 2012. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/12/17/sjavarutvegskaflinn_ekki_opnadur_i_brad/

undanþágur. Í því sambandi þurfum við regluna um hlutfallslegan stöðugleika sem í raun felur í sér að þjóðir halda viðurkenndum hluta kvóta síns."[75]

Ráðherrann sagði að sama skapi á blaðamannafundi í Brussel tæpu ári síðar að ekki væri stefnt að varanlegum undanþágum heldur sérlausnum en viðræðurnar við sambandið yrðu að rúmast innan ramma löggjafar þess.[76] Raunar hafði Össur þegar lýst því yfir í umræðum á Alþingi 16. júlí 2009, þegar þingsályktunartillaga um umsókn Íslands um inngöngu í Evrópusambandið var samþykkt, að hann væri sammála því „að við munum ekki fá neinar varanlegar undanþágur frá sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni. Ég held því hins vegar fram að við þurfum ekki slíkar undanþágur." Reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar dygði.[77]

Til þessa hafa varanlegar undanþágur ekki verið veittar vegna sjávarútvegsmála þegar ríki hafa gengið í Evrópusambandið. Þetta kemur til að mynda fram í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um umsóknarferlið að sambandinu sem stofnunin vann að beiðni utanríkisráðuneytisins árið 2014 en höfundur þeirrar umfjöllunar er Stefán Már Stefánsson, lagaprófessor og sérfræðingur í Evrópurétti. Þar segir að þetta staðfesti athugun á samningum ríkja sem gengið hafi í Evrópusambandið[78] en engin ný ríki hafa gengið í sambandið frá því að skýrslan kom út. Rifjað er upp í skýrslu Hagfræðistofnunar að norsk stjórnvöld hafi farið fram á það að fá varanlegar undanþágur í sjávarútvegsmálum þegar Noregur sótti um inngöngu í Evrópusambandið á tíunda áratug síðustu aldar sem síðan var hafnað af norskum kjósendum í þjóðaratkvæði og þá ekki sízt vegna þeirra. Meðal annars vildu norskir ráðamenn að Noregur myndi áfram stjórna veiðum á öllum norskum hafsvæðum norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar og að allar fiskveiðiauðlindir í norsku efnahagslögunni yrðu áfram tryggðar Norðmönnum.

Krafa norskra stjórnvalds var meðal annars byggð á því að sjávarafurðir væru mikilvæg útflutningsvara fyrir Noreg og að sjávarútvegur skipti afgerandi máli fyrir búsetu og atvinnustarfsemi við strendur landsins auk þess sem Norðmönnum hefði tekizt vel til við stjórnun fiskveiða sinna.[79] Rökin fyrir kröfunni um sérstakt stjórnsýslusvæði norðan 62. breiddargráðu voru einkum þau að norðan hennar deildi Noregur ekki fiskistofnum með ríkjum Evrópusambandsins.[80] Þrátt fyrir að sambandið hafi viðurkennt að þessi sjónarmið ættu við rök að styðjast varð niðurstaða viðræðnanna engu að síður sú að Norðmenn fengu í engum tilfellum varanlegar undanþágur frá sameiginlegri sjávarútvegsstefnu þess. Reyndu norskir ráðamenn einnig að setja fram ýmsar tillögur um millileiðir, eins og það að tilteknir þættir ákvörðunartöku um sjávarútvegsmál Noregs yrðu áfram í norskum höndum,

---

[75] „Við þurfum ekki neinar sérstakar undanþágur". Morgunblaðið 4. júlí 2011. https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1384215/

[76] Fréttaskýring: Liggur samningsafstaðan fyrir? Mbl.is 27. júní 2012. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/06/27/liggur_samningsafstadan_fyrir/

[77] Aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Utanríkisráðherra (Össur Skarphéðinsson) (Sf). Alþingi 16. júlí 2009. https://www.althingi.is/altext/raeda/137/rad20090716T100159.html

[78] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 62-65. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[79] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 193, 218-219 og 228-229. https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[80] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 177. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

en allt kom fyrir ekki.[81] Engu skipti að norsk stjórnvöld töldu að hagstæður samningur um fiskveiðar myndi hafa úrslitaáhrif á það hvort almenningur í Noregi teldi inngöngu í Evrópusambandið æskilega.[82] Norðmönnum stóð í þessum efnum einungis til boða tímabundin undanþága frá yfirstjórn sambandsins á umræddum hafsvæðum í um þrjú og hálft ár frá fyrirhugaðri inngöngu Noregs 1. janúar 1995 en gert var ráð fyrir því að 30. júní 1998 færðist yfirstjórnin til þess.[83]

Meðal þess sem norsk stjórnvöld gerðu enn fremur kröfu um var að Norðmenn færu áfram með samningsvaldið varðandi deilistofna gagnvart Rússlandi en því var einnig alfarið hafnað af Evrópusambandinu líkt og fjallað er um riti þeirra Stefáns Más og Óttars Pálssonar.[84] Hvað Ísland varðar kom fram í áliti meirihluta utanríkismála-nefndar Alþingis, sem lagt var til grundvallar umsókn ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu í Evrópusambandið árið 2009, að mikilvægt væri að Ísland héldi eins víðtæku forsvari í þeim efnum og mögulegt væri.[85]

Fram kemur í skýrslu sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann árið 2014 fyrir utanríkisráðuneytið um stöðu umsóknar ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu í sambandið frá 2009 að ljóst væri „að samningsumboð við lönd utan Evrópusambandsins, t.d. vegna veiða úr deili- og flökkustofnum, verður á hendi Evrópusambandsins en ekki einstakra ríkja.“[86] Þá segir í skýrslu sem Alþjóðamála-stofnun Háskóla Íslands samdi um umsóknina fyrir aðila vinnumarkaðarins 2014 að í samtölum við íslenzka embættismenn og embættismenn sambandsins hafi komið fram að erfitt yrði að fá samþykki fyrir því að Ísland héldi samningsforræðinu í þessum efnum. Ekkert varanlegt fordæmi væri fyrir slíku fyrirkomulagi innan þess. Þá er enn fremur haft eftir háttsettum embættismanni sjávarútvegsdeildar Evrópusambandsins að hann teldi að slíkt fyrirkomulag yrði til þess fallið að grafa undan sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins.[87]

Þá eru litlar sem engar líkur taldar á því að mögulegt yrði að halda hvalveiðum áfram hér við land eftir að inn í Evrópusambandið væri komið. Vert er að hafa það í huga að hvalveiðar heyra ekki undir sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins heldur umhverfisstefnu þess. Þannig segir til að mynda í skýrslu Hagfræðistofnunar að í ljósi mikillar andstöðu við hvalveiðar innan sambandsins, og þess að þýzka þingið hefði sérstaklega ályktað á þá leið að setja skyldi það sem skilyrði fyrir því að

---

[81] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 190.
https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[82] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 183-184.
https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[83] Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneytið marz 2007. Bls. 104.
https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyrslaevropunefndar-.pdf

[84] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 187-189.
https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[85] Nefndarálit um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Alþingi.
https://www.althingi.is/altext/137/s/0249.html

[86] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 138. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[87] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 77.
https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

Ísland fengi inngöngu að Íslendingar létu af þeim, sé ljóst að litlar líkur væru á því að hægt yrði að fá samþykki fyrir því að þeim yrði haldið áfram.[88]

Vert er að rifja hér upp tilraun Davids Cameron, þáverandi forsætisráðherra Bretlands og leiðtoga brezka Íhaldsflokksins, til þess að endursemja um veru landsins í Evrópusambandinu í aðdraganda boðaðrar þjóðaratkvæðisgreiðslu í þeim efnum sem fram fór sumarið 2016 þar sem samþykkt var að yfirgefa sambandið. Markmið forsætisráðherrans var að koma í veg fyrir mögulega útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu með því að taka á þeim málum sem Bretar væru hvað ósáttastir við varðandi veruna í sambandinu en sjávarútvegsmálin voru klárlega einn af þeim málaflokkum og höfðu verið um langt árabil. Þrýst var mjög á Cameron, þar á meðal bæði af áhrifamönnum innan Íhaldsflokksins og hagsmunaaðilum í þarlendum sjávarútvegi, að endurheimta stjórn sjávarútvegsmála á miðunum í kringum Bretland í ljósi þeirrar óánægju sem alla tíð hefði ríkt um afdrif brezks sjávarútvegar innan Evrópusambandsins.[89] Eftir fundi ráðherrans með forystumönnum sambandsins og annarra helztu ríkja þess í aðdraganda formlegra viðræðna um málið varð niðurstaðan hins vegar sú að ekkert var gert í þeim efnum.[90] Á heildina litið þótti tilraun Camerons misheppnuð og átti vafalítið sinn þátt í því að samþykkt var í þjóðaratkvæðinu að segja skilið við Evrópusambandið.[91]

Þá er rétt að nefna til sögunnar fjórar undanþágur sem Danmörk fékk í kjölfar þess að Danir höfnuðu Maastricht-sáttmála Evrópusambandsins í þjóðaratkvæði í júní 1992 í ljósi þess að þær hafa stundum verið nefndar til sögunnar í umræðum um Evrópusambandið á Íslandi af stuðningsmönnum inngöngu landsins í sambandið. Undanþágurnar voru taldar ill nauðsyn til þess að stuðla að því að danskir kjósendur samþykktu Maastricht-sáttmálann þegar kosið var um hann í annað sinn tæpu ári síðar en samþykki allra ríkja Evrópusambandsins var forsenda þess að sáttmálinn tæki gildi. Í það skiptið var hann samþykktur. Engin undanþáganna snerist hins vegar um sjávarútveg heldur um þátttöku í myntbandalagi sambandsins (evrunni), dómsmálastefnu þess, sameiginlegri öryggis- og varnarstefnu og sameiginlegum ríkisborgararétti.[92] Undanþágurnar voru þannig veittar við mjög sérstakar aðstæður þar sem í húfi var það hvort Maastricht-sáttmálinn næði fram að ganga eða ekki en ekki einungis inngöngusamningur eins ríkis. Ljóst má vera að ef þessum aðstæðum hefði ekki verið fyrir að fara hefðu undanþágurnar ekki verið veittar.

Fram kemur í skýrslu Hagfræðastofnunar að dæmi séu um það að ríkjum, sem sótt hafi um inngöngu í Evrópusambandið, hafi þannig verið veittar tímabundnar undanþágur og í sumum tilfellum breytingar á almennri löggjöf sambandsins til þess

---

[88] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 35 og 138. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[89] Sjá til að mynda: Simon Collins. Cameron has a chance to make it up to fishermen. The Scotsman 25. september 2015. https://www.scotsman.com/news/opinion/columnists/cameron-has-chance-make-it-fishermen-1494632. Einnig: Daniel Hannan. Here's what David Cameron should demand from EU leaders. The Telegraph 16. október 2015. https://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11937395/Heres-what-David-Cameron-should-demand-from-EU-leaders-in-Brussels.html

[90] EU reform deal: What Cameron wanted and what he got. BBC 20. febrúar 2016. https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35622105

[91] People overwhelmingly think David Cameron's EU deal is 'bad for Britain', poll finds. The Independent 3. febrúar 2016. https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-poll-david-cameron-renegotiations-bad-for-britain-uk-leave-europe-a6851086.html

[92] The Danish opt-outs from EU cooperation. Folketinget 25. nóvember 2022. https://www.thedanishparliament.dk/en/eu-information-centre/the-danish-opt-outs-from-eu-cooperation

að bregðast við sérstökum vandamálum sem komið hafi upp.[93] Slíkar lagabreytingar hafa hins vegar ekki breytt því að yfirstjórnin hefur eftir sem áður verið í höndum Evrópusambandsins líkt og fjallað verður nánar um hér á eftir.

4.2. Sérlausnir

Mikilvægt er, áður en lengra er haldið, að árétta þann grundvallarmun sem er á sérlausnum annars vegar og varanlegum undanþágum hins vegar. Þannig fela varanlegar undanþágur það í sér að viðkomandi ríki sé undanþegið yfirstjórn Evrópusambandsins í tilteknum málaflokki sem áður segir. Sérlausnir fela hins vegar einungis í sér afmarkaða regluverksbreytingu í samræmi við meginreglur Evrópusambandsins vegna tiltekinna aðstæðna en breyta hins vegar engu um það að valdið yfir viðkomandi málaflokki er í höndum sambandsins.

Fyrir vikið er forsenda mögulegra sérlausna sú að þær rúmist innan meginreglna Evrópusambandsins, það er Lissabon-sáttmálans. Þar á meðal og ekki sízt ákvæðum hans um valdheimildir sambandsins annars vegar og ríkja þess hins vegar. Að öðrum kosti má ljóst vera að um varanlega undanþágu væri í raun að ræða frá yfirstjórn þess. Útfærsla á mögulegum sérlausnum er fyrir vikið háð regluverki sem sett er af Evrópusambandinu og sem verður aðeins breytt á vettvangi þess.

Hugmynd um sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði á Íslandsmiðum hefur reglulega verið viðruð á liðnum árum í röðum þeirra sem talað hafa fyrir inngöngu Íslands í Evrópusambandið og rataði hún þannig meðal annars inn í meirihlutaálit utanríkismálanefndar Alþingis vegna umsóknar ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og VG um inngöngu í sambandið 2009. Hefur ýmist verið rætt um slíkt sérstakt stjórnunarsvæði eins og um varanlega undanþágu yrði að ræða eða sérlausn. Einkum í seinni tíð hefur yfirleitt verið talað um það sem sérlausn.

Komið hefur fram í máli forystumanna Evrópusambandsins að sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði þar sem valdið yfir sjávarútvegsmálum yrði áfram í höndum Íslendinga kæmi ekki til álita sem varanlegt fyrirkomulag. Þannig sagði til að mynda Štefan Füle, þáverandi stækkunarstjóri sambandsins, á blaðamannafundi sem fram fór lok júlí 2010, eftir að Össur Skarphéðinsson, þáverandi utanríkisráðherra, hafði á fundinum lagt það til að Íslandsmið yrðu sérstakt stjórnunarsvæði sem enn fremur væri eingöngu opið fyrir íslenzk fiskiskip, að slíkt væri ekki í boði varanlega en gæti hins vegar komið til greina tímabundið.[94] Er það í ágætu samræmi við það sem Norðmönnum stóð til boða á sínum tíma.

Hugmyndin um sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði var fyrst viðruð í ræðu sem Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, flutti í Berlín, höfuðborg Þýzkalands, 14. marz 2002 á fundi á vegum þýzku hugveitunnar Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. Tók ráðherrann sérstaklega fram í ræðunni að hugmyndin væri

[93] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 36. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[94] Brussels worried about falling support for EU in Iceland. Euobserver 28. júlí 2010. https://euobserver.com/eu-political/30552

að slíkt stjórnunarsvæði rúmaðist innan sameiginlegra sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins og yrði ekki undanþágu frá henni.[95]

Rökstuðningurinn að baki hugmyndinni hefur einkum verið sá að fiskistofnar við Íslands séu að mestu staðbundnir, sjávarútvegur sé efnahagslega mikilvægur fyrir landið og að árangurinn af stjórn fiskveiða sé góður. Þannig er um að ræða sömu röksemdir í meginatriðum og stjórnvöld í Noregi beittu fyrir sig þegar þau fóru fram á varanlega undanþágu frá yfirstjórn sambandsins á norskum hafsvæðum norðan 65. breiddargráðu í formi sérstaks fiskveiðistjórnunarsvæðis vegna umsóknar þeirra um inngöngu í sambandið og sem var alfarið hafnað af fulltrúum þess.[96]

Fyrir vikið hefur umræðan í þeim efnum fyrst og fremst snúizt um mögulegt sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði sem rúmaðist innan sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins og heyrði þannig óhjákvæmilega undir yfirstjórn sambandsins í þeim efnum. Með öðrum orðum fyrirkomulag sem flokkaðist undir svonefndar sérlausnir. Vegna eðlis sérlausna er iðulega búið þannig um hnútana að lokaorðið varðandi framkvæmd þeirra er í reynd hjá Evrópusambandinu í samræmi við ákvæði Lissabon-sáttmálans um valdheimildir sambandsins og ríkja þess. Þannig segir til að mynda um þetta í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands:

„Hugsanlega væri hægt að hugsa sér að Ísland yrði skilgreint sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði innan sameiginlegrar fiskveiðistjórnunarstefnu Evrópusambandins, en hvaða þýðingu það hefði fyrir stjórn fiskveiða hér við land er óljóst, m.a. vegna þess að stjórnunin sjálf væri þá háð Evrópureglum. Eftir stendur að þau lönd sem sækja um aðild að Evrópusambandinu gangast undir hina sameiginlegu fiskveiðistefnu og allar breytingar á henni í framtíðinni verða einungis ákveðnar á vettvangi sambandsins.“[97]

Möguleg fordæmi fyrir sérstöku fiskveiðistjórnunarsvæði sem nefnd hafa verið til sögunnar styðja þetta. Til að mynda svonefndur heimsskautalandbúnaður, sem kveðið er á um í samningum Svíþjóðar og Finnlands um inngöngu þeirra í Evrópusambandið og felur í sér heimildir ríkisstjórna landanna til þess að styrkja landbúnað sinn norðan 62. breiddargráðu til viðbótar við styrki sambandsins, þó þar sé raunar hvorki um sjávarútveg að ræða né eiginlega stjórnun. Stuðningurinn er bundinn reglugerðarákvæðum sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setur og ákveður hún öll skilyrði fyrir honum. Þar á meðal umfang hans en ekkert lágmark er í þeim efnum, einungis hámark. Fyrir vikið getur stuðningurinn fallið alfarið á brott með breyttri stefnu sambandsins og lagasetningu í landbúnaðarmálum.[98]

Vísað hefur einnig verið til tiltekinna landsvæði og hafsvæði í kringum þau sem sérstakar reglur hafa gilt um innan Evrópusambandsins. Fyrst og fremst hefur þar verið um að ræða svæði sem talið hefur verið að stæðu höllum fæti landfræðilega

---

[95] Ræða ráðherra hjá Deutsche Gesellschaft fuer Auswaertige Politik í Berlín. Stjórnarráð Íslands 14. marz 2002. https://www.stjornarradid.is/raduneyti/utanrikisraduneytid/utanrikisradherra/fyrri-radherrar/stok-raeda-fyrrum-radherra/2002/03/14/Raeda-radherra-hja-Deutsche-Gesellschaft-fuer-Auswaertige-Politik-i-Berlin/

[96] Sjá nánar í undirkafla 4.1 um varanlegar undanþágur.

[97] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Bls. 36. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[98] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 17. febrúar 2014. Bls. 64. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

og efnahagslega og/eða hafa verið talin líffræðilega viðkvæm og fyrir vikið sérstök þörf á því að huga að verndunarsjónarmiðum. Grundvallaratriði í því sambandi er að ekki hefur verið um að ræða ríki í heild heldur svæði sem eru eru hluti af ríkjum og frábrugðin þeim. Til að mynda Kanaríeyjar og Azoreyjar sem hluti af Spáni. Heimilt hefur verið að takmarka veiðar annarra ríkja innan Evrópusambandið innan 100 sjómílna frá ströndum þessara svæða. Þar hefur þó aðeins verið um að ræða tímabundna ráðstöfun sem mögulegt hefur verið að framlengja eða breyta.[99] Hvað Kanaríeyjar varðar hefur sú breyting orðið að hafsvæðin í kringum þær falla í dag alfarið undir sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins.[100]

Komið hefur ítrekað fram hjá fulltrúum Evrópusambandsins á liðnum árum að ekki sé hægt að yfirfæra þessar aðstæður á Ísland. Til að mynda í skýrslu Alþjóðamála-stofnunar Háskóla Íslands frá 2015 þar sem segir að komið hafi fram í samtali höfunda hennar við embættismann sjávarútvegsdeildar sambandsins að aðstæður á umræddum svæðum væru ólíkar stöðu mála á Íslandi og fyrir vikið ættu sömu sjónarmið ekki við um aðstæður hér á landi.[101] Hliðstætt kemur fram í skýrslu sérstakrar Evrópunefndar á vegum forsætisráðuneytisins frá 2007 en þar er haft eftir sérfræðingum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á sviði sjávarútvegs-mála að umrætt fyrirkomulag gæti „tæplega átt við um Ísland því jafnvel þó þessir þættir ættu að einhverju leyti við um Ísland væri varla hægt að segja að Ísland væri á sama þróunar- og efnahagsstigi og umrædd svæði.“[102]

Hvað Möltu varðar, sem stundum hefur verið nefnd í þessu sambandi, fékk landið ekki undanþágu frá yfirstjórn Evrópusambandsins í sjávarútvegsmálum. Kveðið er á um sérstakt stjórnunarsvæði innan 25 mílna frá ströndum landsins í inngöngu-samningi þess sem byggir á verndunarsjónarmiðum og felur ekki í sér undanþágu frá reglu sambandsins um jafnan aðgang ríkja þess að fiskimiðum. Miðað er í þeim efnum við stærð fiskibáta og mega einungis bátar sem eru innan við 12 metrar á lengd veiða innan 12-25 mílna. Hafa fiskiskip frá öðrum ríkjum Evrópusambandsins ekki séð sér hag í því að senda svo smáa báta til veiða við landið.[103]

Fram kemur í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands frá 2015 að yfirmaður skrifstofu stækkunarstjóra sambandsins hafi greint skýrsluhöfundum frá því að rætt hafi verið um þá hugmynd innan stækkunardeildarinnar að veita Íslandi „töluvert langan aðlögunartíma.“ Miðað hefði verið við það að íslenzkur sjávarútvegur hefði farið undir stjórn Evrópusambandsins í janúar á þessu ári (2023) að lokinni endurskoðun sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu þess sem fulltrúar íslenzkra stjórnvalda gætu tekið þátt í.[104] Vægi Íslands í þeirri vinnu hefði hins vegari fyrst og

---

[99] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 72. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

[100] Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins. Skýrsla Hagfræðistofnunar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Bls. 64. https://ioes.hi.is/files/2021-05/Uttekt-a-stodu-adildarvidraedna-Islands-vid-Evropusambandid-og-throun-sambandsins.pdf

[101] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 72. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

[102] Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneytið marz 2007. Bls. 101. https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyrslaevropunefndar-.pdf

[103] Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Forsætisráðuneytið marz 2007. Bls. 103. https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyrslaevropunefndar-.pdf

[104] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins,

fremst tekið mið af íbúafjölda landsins líkt og fjallað hefur verið um áður, ekki hefði þurft einróma samþykki ríkjanna í þeim efnum og samþykki íslenzkra stjórnvalda fyrir vikið ekki verið forsenda fyrir breytingum á stefnunni. Þá hefði niðurstaðan að lokum í öllum tilfellum orðið sú að yfirstjórnin færðist til sambandsins.

Varpað er fram þeirri hugmynd í skýrslu Alþjóðamálastofnunar að lagt yrði til að Ísland færi með sjálfsforræði yfir íslenzku fiskveiðilögsögunni en Evrópusambandið hefði hins vegar heimild til þess að hafna ákvörðun islenzkra stjórnvalda um heildarafla ef hún færi langt fram yfir ráðleggingar vísindamanna. Hins vegar hefði sambandið ekki vald til þess að endurákveða aflaheimildir sjálft heldur þyrftu íslenzkir ráðamenn að gera það.[105] Fyrir það fyrsta er ljóst að slík hugmynd myndi á engan hátt geta rúmast innan ákvæða Lissabon-sáttmálans um valdheimildir Evrópusambandsins og ríkja þess né sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu sambandsins. Með þessu væri Evrópusambandið í raun að fallast á varanlega undanþágu frá yfirstjórn þess. Á hinn bóginn væru íslenzk stjórnvöld að samþykkja að sambandið hefði neitunarvald gagnvart ákvörðunum þeirra um það hversu mikið mætti veiða í íslenzku efnahagslögsögunni. Hvorki getur þannig talizt líklegt að Evrópusambandið væri reiðubúið að fallast á slíkt fyrirkomulag né Íslendingar.

4.3. Óbreytt regluverk

Vaxandi áherzla hefur verið lögð á það í seinni tíð, í málflutningi þeirra sem talað hafa fyrir því að Ísland gangi í Evrópusambandið, að hvorki yrði í raun þörf fyrir varanlegar undanþágur né sérlausnir kæmi til inngöngu í sambandið. Þar nægði gildandi regluverk Evrópusambandsins. Hefur í þeim efnum einkum verið vísað til reglu sambandsins um hlutfallslega stöðugar veiðar sem fjallað er ítarlega um fyrr í skýrslunni.[106] Reglan snýst í stuttu máli um gildandi fyrirkomulag við úthlutun ráðherraráðs Evrópusambandsins á aflaheimilda til ríkja sambandsins þar sem miðað er við sögulega veiðireynslu. Reglan á sér hins vegar enga stoð í Lissabon-sáttmála Evrópusambandsins og byggir einungis á reglugerð 1380/2013 um sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins. Þá breytir reglan engu um þá staðreynd að valdið yfir sjávarútvegsmálum innan Evrópusambandsins er í höndum stofnana sambandsins samkvæmt ákvæðum sáttmálans.

Hægt er að breyta reglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar hvenær sem er, eða afnema hana með öllu, með auknum meirihluta í ráðherraráði Evrópusambandsins sem miðast við 55% ríkja sambandsins með 65% heildaríbúafjölda þess á bak við sig.[107] Þar standa fjölmennustu ríkin eðli málsins samkvæmt sterkast að vígi en þau fámennustu að sama skapi verst.[108] Með öðrum orðum væri slíkt mögulegt án samþykkis Íslands þó landið væri innan sambandsins. Vaxandi gagnrýni hefur verið á regluna á liðnum árum innan Evrópusambandsins, bæði frá einstökum ríkjum og

---

Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 73. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

[105] Aðildarviðræður Íslands við ESB. Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda. Alþjóðamálstofnun Háskóla Íslands 7. apríl 2014. Bls. 73. https://www.asi.is/media/123918/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

[106] Sjá nánar í undirkafla 2.2 um regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar.

[107] Qualified majority. European Council 28. október 2022. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/

[108] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

stofnunum þess, og aukinn þrýstingur verið á það að hún verði endurskoðuð eða að tekið verði upp algerlega nýtt fyrirkomulag í stað hennar.

Fyrir vikið má segja að reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar sé í raun fyrst og fremst vinnuregla ráðherraráðsins þegar kemur að úthlutun aflaheimilda. Tilraunir norskra stjórnvalda, þegar Noregur sótti síðast um inngöngu í Evrópusambandið á tíunda áratug síðustu aldar, til þess að festa regluna betur í sessi með því að kveðið yrði á um það í inngöngusamningi landsins að henni skyldi viðhaldið, báru ekki árangur eins og fjallað hefur verið um. Það eina sem Norðmönnum stóð til boða í þessum efnum var sameiginleg yfirlýsing um mikilvægi reglunnar fyrir norska hagsmuni sem var ekki lagalega bindandi og hefði ekki bundið hendur sambandsins við framtíðarstefnumótun á sviði sjávarútvegsmála.[109] Að öðru leyti er vísað til fyrri umfjöllunar um regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar.[110]

Vísað hefur enn fremur verið til þess að Evrópusambandið hafi á undanförnum árum verið að færa ákvarðanatöku í sjávarútvegsmálum að hluta til í hendur svæðisbundinna aðila og aukinheldur opnað á það að ríki sem hafa ein veiðireynslu í tilteknum fiskistofnum geti ákveðið aflaheimildir í þeim. Hér er hins vegar ekki um eiginlega tilfærslu á valdheimildum að ræða enda ekki um að ræða breytingar á ákvæðum Lissabon-sáttmálans um valdheimildir sambandsins og ríkja þess. Einungis er í þeim efnum byggt á reglugerðum sem eru á forræði Evrópusambandsins og fyrir vikið hvenær sem er hægt að breyta þeim á vettvangi þess. Þá er í samræmi við það ljóst að sambandið getur hvenær sem er gripið inn í ef tilteknar ákvarðanir ríkja eða svæðisbundinna aðila hugnast því ekki í samræmi við ákvæði sáttmálans. Lokaorðið yrði með öðrum orðum í höndum þess líkt og varðandi sérlausnir.

Varðandi svigrúm ríkja innan Evrópusambandsins til þess að setja skilyrði um efnahagsleg tengsl vegna veiða fiskiskipa á miðum þeirra, líkt og stjórnvöld í Bretlandi og Danmörku gerðu, liggur fyrir að slíkt fyrirkomulag breytir engu um það að yfirstjórn sjávarútvegsmála innan sambandsins er eftir sem áður í höndum þess. Fyrir vikið gæti Evrópusambandið hvernær sem er sett löggjöf í framtíðinni sem fæli það í sér að ríkjum þess væri óheimilt að gera slíkar kröfur til fiskiskipa eða að svigrúm til þess yrði þrengt eins og áður hefur verið fjallað um.

Vert er að lokum að hafa í huga þá staðreynd í þessu sambandi að vægi ríkja innan Evrópusambandsins þegar kemur að ákvarðanatöku á vettvangi þess, þá einkum í ráðherraráði sambandsins, fer fyrst og fremst eftir íbúafjölda þeirra líkt og fjallað er um fyrr í skýrslunni.[111] Þar standa fámennustu ríkin eðli málsins samkvæmt verst að vígi en þau fjölmennustu að sama skapi sterkast. Kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið yrði landið fámennasta ríkið innan þess. Ljóst er að frá þessu fyrirkomulagi yrðu ekki veitt nein frávik ef Ísland gengi í sambandið.

---

[109] Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson. Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins. Þróun, samanburður og staða Íslands. Lagastofnun Háskóla Íslands 2003. Bls. 203-204.
https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2020-11/Fiskveidireglur_umbrot.pdf

[110] Sjá nánar í undirkafla 2.2 um regluna um hlutfallslega stöðugar veiðar.

[111] Sjá nánar í kafla 3 um vægi ríkja innan Evrópusambandsins.

5. Niðurstöður

Kæmi til þess að Ísland gengi í Evrópusambandið er ljóst að stjórn sjávarútvegsmála landsins myndi færast til stofnana sambandsins og engin trygging væri fyrir því að aflaheimildum á miðunum í kringum landið yrði úthlutað til íslenzkra fiskiskipa. Valdið til ákvarðanatöku í þeim efnum væri alfarið í höndum Evrópusambandsins samkvæmt ákvæðum Lissabon-sáttmála sambandsins. Við töku ákvarðana í ráðherraráði Evrópusambandsins, meðal annars um aflaheimildir og úthlutun þeirra, færi vægi Íslands fyrst og fremst eftir íbúafjölda landsins en innan sambandsins yrði Ísland fámennasta ríki þess. Þá hefðu ríki innan Evrópusambandsins, sem ekki eiga land að sjó, meira um sjávarútvegsmál Íslands að segja, bæði í ráðherraráði sambandsins og á þingi þess, en fulltrúar landsins sjálfs.

Vægi ríkja, þegar teknar eru ákvarðanir á vettvangi Evrópusambandsins, fer fyrst og fremst eftir því hversu fjölmenn þau eru og hefur þróunin færzt sífellt meira í þá átt á undanförnum árum. Einkum í ráðherraráði sambandsins þar sem teknar eru meðal annars ákvarðanir um heildarafla og aflaheimildir einstakra ríkja innan þess. Vægi Íslands í því sambandi yrði 0,08%. Þessi þróun hefur eðli málsins samkvæmt komið sér bezt fyrir fjölmennustu ríki Evrópusambandsins en að sama skapi verst fyrir þau fámennustu. Eins og fjallað er um í skýrslunni hafa fjölmennustu ríkin bæði í lykil- og yfirburðastöðu í þeim efnum. Þá hefur enginn skortur verið á því að fámennari ríki, en þó margfalt fjölmennari en Ísland, hafi orðið undir í ráðherraráðinu og þar með talið í mikilvægum hagsmunamálum fyrir þau. Til að mynda og ekki sízt í sjávarútvegsmálum. Með öðrum orðum er ljóst að sá málflutningur, að Ísland þurfi að fá sæti við borðið til þess að hafa áhrif á ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi Evrópusambandsins stenzt ekki nánari skoðun enda liggur fyrir að þau áhrif yrðu í raun lítil sem engin. Ekki sízt í ljósi þess að ríkin sitja ekki við sama borð.

Varanlegar undanþágur frá yfirstjórn Evrópusambandsins í sjávarútvegsmálum eru ekki og hafa ekki verið í boði af hálfu sambandsins. Þetta hefur komið bæði skýrt og ítrekað fram í máli fulltrúa Evrópusambandsins á liðnum árum. Einungis kunna að þeirra sögn vera í boði tímabundnar undanþágur og svonefndar sérlausnir. Sérlausnir fela hins vegar einvörðungu í sér afmarkaðar stjórnsýslubreytingar sem þurfa að rúmast innan meginreglna sambandsins og breyta engu um það að yfirstjórnin er eftir sem áður í höndum stofnana þess. Þá er iðulega gengið þannig frá sérlausnum að Evrópusambandið hefur síðasta orðið varðandi útfærslu þeirra enda fela þær ekki í sér frávik frá yfirstjórn sambandsins.

Fullyrðingar um að hagsmunir Íslands í sjávarútvegsmálum væru tryggðir fyrir tilstuðlan reglu Evrópusambandisins um hlutfallslega stöðugar veiðar, sem á sér ekki stoð í Lissabon-sáttmálanum, breytir engu um yfirstjórn sambandsins yfir málaflokknum, hægt væri að breyta eða afnema án samþykkis landsins, fyrir liggur að hefur ekki verið hugsuð sem varanleg ráðstöfun og sem sætt hefur vaxandi gagnrýni, standast ekki skoðun. Þvert á móti er ljóst að alls engin trygging fælist í umræddri reglu fyrir sjávarútvegshagsmuni Íslands.

Hvernig sem á málið er litið er með öðrum orðum ljóst að kæmi til inngöngu Íslands í Evrópusambandið yrði forræði fiskimiðanna við landið fórnað.