



Flotinn sem fór

Kaupskipaleysi Íslands er þjóðaröryggismál

Sólrún H G Proppé & Kristinn Árni L Hróbjartsson

Nú eru engin kaupskip skráð á Íslandi en árið 1987 voru þau 39.¹ Öll skip íslenskra útgerða sigla undir erlendum fánum, t.d. færeyskum, norskum, eða hollenskum, þrátt fyrir að yfir 90% af vöruviðskiptum Íslands berist sjóleiðis.² Eldsneyti, matvæli, lyf og byggingarefni berast því nær eingöngu með skipum sem Ísland hefur enga lögsögu yfir.

Það er ekki tæknilegt vandamál að Ísland hafi engin kaupskip undir sinni lögsögu heldur er það hreinræktað þjóðaröryggismál. Stöðugar birgðakeðjur og aðgengi að aðföngum er grundvallaratriði fyrir öryggi sérhverrar þjóðar. Það ræðst af skráningu hvaða ríki hefur lögsögu yfir skipi því á grundvelli lögsögunnar getur það kallað eftir þjónustu á neyðartímum.³ Íslensk stjórnvöld hafa enga slíka heimild yfir þeim skipum sem sinna flutningum til og frá landinu.

Tvær tilraunir til að koma á fót alþjóðlegri íslenskrí skipaskrá hafa mistekist og ólíklegt er að standsetning nýrrar skrár sé raunhæfur kostur til skemmri tíma.⁴ Aðgerðarleysi er þó ekki góður kostur.

Varða leggur til að íslensk stjórnvöld kanni möguleika á samstarfi við siglingamálastofnun Færeyja (FMA) um rekstur íslenskrar alþjóðlegrar skipaskrár. Ísland myndi þá setja lagaumgjörðina en fela daglegan rekstur skrárinnar þeirri stofnun sem íslenskar útgerðir þekkja þegar og treysta. Fyrir slíku samstarfi eru þegar fordæmi.

Þau skip sem nú sigla undir færeyskum fána gætu flutt sig á íslenskan fána án þess að breyting yrði á þjónustu, og Ísland þannig öðlast aftur lögsögu yfir skipunum. Þessi nálgun hefur skýrar fyrirmyndir í rekstri stærstu skipaskráa heims, til dæmis Líberíu og Marshalleyja, sem eru út-vistaðar til þriðja aðila, án þess þó að lögsaga og fánaheimildir séu framseldar.

1. Eyland án eigin skipa

Síðan 2004 hefur ekki eitt einasta kaupskip verið skráð á íslenskan fána. Íslensk skipafélög gera vissulega út skip sem þjónusta landið daglega, en þau sigla öll undir fánum annarra ríkja.⁵

Skipaskrá er opinber skrá sem skilgreinir hvaða skip lúta lögsögu viðkomandi ríkis. Fánaríki ber ábyrgð á öryggi, vinnuvernd og umhverfisvernd á sínum skipum og hefur eitt rétt til ráðstöfunar þeirra samkvæmt neyðar- og varnarlögum.⁶ Skip, sem er skráð í Færeyjum, lýtur færeyskri, eða, komi til ófriðarástands, danskri lögsögu en ekki íslenskri óháð eignarhaldi skipsins.⁷ Flest kaupskip í íslenskri eigu eru skráð í Færeyjum eða Noregi.⁸

Ástæðurnar eru vel þekktar. Samkeppni á alþjóðlegum skipaflutningamarkaði er hörð. Útgerðir leita í skrár sem bjóða lágan og fyrirsjáanlegan kostnað, sveigjanlega mönnun og kjör, hagstæða skattlagningu og þjónustu allan sólarhringinn. Nágrannaríki á borð við Noreg, Færeyjar og Danmörku hafa leyst þetta með tvöföldum skrám: Einni fyrir strandsiglingar á heimakjörum og annarri alþjóðlegri skrá með samkeppnishæfi umgjörð.

Á Íslandi eru tvær skipaskrár, ein almenn og ein alþjóðleg skipaskrá og fiskiskipaflotinn siglir allur undir íslenskum fána.⁹ Kaupskipin flúðu land í leit að hagstæðara rekstrarumhverfi og betri þjónustu svo alþjóðlega skipaskráin er í raun óvirk. Ísland er því eina siglingaþjóðin í Evrópu sem hefur alþjóðlega skipaskrá að nafninu til en sem er ekki nýtt.¹⁰

Íslensk stjórnvöld reyndu að bregðast við 2007 með setningu laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá (IIS). Hún varð aldrei raunhæfur kostur. Skattaleg ívilnun var felld úr gildi árið 2011 eftir athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).¹¹ Ekki vegna þess að alþjóðlegar skipaskrár brjóti í eðli sínu gegn EES-reglum heldur vegna galla á íslensku útfærslunni.¹² Árið 2021 voru lögð fram ný drög að frumvarpi sem náðu ekki fram að ganga, einkum vegna ágreinings um kjaramál.¹³

2. Lagaleg óvissa á ófriðartímum

Mesta hættan við núverandi fyrirkomulag er ekki rekstrarleg heldur lagaleg. Þegar skip er skráð í öðru ríki hefur viðkomandi fánaríki yfirlýðing yfir skipinu ef neyðarástand skapast.¹⁴ Komi til alvarlegra átaka geta fánaríki kallað skipin til þjónustu í eigin þágu. Ísland gæti þá misst aðgang að þeim skipum sem flytja matvæli, lyf og aðrar birgðir til landsins án lagalegrar heimildar til íhlutunar. Þar sem Ísland á engin kaupskip á eigin skrá er engin formleg trygging fyrir því að hægt væri að kalla skipin heim til að þjóna íslenskum almannahagsmunum.

Nágrannar okkar eru þegar byrjaðir að undirbúa sig undir yfirtöku eigna í neyð. Í janúar 2026 sendu norsk yfirvöld bréf til þúsunda Norðmanna þess efnis að tæki þeirra og eignir, þar á meðal skip, gætu í neyð verið tekin eignarnámi.¹⁵ Í tilfelli skipa, ná þær heimildir eingöngu til þeirra sem sigla undir norskum fána, rétt eins og heimildir allra annarra ríkja ná eingöngu til skipa undir þeirra eigin fána. Þar sem Ísland á engin slík skip er enginn lagalegur grundvöllur til sambærilegra aðgerða.

Jafnvel án formlegrar yfirtöku getur alþjóðleg röskun valdið alvarlegri truflun. Við aukna spennu geta skip færst af leiðum sem taldar eru áhættusamar, siglingum fækkað eða flutningsverð farið fram úr greiðslugetu lítilla markaða. Forgangsröðun útgerða og tryggingamarkaða ræður þá miklu og Ísland hefði takmarkaða samningsstöðu til þess að bregðast við slíkum aðstæðum. Reynslan af heimsfaraldrinum COVID-19 sýndi í reynd hversu brothættar alþjóðlegar aðfangakeðjur geta verið. Fyrir eyríki sem treystir á eina aðfanga-keðju er áhættan sérstaklega mikil.

Samhliða hefur þekking á Íslandi af alþjóðlegum siglingum og mannauður til að manna kaupskip minnkað.¹⁶ Rétt eins og að búa ekki yfir kaupskipaflota er skortur á þekkingu tengdri siglingum og birgðaflutningum áhyggjuefni fyrir Ísland og það er áhyggjuefni útaf fyrir sig.

3. Samstarf um rekstur skráningar

Ísland á ekki raunhæfan kost á að koma á fót samkeppnishæfri alþjóðlegri skipaskrá frá grunn á næstu misserum, enda þarf ákveðinn fjöldi skipa til að sá rekstur gangi upp. Í færeysku alþjóðlegu skipaskránni eru um 90 skip, en kaupskip í eigu íslenskra skipafélaga eru færri en tíu. Þá hefur ekki verið rekin alþjóðleg skipaskrá á Íslandi í hartnær aldarfjórðung og því ólíklegt að sú nauðsynleg þekking sé þar til að staðar.¹⁷ Þetta þýðir þó ekki að ekkert sé hægt að gera.

Sumar af stærstu skipaskrár heims eru ekki reknar af ríkjum sjálfum. Skipaskrá Líberíu, sú stærsta í heimi, hefur frá 1948 verið rekin af einkafyrirtækinu LISCR, sem er með höfuðstöðvar í Dulles í Virginíu.¹⁸ Skipaskrá Marshall-eyja, sú þriðja stærsta, er rekin af International Registries, Inc. (IRI), einkafyrirtæki í Reston í Virginíu.¹⁹ Í þessum tilvikum heldur ríkið fullum fánaríkisheimildum, þ.e.a.s. lögsögu og neyðarheimildum, en útvistar daglegum rekstri til utanaðkomandi aðila sem hefur gert skránar samkeppnishæfar og aðgengilegar fyrir alþjóðlegar útgerðir.

Ísland ætti að nýta sér sama fyrirkomulag og semja við Færeyjar um rekstur sinnar skipaskrár. Þannig myndi Ísland stýra lagaumgjörðinni fyrir alþjóðlega skipaskrá. Hún þyrfti að samræmast þeirri færeysku og vera samkeppnishæf hvað varðar skatta og kostnað og taka mið af alþjóðlegum kringumstæðum hvað varðar kjaramál. FMA myndi sinna daglegum rekstri, þ.e. skráningu, úttektum, vottun, ráðgjöf og þjónustu við útgerðir. Skip sem nú sigla undir færeyskum fána gætu flutt sig á íslenskan fána án þess að þjónustan breyttist. Ísland öðlaðist aftur lögsögu og þar með neyðarheimildir yfir þeim skipum sem tryggja grunnþarfir samfélagsins.

Til lengri tíma ætti að tryggja þekkingu og stjórn-sýslulega getu fyrir skipaskráningu innanlands. Þessi færeyska leið útilokar ekki þá vinnu, og jafnvel hægt að hafa sem lið í samkomulaginu að Ísland sendi starfsfólk til starfa í Færeysku

skipaskránni, líkt og við gerum í öðru alþjóðasamstarfi. Samhliða ætti að efla þjálfun og kennslu í rekstri og stjórn kaupskipa.

4. Fullveldi á hafi

Ábatinn af samstarfsleið er fyrst og fremst aukið öryggi: Formleg og bindandi trygging þess að íslensk stjórnvöld geti forgangsraðað lágmarksflutningum þegar á reynir. Efnahagslegur ábati felst ekki í beinum skatttekjum, heldur í auknum fyrir-sjáanleika og minni áhættu ef í harðbakka slær.

Staðan nú er afleiðing áratuga stefnumótunar sem hefur ekki tekið nægilegt mið af þjóðaröryggi. Í heimi aukinnar spennu og lítt varinna aðfangakeðja er óraunhæft að gera ráð fyrir að markaðurinn einn tryggi íslenska almannahagsmuni við ótryggar aðstæður.

Ákvörðunin sem blasir við er skýr: Annaðhvort heldur Ísland áfram að treysta alfarið á flutningsgetu undir erlendum fánum eða við tókum ákvörðun um að endurheimta lágmarks yfirráð yfir okkar eigin líflínunum. Viðnámsþróttur á hafi er hluti af nauðsynlegu þjóðaröryggi.

Heimildir

- ¹ Guðjón Guðmundsson. *Ekkert kaupskip á íslenskri kaupskipaskrá*. Fiskifrétir, 11. desember 2025.
<https://fiskifrétir.vb.is/ekker-kaupskip-a-islenskri-kaupskipaskra/>
- ² World Trade Organization, *Trade Policy Review: Iceland - Summary* (WT/TPR/S/454), 2023; Hagstofa Íslands. *Innflutningur eftir vöruflokkum*; Hagstofa Íslands. *Vöruflutningar um hafnir*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s454_sum_e.pdf
- ³ United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Articles 91 og 94.
- ⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014; Innviðaráðuneytið. *Drög að frumvarpi til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá*. Samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-92/2021, birt 31. mars 2021.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
<https://island.is/samradsgatt/mal/2961#view-advice>
- ⁵ Guðjón Guðmundsson. *Ekkert kaupskip á íslenskri kaupskipaskrá*. Fiskifrétir, 11. desember 2025.
<https://fiskifrétir.vb.is/ekker-kaupskip-a-islenskri-kaupskipaskra/>
- ⁶ United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), Articles 91 og 94.
- ⁷ United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), Articles 91 og 94.
- ⁸ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
- ⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
- ¹⁰ Sigurður Ingi Jóhannsson, í viðtali við Hildi Margréti Jóhannsdóttur. *Segir skipaskrá fyrst og fremst þjóðaröryggismál*. RÚV, 27. ágúst 2020.
- ¹¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
- ¹² Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
- ¹³ Innviðaráðuneytið. *Drög að frumvarpi til laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá*. Samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-92/2021, birt 31. mars 2021.
<https://island.is/samradsgatt/mal/2961#view-advice>
- ¹⁴ United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), Articles 91 og 94.
- ¹⁵ James Rothwell. *Norwegians told to prepare for wartime property seizures*. The Telegraph, 19 janúar 2026.
<https://www.telegraph.co.uk/world-news/2026/01/19/norwegians-told-to-prepare-for-wartime-property-seizures>
- ¹⁶ Guðjón Guðmundsson. *Ekkert kaupskip á íslenskri kaupskipaskrá*. Fiskifrétir, 11. desember 2025.
<https://fiskifrétir.vb.is/ekker-kaupskip-a-islenskri-kaupskipaskra/>
- ¹⁷ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Alþjóðleg skráning skipa: raunhæfur möguleiki?* Reykjavík, nóvember 2014.
<https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Althjodleg-skraning-skipa.pdf>
- ¹⁸ Wikipedia. *Liberian Companies*.
https://en.wikipedia.org/wiki/Liberian_companies
- ¹⁹ International Registries, Inc. *About Us*.
<https://www.register-iri.com/about-iri/>