

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 19. september 2023

Umsögn Landverndar um Auðlindin okkar - sjálfbær sjávarútvegur, mál nr. 159/2023

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér lokaniðurstöður starfshópa Auðlindin okkar – sjálfbær sjávarútvegur. Áður hefur Landvernd sent inn umsögn um fyrsta hluta tillagna starfshópa um auðlindina okkar þann 28. Febrúar 2023 og vísar í hana¹. Að mati Landverndar hefur kynning og færi til umsagna um verkefnið verið til mikillar fyrirmyndar en því miður hafa starfshópar og höfundar skýrsla tengdar því ekki kosið að ræða við umhverfisverndarsamtök í undirbúningsvinnunni þrátt fyrir ábendingar þar um. Landvernd telur að niðurstöður starfshópanna hefðu endurspeglad hagsmuni almennings mun betur ef rætt hefði verið við umhverfisverndarsamtök og Landvernd þykir heilt yfir að hagsmunir stórra útgerða séu í fyrirrími í lokaniðurstöðum starfshópanna en síður almannahagsmunir.

Of mikið tillit tekið til hagsmuna sjávarútvegsfyrirtækja á kostnað almannahagsmuna

Því miður virðast hagsmunir sjávarútvegsfyrirtækja almennt vera í fyrirrími í lokaniðurstöðum starfshópa Auðlindarinnar okkar. Sterkar réttlætningar er að finna um óbreytt aflamarkskerfi, að veiðigjöld séu sanngjörn óbreytt og að litlar breytingar þurfi að gera almennt. Jafnframt skortir á umfjöllun um skattaskjól, arðrán í Namibíu og mútumál sem upp hafa komið á síðustu árum en þau valda því m.a. að íslenskur almenningur er tortrygginn í garð sjávarútvegsfyrirtækja. Þá eru aðgerðir og umfjöllun um vistkerfisnálgun, raunverulega sjálfbærni og verndun hafsins í miklum minnihluta.

Nánar er fjallað um þetta annars staðar í þessari umsögn.

Vistkerfisnálgun og verndun hafsvæða

Landvernd fagnar þeirri áherslu sem greinileg er, að beitt verði vistkerfisnálgun við stjórnun fiskveiða og að verndun hafsvæða fær einnig pláss í tillögunum. Það vekur hins vegar athygli að engin sérstakur kafli fjallar um vistkerfisnálgun eða verndun hafsvæða á meðan sérstakir kaflar eru um gagnsæi, þjóðhagslegan ávinning og tveir kaflar um byggðamál. Í ljósi þess að stóru áskoranir mannkyns á næstu árum og áratugum eru á sviði umhverfismála og að vistspor sjávarútvegsins er vissulega stórt, er erfitt að skilja hvers vegna ekki er tekið sérstaklega á vistkerfisnálgun eða verndun hafsvæða fyrr en í yfirferð um tillögurnar sjálfar. Bæði atriðin eru tiltölulega ný í almennri umræðu og þarfnast umfjöllunar og greiningar. Landvernd bendir aftur á að skýrsla Jóhanns Sigurjónssonar fyllir að engu leyti þetta skarð².

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3379&uid=c1e960b1-8eb7-ed11-9bb8-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3379&uid=c1e960b1-8eb7-ed11-9bb8-005056bcce7e)

² [Staða hafs- og fiskirannsóknna - \(greinargerð Jóhanns Sigurjónssonar\) - Landvernd](#)

Vert er að taka fram að þau svæði sem nú þegar eru friðuð eru í íslenskri lögsögu eru nánast eingöngu friðuð vegna smáfisks tiltekinna tegunda en ekki vegna ákveðinna vistkerfa. Einnig hefur svæðalokunum við strendur Íslands ekki verið fylgt eftir með áætlunum um það hvernig meta skuli áhrif lokananna.³ Af þessum sökum er ekki hægt að fallast á þá skilgreiningu að um náttúruverndarsvæði sé að ræða, öllu heldur lokunarsvæði fiskveiða. Til dæmis eru þessu sömu svæði ekki varin fyrir annars konar nýtingu eins og námugreftri. Þetta bendir til þess að umhverfið sé einmitt ekki sett í öndvegi og sýnir aftur hversu alvarlegt það er að ekki var rætt við umhverfisverndarfólk af starfshópum eða höfundum skýrsla og greininga sem nýttust starfshópum við gerð lokaniðurstaða. Umhverfisverndarfólk hefði einnig átt að sitja í starfshópnum. Þá vill Landvernd setja spurningamerki við það að hlutfallslega fáar tillögur varða umhverfismál en fjölmargar tillögur fjalla t.d. um markaðsetningu fiskafurða og menntun innan sjávarútvegs sem geta alls ekki talist jafn veigamikil atriði.

Þrátt fyrir að fyrstu tvær tillögurnar sem nefndar eru á bls. 8 varði vernd hafsvæða og vistkerfisnálgun er umfjöllun um þessi atriði í lokaniðurstöðum starfshópa í mýflugumynd. Ekki er heldur fjallað með skýrum hætti um grunnreglur umhverfisréttar sem eru mengunarbótareglan (sá borgar sem mengar) og varúðarreglan⁴ sem segir að náttúran skuli njóta vafans, sem sagt að ekki megi fara út í framkvæmdir eða nýtingu fyrr en ljóst sé að náttúran hljóti ekki skaða af. Væri til dæmis mengunarbótareglunni beitt yrði að greiða hátt verð fyrir botnvörpuveiðar sem og að hátt kolefnisgjald yrði sett á fiskiskip.

Þá eru aðgerðir í aðgerðaáætlun um vistkerfisnálgun og verndun hafsvæði allt of fáar og ganga allt of skammt. Hér hefði þurft að tilgreina margar aðgerðir undir bráðabirgðatillögu 6. Aðgerð 5 að eingöngu nýjar nýtingaleiðir í hafi verði metnar út frá vistkerfisnálgun er í ósamræmi við framtíðarsýn um að beita vistkerfisnálgun við nýtingu sjávaruðlindarinnar og í raun villandi að tala um að vistkerfisnálgun sé einhverskonar meginstef þegar eina aðgerðin á að varða nýja nýtingu. Vistkerfisnálgun verður að beita við stjórnun allrar nýtingar. Aðgerðin sjálf að innleiða meginreglur umhverfisréttar í lög um stjórnun og nýtingu nytjastofna er góð.

Bráðabirgðatillögur 6 og 7 sem starfshóparnir leggja til að verði samþykktar gefa tilefni til þess að ætla að nú fari í gang öflug vinna við vernd 30% hafsvæða og að hún verði hröð og ákveðin. Því miður eru samsvarandi aðgerðir í aðgerðaáætlun ekki í takt við þetta. Þá eru leiðarljós sem beint er til stýrihóps ekki í takt við alþjóðaskuldbindingar Íslands varðandi líffræðilega fjölbreytni. Fyrsta punkti á bls. 199 þar sem segir „*Horft verði til viðmiðs um að a.m.k. 30% heimshafanna verði innan verndarsvæða eða njóti annarrar virkrar svæðisbundinnar verndar í samræmi við markmið innan OSPAR og CBD*“ [undirstrikun Landverndar] verður að breyta því ekki nægir að „*horfa til viðmiðs*“ þegar Íslands hefur skuldbundið sig til þessa.

Aðgerð 6 um að viðhalda og efla líffræðilega fjölbreytni í hafi og á hafsbotni er risastórt verkefni og í því felst miklu meira en að innleiða bókun um lífvirk efni. Aðgerð 7 sem varðar alþjóðlegan samning sem

³ [Friðuð svæði innan landhelgi Íslands og viðkvæm vistkerfi. HV 2021-49](#)

⁴ <https://is.wikipedia.org/wiki/Var%C3%BA%C3%B0arreglan>

Ísland hefur undirgengist felur eingöngu í sér að skilgreina áherslur sem er í sjálfu sér ekki aðgerð. Það er mjög stuttur tími til stefnu að vernda 30% hafsvæða fyrir 2030 og hér hefði þurft heila aðgerðaáætlun bara fyrir bráðabirgðatillögu 6. Landvernd leggur því til að bætt verði við aðgerð þar sem kortlagt verði net verndarsvæða eins og gert er við náttúruverndarskrá fyrir verndarsvæði á landi og lagt fyrir alþingi fyrir 2027.

Aðgerð 8 sem varða botvörpuveiðar snertir líka á vernd hafsbotsins og aðgerðin í sjálfu sér góð en ekkert í lokaniðurstöðum starfshópanna tengir botnvörpuveiðar við tap á líffræðilegri fjölbreytni (sjá nánar síðar).

Landvernd kallar eftir því að umgengnishópur Auðlindarinnar okkar vinni betri tillögur og greiningar í samstarfi við vísindafólk sem varða vistkerfisnálgun og verndun hafsvæða. Skortur á umfjöllun um þetta í lokaniðurstöðu hópanna rýrir gildi þeirra.

Hringrásarhagkerfi

Hringrásarhagkerfi er órjúfanlegur hluti af sjálfbærri þróun og sjálfbærum atvinnuvegi. Óljóst er hversu mikið plast fer í sjóinn frá sjávarútvegi og hinn sérstaki samningur SFS við úrvinnslusjóð þar sem sjávarútvegurinn sér sjálfur um alla umsýslu, gagnasöfnun og eftirlit með sjálfum sér stuðlar ekki að betri umgengni sjávarútvegsins við hafið. Hann verður að fella úr gildi.

Í bráðabirgðatillögu 10 er stefnt að því að öll veiðarfæri komi að landi sem er vel og aðgerð 9 þar um fyrsta skrefið á þeirri vegferð. Hins vegar verður eftirlit með því að veiðarfærin komi að landi að vera á höndum annarra en SFS. Lagt er til í umfjöllun á bls. 210 að frekari aðgerða sé ekki þörf vegna þess að SFS sjái um söfnun á úrgangi en það er ekki ásættanlegt. Landvernd leggur því til að bætt verði inn aðgerð þar sem söfnun og endurvinnsla á veiðarfærum verði með sama móti fyrir sjávarútveg og aðrar atvinnugreinar. Í lýsingu tillögunnar er óljóst hvort síðasti punkturinn á við um framtíðarsýn eða hvort um er að ræða fullyrðingu (sem þarf þá að taka út því þetta er ekki lýsing tillögu). Á bls. 203 segir að „*spurning er hvort sú menning að meginreglan sé að tilkynna ekki um töpuð veiðarfæri sé slæm...*“ bendir enn fremur til þess að starfshóparnir hafi ekki skilning á alvarleika þess að kasta rusli eins og ónýtum veiðarfærum í hafið.

Um bráðabirgðatillögu 14 segir á bls. 210 að „*litið sé til hringrásarhagkerfis við allar ákvarðanir tengdar fiskveiðistjórnunarkerfinu*“. Þetta er andstætt markmiðum um sjálfbæran sjávarútveg þar sem hringrásarhagkerfi verður að koma á alls staðar skilyrðislaust ef hann á að teljast sjálfbær. Að flokka úrgang er lágmarkskrafa en neðst á bls. 211 er það sérstaklega tiltekið að sjávarútvegsfyrirtæki flokki. Þá er umfjöllun á bls. 211 um frauðplast villandi, það er óendurvinnanlegt. Aðgerð 14 um bráðabirgðatillögu 14 sem varðar eingöngu fræðslu gengur því allt of skammt. Landvernd leggur til að skilagjald verði sett á öll veiðarfæri og að SFS sjái ekki um söfnun, meðhöndlun og eftirlit með skilagjaldinu.

Landvernd er sammála áherslum Hafrannsóknarstofnunar sem koma fram á bls. 188-9 en vill einnig ítreka að óskiljanlegt er að bráðabirgðatillaga 4 um ívilnanir fyrir nýsköpun sé a) nógu mikilvæg til að rata í þennan lista og b) sé sett undir umhverfið í öndvegi.

Losun gróðurhúsalofttegunda

Sá leiði misskilningur hefur orðið hjá íslensku atvinnulífi og stjórnvöldum að samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda sé það sama og orkuskipti og eru lokaniðurstöður starfshópa um Auðlindina okkar engin undantekning. Áhersla á orkuskipti í sjálfu sér en ekki samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda er allt of takmarkandi og stríðir gegn markmiðum stjórnvalda og alþjóðasamningum sem Ísland hefur undirgengist.

Stjórn Landverndar telur nauðsynlegt að koma á skýrri áætlun um samdráttur í losun frá sjávarútvegi sem er tímasett og magnbundin og telur að setja verði kröfu um þannig áætlun inn í tillögur sem hér um ræðir. Reynsla er ólygnust um það að fyrirtæki draga ekki sjálfviljug úr losun. Hvatar, gjöld og reglur eru forsendur þess að árangur náist. Aftur, það er ekki nóg að setja fram áætlun um orkuskipti í sjávarútvegi, heldur um samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda.

Stjórn Landverndar styður að komið verði á stofn sjóði sem hvetur til samdráttar í losun frá sjávarútvegi en telur bráðabirgðatillögu 15 og aðgerð 15 um samfjármögnun ekki nógu lýsandi og ekki nægja að tala um kolefnishlutleysi heldur verði líka að ávarpa samdráttur í losun beint. Þó slíkur sjóður ætti að vera í umsjón ríkisins telur Landvernd óeðlilegt að ríkið leggi fjármagn inn í svo stóra og umdeilda atvinnugrein. Að mati Landverndar ætti að fjármagna sjóðinn í gegnum kolefnisgjöld/mengunargjöld á sjávarútveginn sjálfan þannig að þeir sem losa mest borgi mest⁵. Sjóðurinn gæti þá fjármagnað kaup á búnaði sem þarf til þess að draga úr orkunotkun og losun í sjávarútvegi en um leið lagt hömlur á þá sem ekki vilja breyta. Með tímanum þarf svo að banna veiðarfæri sem valda mestri losun, bæði beint og óbeint, eins og botnvörpur.

Þá er rétt að benda á að orkusjóður úthlutar í dag miklum fjármunum til vel staddra sjávarútvegsfyrirtækja til kaupa á búnaði sem þau geta vel staðið undir sjálf⁶. Hætt er við því að ef ríkissjóður á að standa undir orkuskiptum í sjávarútvegi gangi það alvarlega gegn öðrum markmiðum með Auðlindinni okkar, sum sé að tryggja að þjóðin njóti ágóða af nýtingu auðlinda hennar og nokkur sátt ríki um sjávarútveginn. Risastór atvinnuvegur sem skilar mjög miklum hagnaði ár eftir ár í vasa einkaaðila vegna nýtingar á sameiginlegri auðlind þjóðarinnar, getur ekki þar að auki þegið fjármagn úr vasa almennings til þess að fara í eðlilegar umbætur á eigin starfsemi.

Langbesta leiðin sem stjórnvöld hafa til þess að draga úr losun almennt en einnig frá einstökum starfsgreinum er að leggja á hærra kolefnisgjald. Kolefnisgjald í Svíþjóð hefur haft mjög jákvæð áhrif á samdráttur í losun án þess að hafa neikvæð áhrif á efnahaginn⁷. Sama má segja um British Columbia í

⁵ Nox sjóður Norðmanna er dæmi um fyrirkomulag sem nýta má sem fyrirmynd; <https://www.noxfondet.no/>

⁶ [Þriðjungur Orkusjóðs til Samherja, Ísfélags Vestmannaeyja og Arnarlax - Vísir \(visir.is\)](#)

⁷ Miljödepartementet, Regeringen (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Prop. 2019/20:65

Kanada⁸. Rannsóknir hafa sýnt að í þeim löndum sem kolefnisgjald hefur verið notað hefur það ekki haft neikvæð áhrif á efnahaginn⁹. OECD¹⁰ og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn¹¹ hafa gefið út að kolefnisgjaldið verði að hækka til þess að ná Parísarsamkomulaginu. Þannig er besta leiðin til að draga úr losun frá sjávarútvegi að setja á kolefnisgjald og takmarka þær veiðar sem mestri losun valda með lögum og reglugerðum. Ef settur verður á stofn sérstakur sjóður þar sem kolefnisgjaldinu er dreift aftur til greinarinnar í loftslagsvænar aðgerðir er líklegt að atvinnuvegurinn sjálfur geti tekið þannig gjald í sátt.

Því ættu stjórnvöld að stefna að hækkun kolefnisgjalds á fiskiskip og afnema undanþágu af olúgjaldi¹². Heimili á Íslandi greiða 58% af þeim umhverfissköttum sem greiddir eru á Íslandi¹³ sem er í engu samræmi við uppsprettu umhverfisskaðans. Þannig nota fiskiskip 30% af allri olíu seldri á Íslandi en bifreiðar 37%¹⁴, sem innifelur líka alla þungaflutninga og bílaleigubíla.

Landvernd styður aðgerð 16 um orkuskiptaáætlun í sjávarútvegi en telur hana ekki endurspegla aðgerð 15a um íblöndun í eldsneyti sem mikilvægur hluti af því að draga úr losun. Gæta verður að því hvernig íblöndunarefnin eru framleidd. Einnig þarf að gæta að því að íblöndunarefnin og framleiðsla þeirra valdi ekki óviðunandi álagi á ræktarland eða séu í sjálfu sér meiri losunarvaldar.

Þá telur Landvernd að hluti af tillögunum verði að vera að draga úr hraða þegar fiskiskip eru á leið að eða frá fiskimiðum en með því að hægja á fiskiskipum þegar þau eru ekki við veiðar má spara mjög mikla olíunotkun á km og draga þannig úr losun. Kolefnisgjald myndi einnig óbent hvetja til þessa.

Ótaldar eru einnig allar þær aðferðir við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda sem felast í orkusparnaði, minni umsvifum og breyttum aðferðum. Ef gjald á losun er sett á, er það hvati fyrir greinina til þess að finna bestu leiðirnar til þess að komast hjá losun, sama hver hún er.

Landvernd leggur til að bráðabirgðatillögu 32 verði breytt í að öll stærri sjávarútvegsfyrirtæki haldi opinbert kolefnisbókhald. Það styður einnig við tillögur Landverndar um kolefnisgjald.

⁸ sjá til dæmis A. Yamazaki (2017) *Jobs and climate policy: Evidence from British Columbia's revenue-neutral carbon tax*. *J Env Econom and Man* **83** pp. 197-216 og umfjöllun Kathryn Harrison frá 2019 í *Policy Options Politiques*, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/lessons-from-british-columbias-carbon-tax/>

⁹ sjá nokkrar greinar í *Climate Change Economics* (2018) vol 9 issue 1 Ed. Robert Mendelson

¹⁰ OECD (2019). *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing, Paris,

¹¹ International monetary fund (2019). *Fiscal monitor - How to Mitigate Climate Change*. IMF publishing, Washington

¹² [Olúgjald | Skatturinn - skattar og gjöld](#)

¹³ [Umhverfisskattar á Íslandi 2011-2021 - Hagstofa Íslands](#)

¹⁴ [Eldsneytisnotkun — Orkustofnun](#)

Veiðarfæri

Ef sjávarútvegur skal vera sjálfbær þarf að nota þær aðferðir sem bestar eru við veiðar út frá umhverfislegum sjónarmiðum. Hægt er að ná í mikinn hluta aflans með öðrum veiðafærum en botnvörpu sem notar meiri orku og veldur því meiri losun gróðurhúsalofttegunda og sem veldur miklum skaða á lífríki hafsins.

Stjórn Landverndar styður tillögu um að miðað verði við tegund veiðarfæra en ekki stærð skipa. Ljóst er að mikil eyðilegging á hafsbotni á sér stað við botnvörpuveiðar og Landvernd styður að öll botnvörpuveiði verði bönnuð innan 12 mílna landhelgi eins og lagt er til í bráðabirgðatillögu 8. Til lengri tíma litið þarf að banna öll botnveiðarfæri og sjávarútvegurinn að tileinka sér vistvænni leiðir til að afla sjávarfangs¹⁵. Það er í samræmi við viðmið frá Evrópusambandinu¹⁶ og hefur gríðarlega mikið að segja fyrir samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, bæði þegar kemur að beinni losun vegna orkunotkunar en einnig vegna róts á lífrænum efnum á hafsbotninum¹⁷ og eyðileggingar á einstöku lífkerfi sem bindur mikið kolefni og á mikilvægum uppeldisstöðvum nytjastofna¹⁸. Mikilvægt er að vernda landgrunnin sem fyrst fyrir botnvörpuveiðum og Landvernd telur að nú þegar skuli setja fram tímaáætlun um það að botnvörpuveiðar verði bannaðar með öllu í íslenskri lögsögu, amk. fyrir veiðar á þeim tegundum sem hægt er að veiða á annan hátt. Rétt er að hafa í huga að fyrir mikið af afla sem nú er veiddur með botndrægum veiðarfærum er auðvelt að veiða með öðrum aðferðum eins og línu. Hér er til dæmis um að ræða þorsk, ýsu, steinbít, keilu og löngu.

Landvernd styður ekki að snurvoð, humarvörpur og plógar falli undir sérákvæði enda myndi það vera andstætt verndarmarkmiðum og markmiðum um að takmarka eyðileggingu á sjávarbotni. Undanþágu fyrir togveiðarfæri sem ekki snerta botn þarf að skoða í sambandi við svæðin sem um ræðir.

Eins og Landvernd og Neytendasamtökin hafa fjallað um er óeðlilegt að SFS sjái sjálf um að safna og farga eigin veiðarfærum án alls eftirlits¹⁹. Hér verður að gera bragarbót og merking veiðarfæra gæti verið skref í rétta átt. Stór hluti þess úrgangs sem finnst í hafinu og rekur á strandir kemur frá skipum og þannig að mörg sjávarútvegsfyrirtæki virðast ekki sýna þá ábyrgð sem er forsenda fyrir því að fela þeim umsjón með þessum málum.

Framtíðarsýn

Landvernd styður í meginatriðum þá framtíðarsýn sem fram kemur á bls. 10 í lokaniðurstöðum starfshópa en telur að þrátt fyrir að liður a varði sjálfbærni, vistkerfisnálgun og verndun hafsvæða sé ekki næg áhersla á þessa þætti í öðrum liðum. Eins og vikið verður að síðar er til dæmis réttlæti og samfélagsleg ábyrgð mikilvægur hluti af sjálfbærri þróun og heimsmarkmiðunum en ekki er vikið að

¹⁵ Botnvörpuveiðum hefur verið líkt við að kanínur væru veiddar með jarðýtu.

¹⁶ <https://fiskerforum.com/trawl-sectors-fears-coming-true>

¹⁷ [A-PATHWAY-TO-DECARBONISE-THE-EU-FISHERIES-SECTOR-BY-2050-Digital-Version.pdf \(oceana.org\)](#)

¹⁸ [Blue carbon can't wait | Science](#)

¹⁹ [Óskum eftir breytingum á stjórn Úrvinnslusjóðs - Landvernd](#)

þeim þáttum í framtíðarsýninni. Má þar nefna að bæta inn ábyrgri framleiðslu (heimsmarkmið 12) í lið h, sjálfbærri nýtingu í lið c (heimsmarkmið 14) og sleppa „í efnahagslegu tilliti“ aftast í lið e. Þá verður að endurskrifa lið m þannig að hann feli í sér að stjórnvöldin sé sjálfstæð, eftirlit virkt og að lögum og reglum sé fylgt með því að tryggja eftirlitsaðilum sjálfstæði frá sjávarútveginum.

Í umfjöllun í kafla 5.3 eru gildi sjávarútvegsstefnu til 2040 ekki lýsandi fyrir mest aðkallandi aðgerðirnar í sjávarútvegi: það er að tryggja vistkerfisnálgun, vinna gegn spillingu og tryggja samfélaginu réttláta hlutdeild í nýtingu auðlindar þjóðarinnar. Þessi gildi eru því mest fyrir sjávarútveginn sjálfan

Í kafla 5.4 um áherslur til að tryggja framtíðarsýn þarf að skrifa inn að stjórnun sé byggð á vistkerfisnálgun en ekki bara fjalla um rannsóknir á lífríki hafins. Vistkerfisnálgun þarfnast rannsókna en henni þarf líka að beita sem sjálfstæðu tæki. Tiltaka þarf skýrum orðum að 30% hafsvæða verði vernduð fyrir 2030.

Sjálfbærni og spilling

Sjálfbærni er útgangspunktur Auðlindarinnar okkar og á sjálfbærni eru margar hliðar. Vel hefði farið á því að við vinnslu skýrslunnar hefði verið gengið út frá heimsmarkmiðum Sp um sjálfbæra þróun í mun meira mæli. Réttlæti og sanngirni er eitt af aðaleinkennum sjálfbærrar þróunar og auk þess nánar skilgreint í heimsmarkmiði 16. Þrátt fyrir að niðurstöður viðhorfskönnunar um íslenskan sjávarútveg um að veruleg spilling og skortur á heiðarleika sé viðvarandi í greininni að mati almennings, er ekki að finna tillögur í lokaniðurstöðum starfshópa sem taka eiga á spillingu eða réttlætis- og sanngirnissjónarmiðum. Til dæmis hefði verið eðlilegt að fjalla um notkun íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja á skattaskjólum og skúffufyrirtækjum á erlendri grund²⁰ sem eru siðlaus, ganga gegn sjálfbærnimarkmiðum og ýta undir vantraust almennings á fyrirtækjunum. Þá rýrir það lokaniðurstöðurnar að ekki er fjallað um meintar mútugreiðslur, möguleg lögbrot og arðrán íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja í öðrum löndum sem eykur einnig á vantraust almennings gagnvart þeim. Í raun eru siðferðiskröfur til sjávarútvegsins ekki að finna í lokaniðurstöðum starfshópanna þrátt fyrir að almenningur álíti hann óheiðarlegan og að spilling og annað siðlaust athæfi viðgangist. Kröfur um gagnsæi í lokaniðurstöðunum eru mikilvægar til að auka traust en eru ekki nærri nóg til að ávarpa og vinna gegn þeim atriðum sem valda því að almenningur álítur íslenskan sjávarútveg spilltan. Ekki er heldur lagt til að fram fari greining á því hvaða atriði það eru sem valda þessu áliti almennings á greininni.

Nauðsynlegt er að gagnsæi sjávarútvegsfyrirtækja verði aukið en ekki bara gagnvart stjórnvöldum heldur gagnvart almenningi. Því þarf að breyta bráðabirgðatillögum 48 í þá átt að í lýsingu á tillögu kom fram að almenningur hafi aðgang að upplýsingunum en ekki bara stjórnvöld. Landvernd styður bráðabirgðatillögu 49 og bendir aftur á nauðsyn opins kolefnisbókhalds.

Dreifð eignaraðild

²⁰ [Samherjaskjölín: Milljarða umsvif á skrifstofu 102 | Kveikur \(ruv.is\)](#)

Eignasöfnun í fáeinar hendur gefur viðkomandi of mikil völd sem eykur hættu á óeðlilegum áhrifum hagsmunaðila á ákvarðanatöku (Medici-vitahringurinn²¹). Því eru tillögur í lokaniðurstöðum starfshópa sem skerpa á lögum, eftirliti og viðbrögðum um dreift eignarhald í sjávarútvegi gríðarmikilvægar. Starfshóparnir virðast þó ekki sammála því að fáir mjög sterkir aðilar vegi að lýðræði og faglegri ákvarðanatöku þrátt fyrir niðurstöður rannsókna. Sem dæmi segir á bls. 78 „Út frá efnahagslegu sjónarmiði þarf ekki að vera slæmt að samþjöppun aukist í sjávarútvegi en reynslan hefur sýnt að sú niðurstaða hefur ekki hugnast kjörnum fulltrúum“. Kjörnir fulltrúar eru langt frá því að vera einir um að finnst samþjöppun í sjávarútvegi vera óákjósanleg. Auðsöfnun á fárra hendur sem fylgir samþjöppuninni er skaðleg fyrir lýðræðið eins og rannsóknir hafa sýnt²².

Lögfesting í stjórnarskrá um sameign þjóðarinnar

Landvernd bendir á fyrri umsagnir sínar um nauðsyn þess að ákvæði um auðlindir þjóðarinnar í tillögu að stjórnarskrá verði innleidd og það tryggt að tekjur af nýtingu á sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar komi samfélaginu til góða með réttlátri skiptingu²³ sem og um skyldu stjórnvalda til að vernda náttúru og auðlindir Íslands. Ekki er nægjanlegt að eingöngu verði fiskveiðiauðlindin tiltekin og heldur ekki að sleppa því að sanngjarnt gjald verði greitt fyrir afnot af auðlindinni.

Þjóðhagslegur ávinningur

Í umfjöllun um þjóðhagslegan ávinning á bls. 67 í lokaniðurstöðum starfshópanna er alvarleg villa. Þar er því haldið fram að sjávarútvegur standi fyrir 40% útflutningstekna frá árinu 2017 en samkvæmt tölum hagstofunnar hefur þetta hlutfall aldrei farið yfir 30% síðan 2013, og hefur í raun verið um 20% að undanskildum Covid-árunum 2020 og 2021 þegar hlutur ferðaþjónustu var mun lægri²⁴. Hér hefði einnig mátt fjalla um hver ávinningur þjóðarinnar gæti orðið ef arðinum af auðlindinni er skipt á réttlátan hátt. Á bls. 37 kemur til dæmis fram að einungis 25% aðspurðra í könnun Félagsvísindastofnunar telja kvótakerfið uppfylla markmið um samfélagslega ábyrgð sem er ríkur þáttur í sjálfbærni. Það er því miður að ekki eru gerðar tilraunir til að ávarpa samfélagslega ábyrgð sjávarútvegsins eða að breyta honum þannig að spilling, nýting skattaskjóla og aðrar vafasamar aðferðir þrífist þar.

Þá bendir margt til þess að starfshóparnir beri hag útgerða en ekki almennings fyrir brjósti. Til dæmis segir á bls. 67 í umfjöllun um þjóðhagslegan ávinning: „...*auk þess sem fyrirtæki í sjávarútvegi hafa greitt veiðigjöld ofan á önnur lögbundin opinber gjöld sem lögð eru á fyrirtæki í landinu*“. Þær deilur sem staðið hafa um sjávarútveginn kjarnast í því að kvótahafar greiði ekki nægjanlega til samfélagsins heldur hagnist sjálfir ævintýralega.

²¹ <https://climateofchange.info/wellbeingeconomyreport.pdf>

²² [Wealth Inequality and Democracy | Annual Review of Political Science \(annualreviews.org\)](https://www.annualreviews.org/wealth-inequality-and-democracy)

²³ [Umsagnir Landverndar um breytingar á stjórnarskrá - Landvernd](#)
[Tillaga um ákvæði varðandi náttúruvernd í stjórnarskránni - landvernd.is](#)

²⁴ [Vöru- og þjónustuviðskipti - Hagstofa Íslands](#)

Þá eru tillögur um að fiskveiðistjórnunarkerfið verði óbreytt nokkuð hlutdrægar. Til dæmis segir í lýsingu á bráðabirgðatillögu 17 að „Aflamarkskerfinu verði viðhaldið enda hefur það aukið hagkvæmni og hagsæld“. Ekki hefur tekist í lokaskýrslu starfshópanna að sýna að aflamarkskerfið hafi aukið hagsæld almennings eða að aflamarkskerfið hafi haft góð áhrif á sjálfbæra þróun, sterkt samfélag, eftl lýðræði eða jákvæða byggðapróun.

Veiðigjöld

Kafli 8 fjallar um veiðigjöld og auðlindarentu. Veiðigjöld þurfa annars vegar að standa undir þeirri þjónustu sem ríkið veitir iðnaðinum í formi rannsókna, ráðgjafar og eftirlits og hins vegar að vera sanngjarnt gjald fyrir nýtingu auðlindarinnar. Veiðigjöldin verða einnig að endurspegla það tjón sem veiðin veldur á auðlindinni samanber mengunarbótaregluna.

Á bls. 47 kemur fram að 83% aðspurðra í könnun Félagsvísindastofnunar telja að veiðigjaldið eigi að vera hærra. Þrátt fyrir þetta eru gerðar tilraunir í lokaniðurstöðu hópanna til að réttlæta óbreytt veiðigjald og óbreytt kvótakerfi. Þá er því haldið fram að vegna sölu á kvóta hafi auðlindarentu þegar verið komið í verð og hún greidd til einkaaðila og ekki hægt að sækja hana til núverandi kvótahafa (bls. 71). Almennt séð eru stærstu aðilar í sjávarútvegi þeir sem fengu á sínum tíma kvótann gefins eða erfingjar þeirra og hafa því hagnast á því að greiða ekki sanngjarnt verð fyrir nýtingu auðlindarinnar. Þessir aðilar hafa einnig náð að kaupa kvóta annarra m.a. fyrir þann hagnað sem myndaðist við nýtingu auðlindarinnar án greiðslu fyrir. Þessar fullyrðingar starfshópanna um að ekki sé hægt að sækja veiðigjald til útgerða veikja mjög trúverðugleika vinnu við Auðlindina okkar og benda því miður til þess að stórar útgerðir ráði óeðlilega miklu um lokaniðurstöður starfshópa. Þetta á sérstaklega við kafla 8 og þær takmörkuðu aðgerðir í aðgerðaáætlun sem lagðar eru til til þess að hækka veiðigjaldið og tryggja þjóðinni gjald fyrir nýtingu auðlindar hennar. Á bls. 81 er haldið áfram og því slegið föstu að auðlindarenta hjá þeim sem nú stunda útgerð sé lítil sem engin því þau hafi nú þegar greitt fyrir kvótann.

Á bls. 71 er fjallað um að ekki megi sækja meira fé til núverandi kvótahafa „*Þar sem mikill meirihluti aflahlutdeilda hefur gengið kaupum og solum í gegnum árin hefur nú þegar verið greitt gjald fyrir þær. Þau sem seldu sig út úr greininni hafa þannig fengið hluta af rentunni sem ekki verður auðveldlega sótt með meiri álögum á þau fyrirtæki sem nú starfa.*“ Þetta samræmist í engu þeirri stöðu sem stór sjávarútvegsfyrirtæki eru nú og skila miklum hagnaði af nýtingu auðlindarinnar. Auk þess er ljóst að veiðigjöld standa rétt undir kostnaði við þjónustu hins opinbera við iðnaðinn. Þá er þetta einnig í andstöðu við vilja þjóðarinnar sem fram kemur í skoðanakönnunum.

Þá er á bls. 79 um áhrif gjaldtöku eingöngu fjallað um neikvæðar hliðar hennar. Þá skortir á að fjalla um möguleg áhrif þess að herða reglur og eftirlit með sjávarútvegsfyrirtækjum þannig að þau geti ekki nýtt sér skattaskjól og hvernig það myndi hafa áhrif á upphæð veiðigjalda.

Veiðigjöld byggð á aflaverðmæti hafa stóra galla þar sem stórar útgerðir selja sjálfum sér fiskinn til vinnslu og þekkt er að fiskurinn eykur verðgildi sitt á hafi. Að sama skapi er ekki að finna neinar tillögur

um það að bregðast við óheiðarlegum viðskiptaháttum sjávarútvegsfyrirtækja eins og að selja sjálfum sér fisk á óeðlilega lágu verði, nýta skattaskjól²⁵ eða ofsækja gagnrýnendur sína²⁶.

Þrátt fyrir að starfshóparnir telji í umfjöllun sinni mjög erfitt að ákvarða og fjalla um auðlindarentu geta þeir slegið því föstu að fiskur á markað muni verða til þess að íslenskur sjávarútvegur glati samkeppnisstöðu sinni. Frekari athugun á fyrningarleið er líklega nauðsynleg og því ætti ekki að fella bráðabirgðatillögu 46 strax út. Það er góð leið til þess að þjóðin endurheimti eign sína.

Lokaorð

Stjórn Landverndar telur mjög margar tillögur starfshóps um umgengni vera góðar og tekur sérstaklega undir vistkerfisnálganir sem þar koma fram og þar sem grunnreglur umhverfisréttar eru hafðar að leiðarljósi. Hins vegar eru nokkur vonbrigði að aðgerðir og umfjöllun í lokaniðurstöðu starfshópanna um vistkerfisnálgun, meginreglur umhverfisréttar og verndun hafsins séu í þeirri mýflugumynd sem raun ber vitni. Að mati stjórnar Landverndar eru hagsmunir stærri útgerða í fyrirrúmi í of mörgum af þeim tillögum og aðgerðum sem hér eru kynntar, á kostnað almennings og umhverfis. Landvernd hvetur samráðshóp Auðlindarinnar okkar til að tryggja betri vernd umhverfisins í komandi breytingum á umgjörð sjávarútvegsins á Íslandi. Að lokum bendir Landvernd á að mikilvægar stoðir sjálfbærni eru réttlæti og siðferði og ef sjávarútvegur á að vera sjálfbær þarf hann einnig að bera samfélagslega ábyrgð, vera heiðarlegur og koma verður í veg fyrir spillingu hans.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar*

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

²⁵ [Skattrannsókn á Samherja komin yfir til héraðssaksóknara \(kjarninn.is\)](#)

²⁶ [Skæruliðadeild Samherja sem vill stinga, snúa og strá svo salti í sárið \(kjarninn.is\)](#)