

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 25. september 2023

Umsögn Landverndar um áform um lagasetningu - Frumvarp til laga um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar (heildarlög), mál nr. 160/2023

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér ofangreind áform sem og lokaniðurstöður starfshópa Auðlindin okkar – sjálfbær sjávarútvegur og vísar einnig í umsögn um þær¹.

Landvernd styður að ein heildarlög um nýtingu sjávar verði sett. Líkur eru á því að við það aukist skilningur og möguleikar almennings til þess að taka þátt í umræðu og ákvarðanatöku um málefnið. Stjórn Landverndar fagnar því að góður tími hefur verið gefin til umsagna um þetta mikilvæga mál, þó ekki sé alveg ljóst af áformunum hvernig frumvarpið mun hljóða sem eðlilegt er á fyrstu stigum.

Landvernd telur að boðað nafn frumvarpsins sé ekki í samræmi við fyrirhugað innihald þess sem talið er upp í lið A.2.2. í áformaskjalinu. Þar segir m.a. „Þá verður fjallað um vernd hafsvæða og afmörkun þeirra“. Því væri eðlilegt að nafn frumvarpsins endurspeglði einnig að það tekst á við vernd hafssvæða og því leggur stjórn Landverndar til að nafninu verði breytt í „Frumvarp til laga um nýtingu, stjórnun og vernd hafsins og auðlinda þess“.

Auðlindin okkar

Í áformunum kemur fram að frumvarpsdrög verði byggð á niðurstöðum Auðlindarinnar okkar. Að mati Landverndar endurspeglar lokaniðurstöður starfshópa Auðlindarinnar okkar um of hagsmuni stórra sjávarútvegsfyrirtækja umfram almannahagsmuni. 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 siðferði, notkun skattaskjóla og annað sem veldur titringi í samfélaginu. Þá hafa starfshóparnir mjög lítið fjallað um vistkerfisnálgun, meginreglur umhverfisréttar eða Kunming-Montreal samþykktirnar um vernd 30% hafsvæða fyrir 2030 en þessi atriði eru ný í almennri umfjöllun

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3531&uid=8e9126d2-ea56-ee11-9bbd-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3531&uid=8e9126d2-ea56-ee11-9bbd-005056bcce7e)

og þarfnast því ítarlegrar umfjöllunar. Stjórn Landverndar vísar í umsögn samtakanna um Auðlindina okkar¹.

Meginreglur umhverfisréttar

Stjórn Landverndar styður heilshugar að í ný heildarlög verði innleiddar meginreglur umhverfisréttar, mengunarbótareglan og varúðarreglan. Þeim verður einnig að fylgja eftir og Landvernd hvetur ráðuneytið til að vanda vel til verka við innleiðinguna. Ráðuneytið er hvatt til þess að taka af skarið og innleiða mengunarbótaregluna líka þrátt fyrir að hún sé ekki nefnd sérstaklega í lið A.2.2. Væri mengunarbótareglunni beitt yrði að greiða hátt verð fyrir botnvörpuveiðar sem og að hátt kolefnisgjald yrði sett á fiskiskip, sem myndi vera sterkur hvati til þess að taka upp aðrar veiðiaðferðir og spara orku og eldsneyti. Megnunarbótareglan myndi því hvetja til umhverfisvænni veiða og aukinnar sjálfbærni og auka þátt línuveiða og strandveiða en draga úr togveiðum.

Vistkerfis- og varúðarnálgun

Sérlega jákvæð og mikilvæg breyting er að beitt verði vistkerfis- og varúðarnálgun við stjórnun og vernd hafsins og auðlinda þess. Því miður eru tillögur Auðlindarinnar okkar ekki mjög sterkar þegar kemur að þessu, eingöngu lagt til að vistkerfisnálgun verði beitt við nýja nýtingu auðlinda hafsins og lítt fjallað um vernd 30% hafsvæða sem Ísland hefur þó skuldbundið sig til þess að gera og endurspeglast þetta í áformum um ný heildarlög. Það er einnig í ósamræmi við framtíðarsýn um að beita vistkerfisnálgun við nýtingu sjávarauðlindarinnar 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 og í ný heildarlög skortir verulega á að vistkerfisnálgun verði beitt.

Vernd hafsvæða

Í aðgerðaáætlun fyrir Auðlindina okkar skortir aðgerðir sem hratt og örugglega vernda 30% hafsvæða fyrir 2030. Landvernd telur því sérlega mikilvægt að í frumvarpsdrögum um heildarlög um nýtingu og verndun auðlinda hafsins verði sett inn töluleg og tímasett markmið innleiðingu Kunming-Montreal sáttmálans sem Ísland hefur undirritað sem og skilgreiningar á því við hvað verndina skal miða. Þá dugir ekki að miða við eins og fram hefur komið hjá starfshópi Auðlindarinnar okkar um umgengni að hafsvæði þar sem ekki eru stundaðar fiskveiðar verði vernduð. Verndin þarf að byggja á forsendum mikilvægra vistkerfa, tegunda eða búsvæða þeirra, líffræðilegrar fjölbreytni eða sérlegra mikilvægra náttúrufrýrbrigða annarra. Landvernd bendir á 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 hafa svæðalokunum við strendur Íslands ekki verið fylgt eftir með áætlunum um það hvernig

meta skuli áhrif lokananna.² Af þessum sökum er ekki hægt að fallast á þá skilgreiningu að um náttúruverndarsvæði sé að ræða, öllu heldur lokunarsvæði fiskveiða. Til dæmis eru þessi sömu svæði ekki varin fyrir annars konar nýtingu eins og námugreftri.

Landvernd telur að vinna umgengnishóps Auðlindarinnar okkar hafi ekki verið fullnægjandi og því þurfi Matvælaráðuneytið að vinna betri tillögur og greiningar í samstarfi við vísindafólk sem varða vistkerfisnálgun og verndun hafsvæða til þess að hægt sé að byggja á ný heldarlög sem miða að því að viðhalda og vernda heilbrigði hafsins. Til að um náttúruvernd sé að ræða er aðkallandi að samstarf sé milli Matvælaráðuneytisins og Umhverfis-, Orku- og Loftslagsráðuneytisins til að samræma lagaramma um verndarsvæði í hafi.

Markmið og framtíðarsýn

Í kafla B.1. er vísað í framtíðarsýn úr lokaniðurstöðum starfshópa auðlindarinnar okkar. Að mati Landverndar er sú sýn allt of takmörkuð þegar kemur að vernd, auðlindastjórnun, sjálfbærri nýtingu og loftslagsmálum og samtökin vísa í umsögn sína um lokaniðurstöður starfshópa Auðlindarinnar okkar.

Í kafla B.1. kemur jafnframt fram að „*Stefna um sjávarútveg byggir á sjálfbærri nýtingu sjávarauðlinda, sem felur í sér að nýting fari fram á grundvelli vistkerfis- og varúðarnálgunar og sé innan þeirra marka sem náttúran setur. Nýting sjávarauðlinda sé í sátt við samfélag, sé hagkvæm, fjölbreytt og auki verðmætasköpun.*“ Landvernd styður þetta markmið heilshugar en bendir aftur á að hina meginreglu umhverfisréttar, megnunarbótaregluna, þarf líka að innleiða.

Í kafla B.2. kemur fram að um sé að ræða heilsteypta löggjöf sem taki á nýtingu *lifrænna* auðlinda sjávar en Landvernd spyr hvort lögin sem eiga einnig að taka á verndun hafsvæða, ættu ekki einnig að taka til ólífrænna auðlinda sjávar. Námuvinnsla af hafsbotni er ný og stækkandi atvinnugrein sem Ísland verður að hafa heildstæða löggjöf um. Í öllu falli beinir Landvernd því til Matvælaráðuneytisins að tryggja að skýr lög og reglur, svo sem skylda til umhverfismats, gildi um námuvinnslu á hafsbotninum.

Stjórnarskrárákvæði um auðlindir í eigu 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 skiptingu³ 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. Í lokaniðurstöðum starfshópa um Auðlindina okkar er lagt til að inn í stjórnarskrá komi slíkt ákvæði. Því þyrfti kafla E.1. að tiltaka

² [Friðuð svæði innan landhelgi Íslands og viðkvæm vistkerfi. HV 2021-49](#)

³ [Umsagnir Landverndar um breytingar á stjórnarskrá - Landvernd](#)
[Tillaga um ákvæði varðandi náttúruvernd í stjórnarskránni - landvernd.is](#)

sérstaklega að slíkt standi til eða að Matvælaráðherra setji af stað áform um stjórnarskrárbreytingar hið fyrsta.

Sjálfbærni og spilling

Í lokaniðurstöðum starfshópa Auðlindarinnar okkar er ekki fjallað um spillingu nema sem niðurstöðu skoðanakönnunar og ekki gerð tilraun til að ávarpa hvort spilling sé til staðar innan sjávarútvegsins og fiskveiðistjórnunarkerfisins. Þá er sú staðreynd að sjávarútvegsfyrirtæki nýta skattaskjól og hafa verið sökuð um ýmis lögbrot og siðferðilega vafasamt athæfi ekki heldur ávörpuð⁴. Þar sem sjálfbærni er útgangspunktur framtíðarsýnar um sjávarútveg, Auðlindarinnar okkar og áformaðrar setningar heildarlaga verður að ávarpa samfélagslegar hliðar eins og spillingu og auðsöfnun á fárra hendur. Réttlæti og sanngirni er eitt af aðaleinkennum sjálfbærrar þróunar og auk þess nánar skilgreint í heimsmarkmiði 16. Tillögur um aukið gagnsæi eru skref í rétta átt en duga ekki til.

Eignasöfnun í fáeinum hendur gefur viðkomandi of mikil völd sem eykur hættu á óeðlilegum áhrifum hagsmunaaðila á ákvarðanatöku (Medici-vitahringurinn⁵). Því eru áform um lagasetningar sem skerpa á lögum, eftirliti og viðbrögðum um dreift eignarhald í sjávarútvegi gríðarmikilvægar. Auðsöfnun á fárra hendur sem fylgir samþjöppuninni er skaðleg fyrir lýðræðið eins og rannsóknir hafa sýnt⁶. Að mati stjórnar Landverndar verða ný heildarlög að vinna gegn þessu á sannfærandi hátt. Því þarf Matvælaráðuneytið að vanda vel til verka við útfærsla laga sem bregðast eiga við samþjöppun og spillingu og tryggja að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi hafi ekki of mikil áhrif á hana.

Veiðigjöld

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 endurspeglu það tjón sem veiðin veldur á auðlindinni samanber mengunarbótaregluna.

Því telur Landvernd afar brýnt að við gerð frumvarpsdraga um heildarlög um auðlindir hafsins verði sett á þrískipt gjald:

- Auðlindagjald sem er leiga fyrir að nýta sameiginlega auðlind þjóðarinnar
- Þjónustugjald sem er gjald sem á að standa undir þeirri þjónustu sem ríkið veitir greininni svo sem við eftirlit, leyfisveitingar og rannsóknir beint á nytjastofnum
- Mengunarbætur fyrir losun mengandi efna og skemmda á sjávarbotninum

⁴ [Samherjaskjölin: Milljarða umsvif á skrifstofu 102 | Kveikur \(ruv.is\)](#)

⁵ <https://climateofchange.info/wellbeingeconomyreport.pdf>

⁶ [Wealth Inequality and Democracy | Annual Review of Political Science \(annualreviews.org\)](#)

Lokaorð

Landvernd fagnar því að setja eigi heildarlög um nýtingu og vernd hafsins og auðlinda þess. Ráðuneytið stefnir að því að byggja heildarlögin á tillögum starfshópa Auðlindarinnar okkar og að mati stjórnar Landverndar eru hagsmunir stærri útgerða í fyrirrúmi í of mörgum af þeim tillögum og aðgerðum sem þar er að finna, á kostnað almennings, umhverfis og smærri aðila í sjávarútvegi. Þá hvetur Landvernd Matvælaráðuneytið til þess að innleiða tvær meginreglur umhverfisréttar í ný heildarlög, varúðarregluna og mengunarbótaregluna, setja fram skýra áætlun og bindandi lagaákvæði um vernd hafsvæða ásamt því að tryggja að vistkerfisnálgun sé beitt við alla stjórnun auðlindanýtingar hafsins. 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 laus við spillingu.

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

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri