

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 28. febrúar, 2023

Umsögn Landverndar um bráðabirgðaniðurstöður starfshópa - Auðlindin okkar - stefna um sjávarútveg, mál nr. 7/2023

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér fyrsta hluta tillagna starfshópa um auðlindina okkar og varðar þessi umsögn eingöngu tillögur 1-16. Að því sögðu bendir Landvernd 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 skiptingu¹ sem og um skyldu stjórnvalda til að vernda náttúru og auðlindir Íslands.

Almennt um tillögur 1-16 um umhverfismál

Grunnreglur umhverfisréttar hafa í mörgum tilfellum ratað inn í tillögur 1-16 og því ber að fagna. Grunnreglur umhverfisréttar eru mengunarbótareglan (sá borgar sem mengar) og varúðarreglan² 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.

Stjórn Landverndar fagnar því að mjög góðar tillögur er að finna í bráðabirgðaniðurstöðunum um mikilvægi vistkerfis hafsins alls og leiðir til að vernda það sem heild en ekki eingöngu nytjastofna. Tekið er undir mikilvægi rannsókna á vistkerfi hafsins. Nýting nytjastofna nýtur síðan góðs af slíkum rannsóknum og ákvörðunum um verndarsvæði sem þeim kunna að fylgja.

Stjórn Landverndar gagnrýnir að ekki hefur verið rætt við umhverfisverndarsamtök í vinnuhópnum um umgengni um auðlindina. Rætt hefur verið við mörg fyrirtæki í sjávarútvegi sem og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi. Að mati Landverndar hefðu tillögurnar orðið mun betri við það að hafa fulltrúa almennings í hópi viðmælanda og félagasamtök, ekki síst umhverfisverndarsamtök.

Tillögur 1-4

Stjórn Landverndar styður að skilið verði á milli þjónustu við sjávarútveginn, það er ráðgjöf um nýtingu nytjastofna sem verður að hafa sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi, og rannsóknum á vistkerfi hafsins. Forsenda fyrir því er að sjávarútvegurinn standi sjálfur undir fjármögnun á þjónustu við hann og grunnrannsóknir geti farið í gegnum rannsóknarsjóði og beina fjármögnun ríkisins í gegnum rannsóknarstofnanir og háskóla. Stjórn Landverndar bendir einnig á erindi frá Náttúruverndarsamtökum

¹ [Umsagnir Landverndar um breytingar á stjórnarskrá - Landvernd](#)
[Tillaga um ákvæði varðandi náttúruvernd í stjórnarskránni - landvernd.is](#)

² <https://is.wikipedia.org/wiki/Var%C3%BA%C3%B0arreglan>

Íslands og Landverndar vegna skýrslu Jóhanns Sigurjónssonar sem lögð var fyrir samráðshóp auðlindarinnar okkar í fyrrahaust³. Skýrslan er að mörgu leyti mjög gölluð eins og fram kemur í erindinu en sýnir skýrt fram á brýna þörf á betri og almennari rannsóknum á lífríki hafsins og þeim verðmætum sem þar felast, líka verðmætum sem ekki er hægt að breyta beint í peninga.

Landvernd styður einnig tillögu um að skilið verði á milli grunnrannsókna á hafinu, vistkerfum og þeim undrum sem þar búa og ráðgjafar til sjávarútvegsins.

Að mati stjórnar Landverndar þarf þó að fara varlega í því að hvetja til aukinnar samvinnu rannsakenda og nýtingaraðila (tillaga 3). Sjómenn hafa vissulega margt til málanna að leggja þegar kemur að þekkingu á hafinu en hlutleysi rannsakenda frá fjársterkum aðilum sem byggja á nýtingu fiskistofna verður að tryggja.

Erfitt er að sjá hvernig tillaga 4 um að auka almenna þekkingu um skattaívilnanir á heima undir umgengni við sjávarútvegsauðlindina.

Tillaga 5

Stjórn Landverndar styður heilshugar að nýting í sjó skuli fara í umhverfismat sem og að þekking, rannsóknir og kortlagning séu grundvöllur ákvarðanatöku um verndun og nýtingu. Þá er undirpunktur 2 um tillögu 5 „*Svæði verði vernduð þar til sýnt hefur verið fram á með rannsóknum að ekki sé gengið á verndarmarkmið svæðisins og ekki verði hafin nýting á nýjum tegundum nema að undangengnum rannsóknum og heildstæðu vistkerfamati, til að meta áhrif á aðra þætti lífríkisins og samþætta áhrif nýtingarinnar*“ í samræmi við varúðarreglu umhverfisréttar og afar mikilvægur.

Þá er mikilvægt að vinnsla efna úr hafinu sé háð leyfum eins og vinnsla á landi, eins og lagt er til í tillögu 5.

Tillögur 6 og 7

Landvernd styður heils hugar að byggt verði upp net verndarsvæða í hafi sambærilegt við þá vinnu sem unnin var af náttúrufræðistofnun við C-hluta náttúruminjasráð og var send frá stofnuninni í byrjun árs 2018. Því miður eru afdrif þeirrar tillögu mjög sorgleg en hún hefur enn ekki verið lögð fyrir Alþingi þrátt fyrir að það eigi að gera lögum samkvæmt⁴. Áætlunin er byggð á Emerald Network aðferðafræði Bernarsáttmálans og á að tryggja vernd allra sérstæðra náttúrufrýrbrigða á Íslandi. Samskonar net verndarsvæða í hafi væri gríðarlega mikilvæg en einnig afar fjárfrek og tímafrek vinna. Það yrði sannarlega sómi af slíkri vinnu.

³ [Staða hafs- og fiskirannsókna - \(greinargerð Jóhanns Sigurjónssonar\) - Landvernd](#)

⁴ [Friðlýsing náttúruminja næstu fimm árin - Landvernd](#)

Tillögur 8-10

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 tillögu 8. Til lengri tíma litið þarf að banna öll botnveiðarfæri og sjávarútvegurinn að þróa vistvænni leiðir til að afla sjávarfangs⁵. Það er í samræmi við viðmið frá Evrópusambandinu⁶ 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 hafsbotninum⁷ og eyðileggingar á einstöku lífkerfi sem bindur mikið kolefni og á mikilvægum uppeldisstöðvum nytjastofna⁸.

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. Undanþága fyrir togveiðarfæri sem ekki snerta botn þarf að skoða í sambandi við svæðin sem um ræðir.

Varðandi tillögu 9 um að kanna hvort lög og reglur dragi úr prófunum á nýjum tegundum veiðarfæra þarf að fara mjög varlega og hafa í huga að tilraunir geta verið mjög skaðlegar og þær verða að heyra undir leyfisveitingar og strangar kröfur um að valda ekki skaða á lífríki hafsins. Landvernd er ekki ljóst hver hvatinn á bak við þessa tillögu er og telur hana varhugaverða.

Eins og Landvernd og Neytendasamtökin hafa fjallað um er óeðlilegt að SFS sjái sjálf um að safna og farga eigin veiðarfærum án alls eftirlits⁹. 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.

Tillaga 14

Landvernd styður að gerð verði krafa um rekjanleika og endurvinnslu umbúða en telur að sú krafa verði líka að eiga við um veiðarfæri og öll plastefni sem notuð eru í sjávarútvegi. Almenn setning eins og „*Litið sé til hringrásarhagkerfisins við allar ákvarðanir tengdar fiskveiðistjórnunarkerfinu*“ hefur engar breytingar í för með sér og ef tryggja á hringrásarhagkerfishugsun í sjávarútvegi verður að gera alvöru tillögu um það. Skilagjald á veiðarfærum gæti átt þátt í að koma þessum málum í betri farveg.

Tillögur 15 og 16

Það eru nokkur vonbrigði að ekki séu fleiri tillögur um orkuskipti í sjávarútvegi og að þær séu ekki byggðar frekar á samdrætti losun frá sjávarútvegi en um orkuskipti. Markmiðið með orkuskiptum er jú

⁵ Botnvörpuveiðum hefur verið líkt við að kanínur væru veiddar með jarðýtu.

⁶ <https://fiskerforum.com/trawl-sectors-fears-coming-true>

⁷ [A-PATHWAY-TO-DECARBONISE-THE-EU-FISHERIES-SECTOR-BY-2050-Digital-Version.pdf \(oceana.org\)](#)

⁸ [Blue carbon can't wait | Science](#)

⁹ [Óskum eftir breytingum á stjórn Úrvinnslusjóðs - Landvernd](#)

að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og því verður sú krafa að vera alltumlykjandi, ekki bara fjalla um orkuskiptin sjálf.

Stjórn Landverndar telur nauðsynlegt að koma verði á skýrri áætlun um samdrátt 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.

Stjórn Landverndar styður að komið verði á stofn sjóði sem hvetur til samdráttar í losun frá sjávarútvegi en telur tillögu 15 vera of óljósa. Að mati Landverndar ætti að fjármagna sjóðinn í gegnum kolefnisgjöld á sjávarútveginn sjálfan þannig að þeir sem losa mest borgi mest¹⁰. 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.

Í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum frá 2020 var sett fram allt of bjartsýn spá um „sjálfvirkan“ samdrátt í losun frá fiskiskipum. Forsendur hennar voru brostnar um leið og hún var sett fram¹¹ eins og ljóst er af mynd á bls. 102 í tillögnum. Olíunotkun í sjávarútvegi náði botni sínum þegar árið 2016 og hefur aukist síðan. Af ástæðum sem eru Landvernd ókunn var skipaður sérstakur starfshópur vegna losunar frá sjávarútvegi í framhaldi af útgáfu aðgerðaáætlunarinnar undir forystu fjármálaráðuneytisins¹². Niðurstaðan úr þeirri vinnu var engin, nema að leggja til greiningarvinnu og skýrslur enda hafði sjávarútvegurinn allt of mikil áhrif á vinnu hópsins.

Langbesta leiðin sem stjórnvöld hafa til þess að draga úr losun almennt en einnig frá einstökum starfsgreinum er að leggja á kolefnisgjald. Kolefnisgjald í Svíþjóð hefur haft mjög jákvæð áhrif á samdrátt í losun án þess að hafa neikvæð áhrif á efnahaginn¹³. Sama má segja um British Columbia í Kanada¹⁴. Rannsóknir hafa sýnt að í þeim löndum sem kolefnisgjald hefur verið notað hefur það ekki haft neikvæð áhrif á efnahaginn¹⁵. OECD¹⁶ og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn¹⁷ 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

¹⁰ Nox sjóður Norðmanna er dæmi um fyrirkomulag sem nýta má sem fyrirmynd; <https://www.noxfondet.no/>

¹¹ [Forsendur aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum brostnar - Landvernd](#)

¹² [Græn skref í sjávarútvegi - skýrsla starfshóps.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

¹³ Miljödepartementet, Regeringen (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Prop. 2019/20:65

¹⁴ 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/>

¹⁵ sjá nokkrar greinar í Climate Change Economics (2018) vol 9 issue 1 Ed. Robert Mendelson

¹⁶ OECD (2019). Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Paris,

¹⁷ International monetary fund (2019). *Fiscal monitor - How to Mitigate Climate Change*. IMF publishing, Washington

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.

Þá telur Landvernd að hluti af tillögnum 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.

Þá er íblöndun í eldsneyti mikilvægur hluti af því að draga úr losun en gæta verður að því hvernig íblöndunarefnin eru framleidd og að þau valdi ekki óviðunandi álagi á ræktarland eða séu í sjálfu sér meiri losunarvaldar við framleiðslu þeirra.

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. Skortur er á betri tillögum um hvernig draga á úr losun frá sjávarútvegi sem og um hringrásarhagkerfi, plast og fjármögnun rannsókna.

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

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri