

Atvinnuveganefnd
Nefndasvið Alþingis
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 10. mars 2022
Málsnúmer: 202202-0039
SS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um veiðigjald (öflun sjávargróðurs í atvinnuskyni), 350. mál

Vísað er til tölvubréfs frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 24. febrúar 2022, þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða og lögum um veiðigjald (öflun sjávargróðurs í atvinnuskyni), 350. mál.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur kynnt sér frumvarpið og gerir allnokkrar athugasemdir við það, sjá eftirfarandi:

1. grein frumvarpsins

Náttúrufræðistofnun telur ekki æskilegt að fella út 4. mgr. 2. greinar laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Greinin segir að nýting sjávargróðurs skuli vera í samræmi við lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995, eftir því sem við á.

Með slíkri breytingu er verið að draga úr vægi og tengslum við mikilvæg markmið náttúruverndar, líkt og þau eru skilgreind í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995. Einkum er alvarlegt að felld sé út samræmi við lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem eru lykillög og í eru grundvallarviðmið og áherslur er varða verndun náttúru landsins þ.m.t. líffræðilegrar fjölbreytni og alltaf ætti að líta til þegar kemur að ákvarðanatöku er varðar nýtingu á náttúrulegum auðlindum.

Að mati Náttúrufræðistofnunar ber að horfa til markmiða laga um náttúruvernd nr. 60/2013 þegar ákvarðanir um nýtingu sjávargróðurs eru teknar. Vistkerfi í fjörum og grunnsævi, þar sem sjávargróður er ríkjandi svo sem þangfjörur og þaraskógar eru afar mikilvæg sérstaklega hér á norðurslóðum (Filbee-Dexter o.fl. 2019: [Arctic kelp forests: Diversity, resilience and future - ScienceDirect](#)). Þar er lífmassi hár og frumframleiðsla mikil og þangfjörur og þaraskógar eru mikilvæg búsvæði fyrir fjölmargar lífverur m.a. uppeldis- og fæðuöflunarstöðvar fjölmargra nytjastofna og stofna tegunda sem Ísland ber m.a. alþjóðlega ábyrgð á þ.m.t. sjófuglategundum.

Þangfjörur og þaraskógar veita margvíslega vistkerfisþjónustu sem ekki má gleyma þótt slíkt hafi allt of lítið verið rannsakað hér á landi. Þar má fyrst nefna kolefnisbindingu en þaraskógarnir sérstaklega binda mikið kolefni vegna stærðar sinnar (Sjá: Krause-Jensen & Duarte, 2016: [Substantial role of macroalgae in marine carbon sequestration | Nature Geoscience](#) og Filbee-Dexter, 2020 [Ocean Forests Hold Unique Solutions to Our Current Environmental Crisis – ScienceDirect](#)). Að því leyti eru þeir álíka mikilvægir fyrir bindingu og tré á landi. Einnig binda þeir nitursambönd og sinna því hlutverki við lífræna hreinsun óæskilegra efna úr umhverfinu. Mikið magn kolefnis og annarra lífræna efnasambanda viðhelst í þaranum eftir að hann drepst og safnast saman á



hafsbótningum þar sem hann getur myndað nokkuð þykk lög af lífrænu seti. Þangfjörur og þaraskógar hafa einnig hlutverki að gegna við að draga úr ölduróti og brimmyndun með því að hægja á ölduhraða og geta þannig skipt máli við að draga úr flóðahættu á strandsvæðum og landbroti. Þá eru þetta aðlaðandi og áhugaverð svæði sem setja mikinn svip á landslag og hafa útivistar-, fræðslu- og rannsóknargildi.

Með því að minnka vægi tengingar við grunnmarkmið náttúruverndarlaga þegar áform um nýtingu sjávargróðurs eru metin hverju sinni, skapast hætta á að leyfi séu veitt fyrir umtalsverðri nýtingu án þess að nægjanlegt tillit hafi verið tekið til náttúruverndargildis svæðisins á heildrænan hátt. Tryggja þarf að nýting sé hófleg og sjálfbær og að hún fari ekki fram á svæðum sem metin hafa verið með mjög hátt verndargildi eða þar sem nýting er talin geta ógnað stöðugleika og heilbrigði þeirra vistkerfa sem um ræðir eða einstakra lífverutegunda sem þar finnast.

2. grein frumvarpsins

Náttúrufræðistofnun gerir einnig athugasemd við að 3-6. mgr. 3. greinar laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða sé felldar út í heilu lagi. Það er óheppilegt að mati Náttúrufræðistofnunar að hlutverk stofnunarinnar við að veita Hafrannsóknarstofnun ráðgjöf við rannsóknir og vöktun á sjávargróðri og tengdum vistgerðum, vistkerfum og lífríki sé felld út. Sérstaklega slæmt er að síðari setning annarrar efnisgreinar 3. greinar um að Hafrannsóknarstofnun beri að leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands falli út því þar með er með öllu fjarlægð formleg lögbundin aðkoma Náttúrufræðistofnunar sem ráðgjafi eða umsagnaraðili.

Þessi breyting á 3. grein laganna er rökstudd á þann hátt samkvæmt greinargerð með frumvarpi að nauðsynlegt sé að einfalda regluverk og að engin þörf sé á ákvæðum um rannsóknir eða skyldur Hafrannsóknarstofnunar sem og annarra ráðgjafar- og vísindastofnana umfram það sem kemur fram í lögum sem um þær gilda. Þá segir að það muni leiða af sjálfu sér að þar sem svo hagar til að rannsóknaráherslur kalli á samstarf eða viðræður þá geta þær átt sér stað án sérstakra ákvæða í lögum. Það má fallast á að það eigi við um rannsóknarþáttinn en um ráðgjöf og umsagnir um einstök mál er varða nýtingu sjávargróðurs er hér stigið of stórt skref í nafni einföldunar að mati Náttúrufræðistofnunar.

Lögbundið hlutverk Náttúrufræðistofnunar varðandi ráðgjöf um sjálfbæra nýtingu auðlinda og náttúruvernd er skilgreint sérstaklega í löggjöf um ýmis lögbundin ferli er varða t.d. skipulag, mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana og ýmsar leyfisveitingar. Stofnunin hefur hingað til ekki haft skýrt hlutverk varðandi ráðgjöf um sjálfbæra nýtingu nytjastofna í sjó, og það fyrst og fremst verið á hendi Hafrannsóknarstofnunar. Að mati Náttúrufræðistofnunar er full ástæða til að svo eigi ekki við um nýtingu sjávargróðurs. Um er að ræða lífveruhóp sem er undirstaða í lykilstofnum á mörkum lands og sjávar. Breytingar í t.d. útbreiðslu, lífmassa eða tegundasamsetningu sjávargróðurs getur haft mjög víðfem áhrif á íslenska náttúru líkt og fjallað er um hér að framan og sem Náttúrufræðistofnun hefur skýrt umboð og hlutverk til að veita ráðgjöf um. Þar sem þangskurður eða önnur nýting sjávargróðurs fellur ekki undir gildissvið laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana eru engir aðrir skýrir lögbundnir ferlar til staðar þar sem Náttúrufræðistofnun veitir ráðgjöf um þessa nýtingu. Að mati

stofnunarinnar þarf Náttúrufræðistofnun að halda þessu ráðgjafarhlutverki er varðar nýtingu á sjávargróðri. Hér er því ekki verið að stíga farsælt skref og er atvinnuveganefnd hvött til að taka þessa breytingu á lögnum til endurskoðunar.

4. grein frumvarpsins

Greinin fjallar um nýja efnisgrein fyrir 15. gr. b laganna. Þar segir að “drög að nýtingaráætlun skal kynna Hafrannsóknarstofnun bréflaga og er skylt í áætlun að greina athugasemdir stofnunarinnar og hvernig brugðist hafi verið við þeim.” Ef til þess kemur eins og stefnt er að, að fellt verði út lögbundin aðkoma Náttúrufræðistofnunar Íslands í 3. grein laganna sbr. umfjöllun um 1. og 2. gr. frumvarpsins hér að ofan, þá ætti að skoða alvarlega þann möguleika að skilgreina umsagnar- eða ráðgjafarhlutverk Náttúrufræðistofnunar upp á nýtt í 15. gr. b laganna sem fjallar um nýtingu sjávargróðurs. Til dæmis gæti Náttúrufræðistofnun verið umsagnaraðili um nýtingaráætlunina eða um einstök nýtingarleyfi sem Fiskistofa veitir.

Almennt um tilgang frumvarpsins og hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands

Náttúrufræðistofnun Íslands er lykilstofnun þegar kemur að undirstöðurannsóknum um náttúru landsins. Einnig hefur stofnunin lögbundið hlutverk skv. 4. grein laga um Náttúrufræðistofnun nr. 60/1992, að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna. Þar er hafið og náttúra þess ekki undanskilin þ.m.t. þangfjörur og þaraskógar og önnur vistkerfi þar sem sjávargróður er ríkjandi. Meðal annars má benda á að Náttúrufræðistofnun hefur með kortlagningu á fjöruvistgerðum flokkað, kortlagt útbreiðslu og lagt mat á verndargildi þangfjara um landið allt. Margar þangfjörur t.d. klóþangsfjörur eru metnar með mjög hátt verndargildi og hefur stofnunin lagt til að sumar þeirra verið verndaðar sbr. tillögur stofnunarinnar um B-hluta náttúruminjaskrár ([Náttúruminjaskrá | Náttúrufræðistofnun Íslands \(ni.is\)](#)). Flokkun, kortlagning og mat á verndargildi þaraskóga og sjávargróðursvistkerfa í sjó hefur ekki farið fram og er það vinna sem að mati Náttúrufræðistofnunar ætti að ráðast í sem allra fyrst. Slík vinna ætti að vera ein grunnforsenda skipulags strandsvæða og ákvarðanatöku um nýtingu á sjávargróðri þ.m.t. þangi og stórþara, og hafa meðal annars áhrif á ákvarðanir um staðarval, umfang og eðli nýtingar hverju sinni.

Með því að fella út alla formlega tengingu við lögbundið hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi ráðgjöf um sjálfbæra nýtingu sjávargróðurs úr lögum um stjórn fiskveiða, eykst til muna hættu á að ekkert verið leitað eftir áliti Náttúrufræðistofnunar um ýmis nýtingaráform og þar með að ekki verði horft til þeirra atriða er varða verndargildi vistkerfa og lífríkis þeirra á helstu nýtingarsvæðum sjávargróðurs sem og annarra mögulegra áhrifasvæða í nágrenninu. Mikilvægi þaraskóga og þangfjara er þess eðlis að það hefur áhrif langt út fyrir sjálf svæðin m.a. á farstofna fugla og sjávarlífverur sem nýta sér svæðin tímabundið. Þá er reki þangs og þara bæði á landi og í uppsjó á hafi úti mikilvæg auðlind fyrir margvíslegt lífríki, bæði sem fæða og búsvæði.

Ýmis áform eru uppi um stórauðna nýtingu á þangi og þara héraendis. Nýlegt dæmi eru áform um mikla nýtingu á stórþara utan fyrir Norðurlandi. Veitt hefur verið rannsóknarleyfi til nýtingaraðilans sem felur í sér heimild til að taka verulega mikinn lífmassa af stórþara eða yfir 130 þúsund tonn næstu fimm árin. Kemur magnið mjög á óvart miðað við að einungis er um rannsóknarleyfi að ræða og ekki að finna rökstuðning fyrir því af hverju þarf að taka slíkt magn sem hluta af rannsókninni. Rannsóknarleyfi krefst einungis umsagnar Hafrannsóknarstofnunar og því var ekki leitað til Náttúrufræðistofnunar varðandi þessa leyfisveitingu. Áformuð þaratökusvæði utan af Norðurlandi liggja afar nálægt svæðum sem Náttúrufræðistofnun hefur skilgreint sem mikilvæg fugla- eða selasvæði og sem eru í tillögum stofnunarinnar að B-hluta náttúruminjaskrár. Við veitingu rannsóknarleyfisins var ekki horft til mikilvægra sjónarmiða um verndargildi tiltekinna svæða sem til skoðunar voru. Er þetta gott dæmi um mikilvægi þess að Náttúrufræðistofnun fái tækifæri til að veita ráðgjöf um nýtingu á sjávargróðri og sýnir að skýrt lögbundið hlutverk er besta leiðin til að tryggja það.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um mikilvægi samstarfs milli Hafrannsóknarstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands sem liður í almennri ákvarðanatöku um nýtingu sem byggist á vísindalegri þekkingu á t.d. verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Meginreglur umhverfisréttarins byggjast á slíkri nálgun við ákvarðanatöku. Náttúrufræðistofnun tekur undir að samstarf við Hafrannsóknarstofnun sé afar mikilvægt og tækifæri er til að styrkja það samstarf, sérstaklega þegar það varðar málefni er hafa áhrif á verndarstöðu lífríkis og náttúruminja. Að mati Náttúrufræðistofnunar er t.a.m. þörf á að bæta samræmi og samstarf um áherslur og viðmið í tengslum við ákvarðanir um svæðisbundna náttúruvernd á landi og í sjó. Að slíta markvisst á slík sýnileg tengsl með því að fjarlægja skýr ákvæði í lögum og reiða sig frekar á að meginreglum sé fylgt án þess að lögbundnir ferlar tryggi slíkt er því afar óæskilegt skref og skapar hættu á að samráð og samstarf dragist enn frekar saman og að umfjöllun um mikilvæga þætti er málið varðar komist ekki á dagskrá. Þá er slík þróun verklags í skjön við alþjóðlegar áherslur t.d. á vettvangi alþjóðasamninga um verndun líffræðilegrar fjölbreytni, loftslagsvandann o.fl. þar sem skýr skilaboð koma ítrekað fram um að aukið samstarf og formleg áþreifanleg samþætting áherslna í ólíkum samfélagsgeirum sé lykilatriði til að ná fram árangri við að takast á við þær miklu áskoranir í umhverfismálum sem nútímasamfélög standa frammi fyrir.

Virðingarfyllst,

Eydís Líndal Finnbogadóttir
Forstjóri

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs