

Tillaga til þingsályktunar

um mótun stefnu Íslands um málefni hafsins.

Flm.: Guðmundur Andri Thorsson, Oddný G. Harðardóttir, Krístrún Frostadóttir,
Logi Einarsson, Jóhann Páll Jóhannsson, Dagbjört Hákonardóttir,
Jakob Frímagn Magnússon.

Alþingi ályktar að fela forsætisráðherra í samráði við matvælaráðherra, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og utanríkisráðherra að setja á fót starfshóp um mótun stefnu Íslands um málefni hafsins, með það að leiðarljósi að Ísland marki sér stöðu sem framsækið ríki þegar kemur að loftslagsbreytingum og verndun og sjálfbærri nýtingu líffræðilegs fjölbreytileika sjávar, bæði hér á landi og á alþjóðavettvangi. Starfshópurinn skili áfangaskýrslu með tillögum að framhaldsvinnu eigi síðar en 15. apríl 2024. Lokaskýrsla verði kynnt í ársbyrjun 2025.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga um sama mál var lögð fram á 150. löggjafarþingi (461. mál) og 151. löggjafarþingi (359. mál).

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að forsætisráðherra í samráði við matvælaráðherra, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og utanríkisráðherra verði falið að setja á fót starfshóp um mótun stefnu Íslands um málefni hafsins.

Það er staðreynd að nú er brýnt að mótuð sé heildarstefna um málefni hafsins sem taki til loftslagsbreytinga, sjálfbærrar nýtingar og verndunar líffræðilegs fjölbreytileika.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um mikilvægi hafsins fyrir Íslendinga. Árið 2004 samþykkti þáverandi ríkisstjórn samræmda stefnumörkun í málefnum hafsins sem gefin var út undir heitinu *Hafið*. Þetta var mikilvægt skref á sínum tíma en ber þess líka merki að tortryggni gætti innan stjórnsýslu og meðal stjórnámálanna í garð frjálsra félagasamtaka. Þess utan hefur orðið margvísleg þróun á alþjóðlegum vettvangi síðustu ár sem mikilvægt er að taka tillit til. Heildstæð stefna um málefni hafsins hefur því ekki verið mótuð með markvissum hætti í tvo áratugi, en að henni hefur verið unnið í einstökum ráðuneytum. Fram kom í umsögn utanríkisráðuneytisins um málið á 150. löggjafarþingi að væntanleg væri uppfærð skýrsla umhverfis- og auðlindaráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis og utanríkisráðuneytis um áðurnefnda samræmda stefnumörkun Íslands í málefnum hafsins í undirbúningi í ráðuneytinu. Hún hefur ekki komið fram enn. Hins vegar var endurvakinn óformlegur samráðshópur þessara þriggja ráðuneyta um málefni hafsins árið 2022. Flutningsmenn fagna því, en óviðunandi er að nær 20 ára stefnumörkun hafi ekki verið uppfærð í samræmi við breyttar áherslur í umhverfis- og alþjóðamálum.

Frá því að Íslendingar fengu yfirráð yfir eigin fiskimiðum byggðist hafréttarstefna þjóðarinnar um árabíl á hugmyndinni um rétt strandríkja til að stjórna nýtingu auðlinda innan eigin lögsögu á grundvelli hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Það markmið náðist þegar samningurinn var undirritaður á Jamaíku árið 1982 og hann varð að alþjóðalögum árið 1994, þegar tilskilinn fjöldi aðildarríkja hafði fullgilt samninginn. Ísland varð fyrst vestrænna ríkja

til að fullgilda hann árið 1985. Á þeim árum sem liðin eru síðan hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna var gerður hafa bæst við nýjar og miklar áskoranir í umhverfismálum. Áherslan hefur færst frá því að vera nær einvörðungu á veiðar yfir í umhverfisþætti sem varða hafið, svo sem hlýnun loftslags, mála er varða líffræðilegan fjölbreytileika og viðkvæmar vistgerðir í hafinu auk eiginlegra fiskveiða og -eldis. Árið 1982 voru loftslagsbreytingar nánast óþekkt hugtak og einungis riflega áratugur er frá því að súrnun sjávar varð þekkt.

Ísland hefur í auknum mæli verið þátttakandi í svæðisbundnum samningum sem snerta verndun og nýtingu sjávar, m.a. NEAFC, NAFO og OSPAR. Mjög mikilvægt er að draga ekki úr því samstarfi. Allþingi fullgilti samning um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins. Þar að auki eru fleiri svæðisbundnir samningar sunnar á hnettinum og víða eru svæði sem njóta engrar verndar; sjóræningjaveiðar eru enn stundaðar víða á þeim svæðum. Þótt markverð skref hafi verið tekin á alþjóðavettvangi í átt til þess að afnema ólöglegar, óskráðar og stjórnlausar fiskveiðar þarf að fylgja því fast eftir og á Ísland að beita sér áfram í því efni.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 2017 segir: „Meginforsenda loftslagsstefnu ríkisstjórnarinnar er að koma í veg fyrir neikvæð áhrif loftslagsbreytinga á lífríki hafsins. Hvergi í heiminum hefur hitastigshækkun orðið jafnmikil og á norðurslóðum. Þannig á Ísland að efla rannsóknir á súrnun sjávar í samráði við vísindasamfélagið og sjávarútveginn.“

Með stefnuýfirlýsingunni er mörkuð sú stefna að grípa þurfi til aðgerða í loftslagsmálum til að vernda lífríki hafsins, enda sé hér um að ræða tvær greinar af sama meiði. Hvort tveggja tengist verndun líffræðilegs fjölbreytileika hafsins. Verndun hafsins er alþjóðlegt úrlausnar-efni og á þeim vettvangi verður Ísland að tala fyrir þeim málstað. Ísland verður að vera í fremstu röð í þessum málum. Í því starfi sem hér er lagt til að fari fram þarf að greina þá grunnþekkingu sem til staðar er, benda á hvar eru brotalamir og skortur á rannsóknum og tryggja að brugðist verði hratt og vel við.

Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um verndun líffræðilegs fjölbreytileika var undirritaður í Rio de Janeiro árið 1992 og tók hann gildi hér á landi árið 1994. Samningurinn er mikilvægasta verkfærið til að varðveita líffræðilega fjölbreytni jarðar og náíð samstarf og samráð er um framkvæmd hans og annarra alþjóðlegra náttúruverndarsamninga. Samningurinn hefur í för með sér viðamiklar alþjóðlegar skuldbindingar fyrir Ísland, sem m.a. lúta að verndun og sjálfbærri nýtingu lífríkisins, auk ákvæða um sanngjarna skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Samningurinn kveður skýrt á um óskoraðan rétt hvers aðildarríkis varðandi verndun og nýtingu eigin lífríkis. Þess má geta að árið 2008 kom þó út stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins.

Jákvæð og markverð þróun hefur orðið hvað varðar málefni hafsins á alþjóðlegum vettvangi á liðnum árum. Þetta setur auknar kröfur á Ísland að móta sér útfærða stefnu. Markmið loftslagsráðstefnunnar í París 2015 voru skýr um að halda hlýnun af mannavöldum innan við 1,5 gráður miðað við árdaga iðnyltingar. Of lítið var þar fjallað um hafið. Stærsti hluti af auknum hita á jarðríki er geymdur í hafinu. Hafið hefur aldrei verið heitara en árin 2022 og 2023 frá því mælingar hófust. Athyglin hefur færst á hafið og áherslur sem fram komu á nýliðnum alþjóðlegum ráðstefnum um loftslagsmál (COP27) annars vegar og niðurstöðum ráðstefnu um líffræðilega fjölbreytni (COP15) hins vegar sýna þetta. Ráðstefnan um líffræðilegan fjölbreytileika sem kennd er við Montreal og Kunning (2022) setur skýr markmið um að varðveita líffræðilegan fjölbreytileika og að verndarsvæði verði 30% af hafi og landi fyrir 2030. Einnig voru samþykkt markmið um endurheimt vistkerfa. Því þarf að vinna að því að skilgreina áherslur Íslands varðandi verndun hafsvæða innan íslenskrar lögsögu í samræmi við markmið alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Markmið verndunar verði skýr og skil-

greind sú eftirfylgni sem þarf til að verndun verði árangursrík og taki mið af raunverulegri stöðu vistkerfanna. Þessi vinna þarf að vera á vísindalegum grunni og í samráði við marga ólíka haghafa, með það að leiðarljósi að tryggja vernd lífríkis og sjálfbæra nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða. Þessi vinna fari fram í samstarfi matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, þar sem unnið er með bæði löggjöf um náttúruvernd og löggjöf um verndun og stjórnun nýtingar nytjastofna og með víðeigandi aðkomu utanríkisráðuneytis vegna samstarfs og skuldbindinga á alþjóðavettvangi. Flutningsmönnum er kunnugt um að þessi áskorun hefur komið til umræðu á milli viðkomandi ráðuneyta og hvetja til þess að vinnan verði formgerð og ferli gagnsætt með aðkomu vísindasamfélagsins.

Þessu til viðbótar ber að athuga að samningur um líffræðilegan fjölbreytileika í hafinu utan efnahagslögsögu (BBNJ) var staðfestur á vettvangi SP 2023 en nú stendur upp á ríki heimsins að útfæra hann.

Áhrif loftslagsbreytinga á hafið komust fyrst á formlega dagskrá aðildarríkjafundar loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna árið 2017. Hópur ríkja og samtaka hefur allt frá Parísarráðstefnunni árið 2015 unnið að því að hafið verði hluti loftslagssamningsins. Íslandi ber að styðja þá viðleitni. Eftirtektarvert er að við undirbúning loftslagsráðstefnunnar 2023 (COP28) kom fram sterk viðleitni í þá átt að tengja saman brýnar loftslagslausnir, í samhengi við stefnumótun um líffræðilegan fjölbreytileika og umbætur á fæðukerfum heimsins. Þar getur fæða úr höfum og vötnum skipt miklu máli.

Flutningsmenn leggja áherslu á að mikilvægt er að Ísland beiti sér fyrir því á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) að bruni svartolíu sem eldsneytis fyrir skip og flutningur olíu á norðurslóðum verði bannaður líkt og IMO hefur samþykkt við suðurheimskautið, þ.e. sunnan 66. breiddargráðu. Enn fremur verði bannað að flytja svartolíu um norðurslóðir, svæðið norðan við 66. breiddargráðu, en bannið taki þá líka til efnahagslögsögu Íslands. Það ber að hafa í huga í þessu sambandi að svartolía er gríðarlega eitrad og seigfljótandi skipaeldsneyti sem brotnar afar hægt niður í lífríki sjávar og alveg sérstaklega á kaldari slóðum, í Norðurhöfum. Verði skipskaði eða sjóslys gæti það orsakað óbætanlegan skaða á fiskimiðum okkar, enda er nánast vonlaust að hreinsa svartolíu úr hafinu. Bruni svartolíu veldur auknum gróðurhúsaáhrifum þegar sótagfirir sem myndast setjast á ís og jökla og dekkja yfirborðið. Þá minnkar endurkast sólarljóssins frá ís og jökklum og þeir bráðna hraðar. Í þessu sambandi er líka full ástæða til að taka til endurskoðunar stefnu Íslands á vettvangi Alþjóðahvalveiðiráðsins, enda liggur fyrir við lok hvalveiðivertíðar 2023 að endurskoðun á stefnu Íslands er brýn.

Íslenskar útgerðir, og útgerðarfyrirtæki í eigu íslenskra aðila, hafa frá árinu 1993 sótt á fiskimið á alþjóðlegum hafsvæðum eða innan efnahagslögsögu þróunarrikja. Einnig fara fram veiðar á karfa skammt undan efnahagslögsögu Íslands þrátt fyrir að Norðaustur-Atlantshafs-fiskveiðinefndin (NEAFC) hafi ítrekað varað við afleiðingum slíkra veiða fyrir karfastofninn en Rússar hafna niðurstöðum vísindamanna. Enn fremur hafa íslenskir útgerðarmenn í meira en áratug veitt makríl í vaxandi mæli innan efnahagslögsögu Íslands og á alþjóðlegum hafsvæðum án þess að fyrir liggja samkomulag á grundvelli úthafsveiðisáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Meðal þeirra brýnu vandamála sem snerta verndun hafsins eru rányrkja, brottkast um þriðjungs alls fisks sem aflað er í heiminum, sjóræningjaveiðar, mengun, súrefnisskortur, ofauðgun hafsvæða, plast og annað sorp sem ógnar lífríki sjávar. Ísland á að beita sér eindregið fyrir því að hnattrænn samningur sem á að vinna gegn plasmengun, ekki síst í hafi, nái fram að ganga í samræmi við fyrirheit frá þingi Umhverfisstofnunar SP 2022.

Enn fremur má nefna rányrkju sem felst í því að valdamikil ríki og/eða stórfyrirtæki nýta sér veikleika stjórnkerfis þjóða í þróunarlöndum, skort á eftirliti og tækniþekkingu og ræna þær þannig réttmætum tekjum af eigin auðlindum. Úttektir sem Ísland hefur stutt hjá Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP, FAO, geta nýst í þessa veru og eru þarft framlag til samstarfs á þessu sviði. Þá er fagnaðarefni að Ísland hefur stutt gerð upplýsingakerfis sem FAO innleiðir þessi misserin og nýtist til að hafa eftirlit með löndun afla á heimsvísu frá fiskiskipum. Þessi dæmi sýna að mikilvægt er að Ísland skilgreini nú betur fyrirvar sitt á alþjóðlegum vettvangi um málefni hafsins og meti stöðugt tækifæri til að beita sér í þróunarsamvinnu til að vinna að framgangi þessara mála fyrir þau ríki sem ljóslega þurfa á aðstoð að halda. Samstarf við lykilstofnanir eins og Alþjóðabankann og FAO getur aukið áhrifamátt þeirra takmörkuðu fjármuna sem Ísland lætur af hendi rakna.