



Verndarsvæði í hafi

Áfangaskýrsla stýrihóps um verndun hafsins

Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

Verndarsvæði í hafi

Áfangaskýrsla stýrihóps um verndun hafsins

Desember 2023

mar@mar.is

www.mar.is

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2022 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-9749-1-4

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
1. Inngangur	7
2. Alþjóðlegt samhengi.....	8
3. „Friðlýst svæði í hafi“ (MPA) og „önnur virk svæðisvernd“ (OECM).....	10
3.1 Friðlýst svæði í hafi (MPA).....	10
3.2 Önnur virk svæðisvernd (OECM).....	10
3.3 Tillaga.....	11
4. Viðkvæm vistkerfi í hafi	12
5. Stefna Íslands.....	13
5.1 Skipulag hafsvæða	14
5.2 Stofnanir og hlutverk.....	14
6. Þátttaka Íslands á alþjóðavettvangi	16
7. Upplýsingar um hafsvæðin	18
7.1 Kortlagning vistkerfa í hafi.....	18
7.2 Tillaga	18
8. Regluverk og verndarsvæði í hafi	19
8.1 Íslensk löggjöf og verndarsvæði í hafi.....	19
8.1.1 Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (nr. 79/1997), sbr. 9.gr. og 14.gr.....	20
8.1.2 Lög um náttúrvernd.....	20
8.1.3 Lög um fiskeldi (nr. 71/2008), sbr. 6. gr.	20
8.1.4 Skipulagslög (nr. 123/2010) og Lög um skipulag haf- og strandsvæða (nr. 88/2018).....	21
8.1.5 Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda (nr. 33/2004).....	21
8.1.6 Lög um stjórn vatnamála (nr. 36/2011)	21
8.1.7 Lög um vernd Breiðafjarðar (nr. 54/1995).....	22

8.2	Ferli til útnefningar annarrar virkrar svæðisbundinnar verndunar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands	22
	Athugun á ferli með reglugerð um hrognkelsaveiðar nr. 220/2023.....	25
8.3	Ferli til útnefningar friðlýstra svæða í hafi samkvæmt lögum um náttúruvernd.....	27
8.4	Tillaga.....	27
9.	Samráð	28
9.1	Tillaga.....	28
10.	Núverandi verndun hafsvæða og tilnefning nýrra svæða	29

Útdráttur

Þann 29. mars sl. skipaði matvælaráðherra stýrihóp sem hefur það hlutverk að leiða vinnu er lýtur að því að skilgreina áherslur Íslands varðandi verndun hafsvæða innan íslenskrar lögsögu.

Hlutverk hópsins er að rýna stjórnkerfi verndunar og nýtingar hafsins í ljósi áherslu á virka svæðisvernd í hafi (e. *Other Effective Area-Based Conservation Measures, OECM*) m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum alþjóðastofnana og alþjóðasamninga. Einnig að draga saman þekkingu sem er til varðandi hafsvæðið við Ísland og afmarka svæði sem hafa mikið verndargildi og svæði sem eru í hættu á að vera raskað, greina svæði með kerfisbundnum hætti og forgangsraða m.t.t. vistfræðilegrar sérstöðu, ógna og álags og gera tillögur að svæðum sem þurfa verndunar við og afmörkun þeirra.

Stýrihópurinn hefur fundað reglulega frá stofnun og unnið í þremur teyllum, vísindateymi, reglugerðateymi og samráðsteymi.

Samkvæmt skipunarbréfi var stýrihópnum gert að skila fyrstu tillögum til ráðherra fyrir 1. desember 2023 og fylgir áfangaskýrsla þessu minnisblaði þar sem staða málsins er reifuð og lagðar fram tillögur um það hvernig stýrihópurinn sér fyrir sér að þetta stóra verkefni verði best unnið áfram.

Á þessu stigi liggja ekki fyrir beinar tillögur að svæðum sem stýrihópurinn leggur til að falli undir skilgreiningu virkrar svæðisverndar.

Varðandi áherslur í því starfi sem framundan er varðandi verndun hafsvæða leggur stýrihópurinn áherslu á eftirfarandi:

- Hugtakið „friðlýst svæði í hafi“ verði notað almennt um það sem á ensku er nefnt *marine protected area (MPA)* og að hugtakið „önnur virk svæðisvernd“ sé notað almennt um það sem á ensku er nefnt *other effective conservation measures (OECM)*. Hugtakið „verndarsvæði í hafi“ verði notað sem safnheiti yfir svæði sem njóta einhvers konar verndar.
- Nauðsynlegt er að fyrir liggi skýr stefna af hálfu íslenskra stjórnvalda varðandi verndarsvæði í hafi í skilningi alþjóðasamninga, þó stýrihópurinn hafi ekki sett fram fullmótaða tillögu um slíka stefnu í þessum áfanga.
- Þekking á hafsvæðum við Ísland er brotakennd og er kortlagning á vistkerfum í hafi stutt komin. Einnig er erfitt að nálgast upplýsingar um hafsvæðin á einum stað, brýnt er að bæta þennan þátt.
- Matvælaráðherra feli Hafrannsóknastofnun að leiða vinnu við samhæfingu og uppbyggingu gagnagrunna varðandi náttúrufar hafsins, í samstarfi við Náttúrufræðistofnun Íslands, Landmælingar Íslands og aðra aðila sem búa yfir gögnum og upplýsingum. Í því felist jafnframt að gera þá aðgengilega. Þetta er forsenda markvissrar vinnu við skilgreiningu verndarsvæða í hafi og að opin umræða sé um vistkerfi í hafi og verndun þeirra.
- Í íslenskri löggjöf hafa tvenn lög verið nýtt sem grunnur fyrir friðlýst svæði í hafi (MPA), náttúruverndarlög og lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Ísland hefur tilkynnt 14 svæði inn á skrá

OSPAR-samningsins yfir friðlýst svæði í hafi; þar af eru 4 friðlýst skv. náttúruverndarlögum en 10 vernduð skv. lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Skrá OSPAR er það sem næst kemst opinberum lista Íslands yfir friðlýst svæði í hafi og virka svæðisvernd í hafi út frá alþjóðlegum markmiðum, þótt einnig þurfi að horfa til annarra fjölþjóðlegra samninga og stofnana í því sambandi.

- Ekki virðist brýn þörf á að gera breytingar á íslenskum lögum til að ná markmiðum um fullnægjandi verndun vistkerfa í hafi. Hins vegar væri æskilegt að greina nánar lagaskil, og mögulega árekstra mismunandi lagaákvæða og hvernig vernd á grunni einstakra laga samrýmist alþjóðlegum skilgreiningum.
- Ferli til útnefningar og skilgreiningar svæða með annarri virkri svæðisvernd samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði staðfest sem viðauki við reglugerð nr. 188/2023 um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa.
- Lokið verði við greiningu á því hversu áhrifaríkar reglur sem settar eru um nýtingu nytjastofna í hafi eru við verndun líffræðilegrar fjölbreytni í hafi, m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum FAO og IUCN. Þessi greining verði unnin af Hafrannsóknastofnun en í samstarfi við vísindateymi stýrihópsins. Í lok þessarar greiningar verði hún kynnt helstu hagsmunaaðilum í sjávarútvegi. Ráðherra tekur síðan ákvörðun á grunni greiningarinnar og eftir atvikum annarra sjónarmiða hvort svæði sem um gilda takmarkanir varðandi nýtingu nytjastofna verði skilgreind og tilkynnt sem friðlýst svæði eða virk svæðisvernd.
- Í samráði við Samstarfsnefnd matvælaráðuneytisins (MAR) um bættu umgengni um auðlindir sjávar (umgengnishópin) verði leitað tillagna að svæðum sem kæmu til greina sem verndarsvæði í hafi byggt á staðbundinni þekkingu. Jafnframt verði leitað tillagna frá umgengnishópnum um hvernig þessari þekkingu verði best safnað.
- Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið (URN) í samvinnu við Umhverfisstofnun fari yfir þegar friðlýst svæði og skoði hvort til greina komi að tilkynna fleiri svæði sem friðlýst svæði í hafi, en þau fjögur sem þegar hafa verið tilkynnt (Surtsey, Eldey og tvær hverastrýtur í Eyjafirði).
- Skýra þarf frekar samvinnu ráðuneyta varðandi verndarsvæði í hafi. Þá er mikilvægt að Hafrannsóknarstofnun og matvælaráðuneytið komi að vinnu innan OSPAR varðandi vernd líffræðilegrar fjölbreytni í hafi með virkum hætti, bæði til að bæta upplýsingagjöf Íslands þar og til að byggja undir stefnumótun um vernd og sjálfbæra nýtingu lífríkis hafsins, þar sem eru ýmis álitamál uppi og önnur líkleg til að koma upp.
- Tillögur að nýjum verndarsvæðum geta byggst á eftirfarandi:
 1. Svæði sem þegar njóta verndar en hafa ekki verið tilkynnt til alþjóðasamninga og eru ekki í tölfræði Íslands
 2. Svæði sem lúta stjórnun samkvæmt lögum og uppfylla skilyrði um aðra virka svæðisvernd (OECM)
 3. Svæði sem þurfa á frekari verndun að halda – ný svæði

1. Inngangur

Matvælaráðherra skipaði þ. 29. mars 2023 stýrihóp til að leiða vinnu við að skilgreina áherslur Íslands varðandi verndun hafsvæða innan íslenskrar lögsögu.

Hlutverk hópsins er að rýna stjórnkerfi verndunar og nýtingar hafsins í ljósi áherslu á virka svæðisvernd í hafi (e. Other Effective Area-Based Conservation Measures, OECM) m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum alþjóðastofnana og alþjóðasamninga. Einnig að draga saman þekkingu sem er til varðandi hafsvæðið við Ísland og afmarka svæði sem hafa mikið verndargildi og svæði sem eru í hættu á að vera raskað, greina svæði með kerfisbundnum hætti og forgangsraða m.t.t. vistfræðilegrar sérstöðu, ógna og álags og gera tillögur að svæðum sem þurfa verndunar við og afmörkun þeirra.

Stýrihópurinn hefur fundað reglulega frá stofnun og unnið í þremur teyllum, vísindateymi, reglugerðateymi og samráðsteymi.

Þessi greinargerð er lýsing á stöðu þessa verkefnis í lok árs 2023 en gert er ráð fyrir samkvæmt skipan hópsins að hann skili endanlegri greinargerð í apríl 2024.

Næstu skref í starfi hópsins verða m.a. :

- Skilgreina ferli við:
 - Útnefningu nýrra verndarsvæða, m.a. í samráði við hagsmunaaðila, hverjir geta sett fram tillögur og hvernig.
 - Eftirfylgni á vernduðum svæðum. Hvernig skuli fylgst með að markmið verndar náist.
- Ljúka greiningu á gildandi regluverki um stjórnun nýtingar nytjastofna sjávar og hvernig það samræmist viðmiðum um aðra virka svæðisvernd.
 - Gert er ráð fyrir að sú greining verði unnin undir forystu Hafrannsóknastofnunar með aðstoð vísindateymis.
 - Stýrihópurinn geri tillögu um hvaða reglugerðasvæði uppfylla viðmiðin.
 - Gert er ráð fyrir að þessari greiningarvinnu ljúki fyrir lok janúar.

2. Alþjóðlegt samhengi

Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (e. Convention on Biological Diversity, CBD) var samþykktur á heimsráðstefnu um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro árið 1992. Ísland undirritaði samninginn á ráðstefnunni og gekk hann í gildi hér á landi árið 1994.

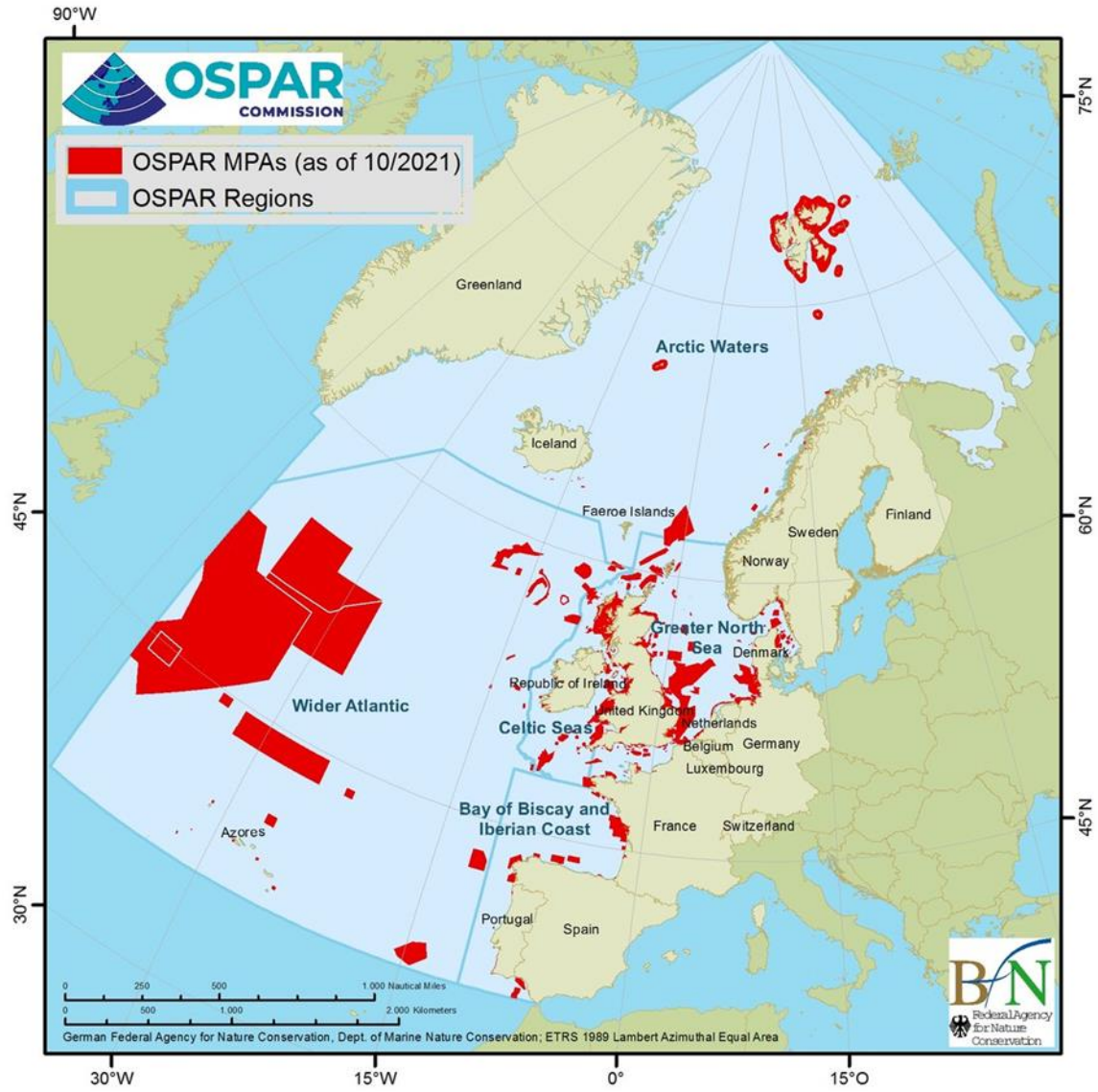
Ný stefna Samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni var samþykkt á 15. aðildarríkjaþingi samningsins í desember 2022. Hún gengur undir heitinu *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* eða *GBF*. Þar eru skilgreind annars vegar fjögur meginmarkmið (*goals*) til ársins 2050 og hins vegar 23 markmið (*targets*) til ársins 2030.

Þriðja markmið GBF hefur mesta skírskotun við hlutverk og starf stýrihópsins en það gerir ráð fyrir að fyrir 2030 skuli 30% allra svæða (30/30), sérstaklega svæða sem eru mikilvæg m.t.t. líffræðilegrar fjölbreytni og þjónustu vistkerfa komin í vernd eða undir virka stjórnun. Þetta á bæði við land og haf.

Ísland er í fararbroddi í stjórnun hafsvæða a.m.k. hvað varðar sjávarútveg og ætti því að geta verið í fremstu röð varðandi alþjóðlega umræðu um verndun og sjálfbæra nýtingu hafsins.

Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands varðandi verndarsvæði í hafi eru skýrastar og best útfærðar í OSPAR-samningnum um vernd NA-Atlantshafsins, sem 15 Evrópuríki auk ESB eiga aðild að. Á vegum OSPAR er skrá um net verndarsvæða og geta ríki tilkynnt svæði inn til OSPAR. Í árslok 2022 voru 592 verndarsvæði á skrá OSPAR, sem náðu yfir 10,9% af hafsvæðinu (sjá mynd 1). Verndarsvæðin í heild eiga að vera „vistfræðilega samfelld“, en þar er m.a. vísað til verndarviðmiða OSPAR, þar sem listuð eru 18 búsvæði og fjölmargar tegundir sem teljast í hættu og vera verndarþurfi. Nokkur þessara búsvæða og tegunda eru í lögsögu Íslands.

Á ráðherrafundi OSPAR 2021 var samþykkt markmið um að 30% hafsvæðis OSPAR myndu njóta verndar fyrir 2030. Mörg ríki vildu að markmiðið væri að 30% svæðisins væru yfirlýst friðlýst svæði í hafi (MPA), en nokkur ríki, einkum Ísland og Noregur, vildu að orðalagið væri opnara og að önnur virk svæðisvernd (OECM) væri tekin með í 30% markmiðið, sem varð niðurstaðan.



Mynd 1 Verndarsvæði OSPAR

3. „Friðlýst svæði í hafi“ (MPA) og „önnur virk svæðisvernd“ (OECM)

Til að ná þriðja markmiði GBF um 30/30 verndun hafsvæða má beita ólíkum aðferðum svæðisbundinnar verndunar svo sem að tilnefna svæði til friðlýsingar, svæði sem þegar hafa verið friðlýst eða svæði sem falla undir aðra virka svæðisvernd, t.d. vegna svæðisbundinna fiskveiðistjórnunaraðgerða.

3.1 Friðlýst svæði í hafi (MPA)

Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin (IUCN) skilgreina verndað svæði (e: *Protected area*) á eftirfarandi hátt:

Verndað svæði er skýrt afmarkað landsvæði/hafsvæði sem er viðurkennt og helgað þeim tilgangi að vernda til langframa náttúru þess ásamt vistkerfisþjónustu og menningarlegum gildum og er stjórnað í því skyni með löggjöf eða öðrum skilvirkum hætti.

Samtökin hafa gefið út alþjóðleg viðmið fyrir flokkun náttúruverndarsvæða sem mörg ríki, þar á meðal Ísland, hafa tekið mið af við setningu reglna um vernd og friðlýsingu svæða. Þau hafa skilgreint sex stjórnunarflokka fyrir verndarsvæði allt frá strangri vernd til verndarsvæða þar sem sjálfbær nýting náttúruauðlinda er leyfileg. Ströng vernd getur þannig falið í sér bann við flestum athöfnum, bæði umferð og nýtingu.

Alls hafa 14 svæði við Ísland verið tilkynnt til OSPAR sem verndarsvæði í hafi og eru flokkuð þar sem friðlýst svæði (marine protected areas, MPA). Þar af eru fjögur vernduð samkvæmt lögum um náttúruvernd og 10 njóta verndar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

3.2 Önnur virk svæðisvernd (OECM)

Til viðbótar við flokka IUCN yfir verndarsvæði hefur samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (CBD) skilgreint verndarflokk, svokölluð önnur virk svæðisvernd (OECM), sem getur átt við um bæði land og haf.

Hér er um að ræða landfræðilega afmarkað svæði, sem ekki er friðlýst, en er stjórnað þannig að af því hljótast jákvæð og viðvarandi áhrif á líffræðilega fjölbreytni, ásamt vistkerfisvirkni og -þjónustu, og þar sem við á, menningarleg, andleg, félagsleg og efnahagsleg gildi auk annarra staðbundinna gilda.

Ýmsir aðilar, þar á meðal Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) og IUCN hafa gefið út leiðbeiningar um hvað þurfi að hafa í huga við skilgreiningu slíkra svæða. Samkvæmt þeim þurfa verndarráðstafanir að hafa jákvæði áhrif á verndun líffræðilegrar fjölbreytni til lengri tíma.

Hugtakanotkun sem snýr að verndun hafsvæða ber einkenni þess að viðfangsefnið er í stöðugri mótun. Þannig er iðulega fjallað um verndarsvæði í hafi í almennri umræðu þó svo um tvo meginflokka sé að ræða eins og áður greinir.

3.3 Tillaga

Stýrihópurinn leggur til að hugtakið „friðlýst svæði í hafi“ sé af hálfu stjórnvalda notað um MPA og að hugtakið „önnur virk svæðisvernd“ sé notað almennt um OECM. Hugtakið „verndarsvæði í hafi“ verði notað sem safnheiti yfir svæði sem njóta e.k. verndar.

4. Viðkvæm vistkerfi í hafi

Á alþjóðavettvangi hafa verið skilgreind vistkerfi í hafi sem teljast viðkvæm, (e: Vulnerable Marine Ecosystems). OSPAR skilgreinir vistkerfi sem eru verndarþurfi og eru nú 18 búsvæði skilgreind þannig, þar af sum sem finnast í lögsögu Íslands. Þannig eru almennt góðar leiðbeiningar um áherslur í verndarstarfinu. Upplýsingar um hvar þessi vistkerfi er að finna safnast smám saman upp og jafnframt þekking á því við hvaða aðstæður þau megi helst finna. Mörg þessara svæða eru í strandsjó og tengjast því stjórn vatnamála.

Nú þegar hafa svæði sem tilheyra eftirfarandi viðkvæmum vistkerfum verði vernduð í sjónum við Ísland: Kóralrif, kóralgarðar, svampasvæði og hverasvæði, staðsett bæði á grunnsævi (30 m) og dýpra (200 m). Bæði náttúruverndarlögum og fiskveiðilögum hefur verið beitt við útnefningu þessara svæða.

Forgangsmál er að kortleggja hvar þessi vistkerfi er að finna og tryggja fullnægjandi vernd þeirra. Ljóst er að Hafrannsóknastofnun býr yfir mestum upplýsingum hvað þetta varðar þó gögn liggi einnig víðar þ.m.t. hjá hagsmunaaðilum.

5. Stefna Íslands

Árið 2004 gáfu íslensk stjórnvöld út stefnu í málefnum hafsins. Sú stefna tekur til eðlisþátta hafsins, mengunar og loftslagsbreytinga. Hún fjallar um lífríki og sjálfbæra nýtingu, hafsbotninn, siglingar og ferðaþjónustu. Loks koma þar fram stefnuáherslur Íslands hvað varðar þróunarsamvinnu. Þessi stefna hefur ekki verið uppfærð.

Skýrsla nefndar fjögurra ráðuneyta kom út árið 2014 (Forgangsmál, verkaskipting og samráð ráðuneyta varðandi málefni hafsins), þar sem farið var yfir framgang stefnunnar frá 2004, nauðsyn á endurskoðun og helstu haftengd mál framundan á alþjóðavettvangi. Þ.á m. verndarsvæði í hafi. Niðurstaða skýrslunnar var að stefnan frá 2004 stæðist tímans tönn hvað varðar grunnatriði í stefnu Íslands í málefnum hafsins, en að útfærsla hennar krefðist stöðugrar árvekni og góðs samstarfs milli ráðuneyta. Í kjölfar þess var aftur komið á fót reglulegu samráði þriggja ráðuneyta um málefni hafsins á alþjóðavettvangi. Vakin var athygli á að þátttaka íslenskra stjórnvalda í alþjóðlegu starfi í málefnum hafsins hefði dregist saman á sama tíma og alþjóðasamvinna á því sviði hefði aukist að umfangi og flækjustigi. Þetta á við enn í dag hvað varðar umræðu um verndarsvæði í hafi.

Þrátt fyrir að almenn stefnumótun í málefnum hafsins hafi ekki verið uppfærð í þau 19 ár sem liðin eru frá útgáfu stefnunnar hefur hafsvæðavernd ratað inn í stefnumótun á einstökum sviðum á undanförunum árum. Til að mynda hafa nýleg stefnumótunarskjöl á málefnasviði matvælaráðuneytisins komið inn á verndun hafsins og má þar nefna stefnumótun fyrir sjávarútveg (Auðlindin okkar), stefnumótun um lagareldi og matvælastefnu. Meðal þess sem kemur fram í drögum að stefnu fyrir lagareldi er að friðunarsvæði gagnvart lagareldi verði lögfest. Meðal áherslna sem fram koma í drögum að sjávarútvegsstefnu er að verndarsvæði í hafi eru mikilvægur þáttur í sjálfbærri nýtingu auðlinda sjálfar og hefur Ísland skuldbundið sig til að vernda 30% hafsvæða fyrir 2030. OSPAR-samningurinn og samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (e. Convention on biology diversity: CBD) leggja grunn að sýn stjórnvalda á verndun mikilvægra og viðkvæmra vistkerfa sjávar. Áfram verði unnið að markvissari og mælanlegri vernd á þeim grunni.

Þá hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið kynnt grænbók um líffræðilega fjölbreytni íslenskra vistkerfa í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem kynntar eru forsendur og hugmyndir fyrir nýja stefnumótun um aðgerðir til verndar líffræðilegri fjölbreytni. Einnig liggur fyrir skýrsla starfshóps umhverfis-, orku- og auðlindaráðherra um vindorku á hafi. Loks er í fjármálaáætlun 2024-2028 miðað við að markmiði um 30% fullnægjandi verndun hafsvæða verði náð á gildistíma áætlunarinnar.

Þá fjalla ýmis lög beinlínis um verndun hafsins eins og lög um varnir gegn mengun hafsins nr. 33/2004 og lög um eignarrétt Íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins nr. 73/1990 sem gilda um efnistöku á hafsbotni.

Miklar breytingar hafa orðið á nýtingu hafsins og reikna má með að ásókn í nýtingu þess aukist enn frekar, t.d. til orkuvinnslu, efnistöku, þörungavinnslu og úthafseldis. Á sama tíma er mikil óvissa um breytingar í hafinu tengdar loftslagsbreytingum og vegna samlegðaráhrifa sem verða vegna fleiri álagsþátta og áhrifa þeirra á vistkerfi sjávar. Verkefni varðandi mótvægisáðgerðir gegn loftslagsbreytingum, s.s. með bindingu í þörungum sem er svo sökkt á sjávarbotn, eru þegar hafin við Ísland og gætu aukist að umfangi.

Í ljósi þessa er mjög æskilegt að fyrir liggi skýr stefna af hálfu Íslenskra stjórnvalda varðandi verndarsvæði í hafi í skilningi alþjóðasamninga.

5.1 Skipulag hafsvæða

Samkvæmt drögum að tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á að við skipulag haf- og strandsvæða verði viðhaldið líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins með því að standa vörð um vistkerfi og ástand sjávar, m.a. með ástandsmati og vöktun.

Með strandsvæðisskipulagi sem unnið er að grundvelli laga um skipulag haf- og strandsvæða hefur verið mótuð skýr stjórnsýsla um skipulag á strandsvæðum þar sem aðkoma ólíkra stjórnvalda og hagsmunaaðila er tryggð.

Fyrirséð er aukin ásókn í nýtingu svæða utan þeirra svæða sem strandsvæðisskipulag tekur til auk þess sem aukin áhersla er á vernd hafsvæða. Starfsemi s.s. fiskeldi, orkuvinnsla, neðansjávar strengir og verndarákvæði geta haft í för með sér áhrif á aðra starfsemi sem fram fer. Því er þörf á að skýra stjórnsýslu ákvarðanatöku um nýtingu og vernd á hafsvæðum og tryggja aðkomu stjórnvalda sem fara með ólík málefni nýtingar og verndar á hafsvæðum og hagsmunaaðila.

Íslensk stjórnvöld þyrftu að móta skýrari stefnu varðandi verndarsvæði í hafi og almennt varðandi nýtingu hafsvæða. Núverandi löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða er ekki afgerandi hvað þetta varðar en með skipulagi mætti samhæfa mun betur en nú er meginlínur varðandi verndun og nýtingu hafsvæða.

5.2 Stofnanir og hlutverk

Stýrihöpurinn telur að vinna sem leggur grunninn að verndarsvæðum í hafi þurfi að vera á hendi vísindastofnana eins og Hafrannsóknastofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Að auki eru stofnanir sem fara með hlutverk á sviði verndunar og nýtingar hafsins, t.d. ÍSOR, Umhverfisstofnun, Orkustofnun, Landmælingar Íslands, háskólar, Fiskistofa, Matvælastofnun, Landhelgisgæslan, Samgöngustofa og aðrar rannsóknar- og stjórnsýslustofnanir.

Mikilvægt er að samstarf þessara stofnana sé gott og ábyrgð, skilgreiningar og verkferlar varðandi söfnun, geymslu og miðlun gagna sé skýrt.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fer með umsjón með samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni og OSPAR og ber því að sjá um að tilkynna öll svæði sem njóta einhverskonar verndar til þessara samninga. URN fer jafnframt með málefni líffræðilegrar fjölbreytni samkvæmt forsetaúrskurði.

Matvælaráðuneytið fer með málefni sjávarútvegs og lagareldis og framkvæmd laga sem varða nýtingu nytjastofna sjávar. MAR tekur auk þess þátt í starfi bæði vísindastofnana og stofnana sem fara með svæðisstjórn í hafi utan lögsögu ríkja.

Utanríkisráðuneytið kemur að alþjóðasamningum, þar á meðal samningum sem snúa að hafréttarmálum og sameiginlegri nýtingu ríkja á auðlindum hafsins.

Innviðaráðuneytið fer með málefni skipulags og þar með bæði landsskipulagsstefnu og skipulags haf- og strandsvæða.

6. Þátttaka Íslands á alþjóðavettvangi

Flest ríki heims standa frammi fyrir sömu áskorunum og Ísland varðandi alþjóðleg markmið og þróun aðferðafræði á vegum SP um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, þ.m.t. verndun hafsvæða. Er þar einkum átt við ályktanir allsherjarþingsins, sjálfbærnimarkmiðin og markmið sem sett hafa verið á ríkjaráðstefnum CBD samningsins, nú síðast 30 fyrir 30 markmiðin.

Svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir eru um þessar mundir að skoða hvernig þeirra framlag til markmiðsins um 30 fyrir 30 skuli vera. Vinnan er komin hvað lengst í þeim stofnunum þar sem Ísland er aðili, þ.e. í NEAFC og NAFO. Samstaða hefur náðst þar um að tryggja að um umtalsvert framlag í þetta markmið verði að ræða, en jafnframt að þess sé gætt að framlagið byggji eingöngu á raunverulegri verndun skv. bestu vísindaráðgjöf. Þeirri nálgun hefur í þessum stofnunum verið beitt að takast á við þetta í tveimur aðskildum skrefum: fyrst að skoða hvað af þeim svæðisbundnu verndarráðstöfunum sem þegar eru í gildi teljist í raun vera virk svæðisvernd og svo að hefja vinnu við nýjar verndunarráðstafanir sem hafi verndun líffræðilegrar fjölbreytni sem andlag. Sem hluta af fyrra skrefinu ákváðu bæði NEAFC og NAFO ársfundum sínum árið 2023 að skilgreina hluta þeirra svæða þar sem botnveiðar eru nú þegar bannaðar sem virka svæðisvernd – NAFO á grunni ráðgjafar sinnar vísindanefndar og NEAFC á grunni vísindaráðgjafar Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES). NEAFC hefur jafnframt tilgreint fleiri svæði sem líklega virka svæðisvernd og óskað eftir ráðgjöf frá ICES um hvort fyrirbyggjandi almennari vísindaráðgjöf um að í botnveiðibanni á þeim svæðum felist verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Í þeirri tilgreiningu er skv. ráðgjöf ICES notast við 1.400m sem dýptarviðmið, þar sem NEAFC vill ekki skilgreina svæði sem virka svæðisvernd þar sem dýpt er svo mikil að nánast útilokað er að botnveiðar verði raunverulega stundaðar þar. Hvar mörk slíks dýptarviðmiðs eru dregin, og hvort rétt sé að notast við dýptarviðmið, fer hins vegar eftir aðstæðum á hverjum stað. NEAFC stefnir að því að hefja vinnu við seinna skrefið, þ.e. mótun nýrra svæðisbundinna ráðstafana með verndun líffræðilegrar fjölbreytni sem andlag, á árinu 2024.

Ljóst er að innan efnahagslögsögu Íslands eru ekki í gildi ráðstafanir sem eru sambærilegar við þær reglur sem eru andlag fyrra skrefsins í vinnu NEAFC og NAFO, og því nýtist þessi vinna með takmörkuðum hætti fyrir athugun á því hvernig taka skuli á þessum málum á íslensku hafsvæði.

OSPAR-samningurinn tekur á flestum þáttum umhverfisverndar í hafi, s.s. varnir gegn margvíslegum mengunarefnum (þungmálmum, þrávirkum lífrænum efnum, geislavirkum efnum o.fl.), vernd líffræðilegrar fjölbreytni í hafi og fleiri þáttum, s.s. súrnun sjávar og hljóðmengun í hafi. OSPAR kveður á um samræmda vöktun aðildarríkja, sem Ísland fylgir í sinni vöktun á ástandi hafsins og skilar reglulega upplýsingum til OSPAR. Einnig eru gerðar ítarlegar matsskýrslur á um áratugs

fresti á vegum OSPAR, sem gefa heildarmynd af ástandi og þeim árangri sem samningurinn hefur náð varðandi vernd Norðaustur-Atlantshafsins. Virk þátttaka í OSPAR-samningnum gefur Íslandi því tækifæri til að vinna að vernd hafsins í okkar heimshluta á samræmdan hátt í samstarfi við nágrannaríki okkar.

Ísland tekur þátt í starfi allra ofangreindra stofnana og samninga og getur því fylgst vel með þróun umræðu og stefnumótunar á þeim vettvangi. Í ljósi þess að Ísland stendur einnig frammarlega hvað varðar stjórnun nýtingar innan efnahagslögsögunnar þá getur Ísland tekið frumkvæði í umræðu um skilgreiningar á virkri svæðisvernd og hvers konar stjórnun geti uppfyllt þau skilyrði að hafa jákvæð langtímaáhrif á líffræðilega fjölbreytni.

Skýra þarf frekar vinnu varðandi verndarsvæði í hafi í samvinnu ráðuneyta. Þegar hafa verið stigin mikilvæg skref í þessa átt nýlega, en nýlega hóf Umhverfisstofnun að taka virkan þátt í starfi verkefnahóps um verndarsvæði í hafi (ICG-MPA) í OSPAR.

Þá er mikilvægt að Hafrannsóknarstofnun og matvælaráðuneytið komi að vinnu innan OSPAR varðandi vernd líffræðilegrar fjölbreytni í hafi með virkum hætti, bæði til að bæta upplýsingagjöf Íslands þar og til að byggja undir stefnumótun um vernd og sjálfbæra nýtingu lífríkis hafsins, þar sem eru ýmis álitamál uppi og önnur líkleg til að koma upp. Ein útfærsla væri að taka upp þá samninga sem nú þegar eru í gildi við Hafrannsóknastofnun um vöktun, rannsóknir og upplýsingagjöf og bæta þar inn þeirri vinnu sem tengist verndarsvæðum í hafi. Umsjónaraðili frá Hafrannsóknastofnun myndi sinna þessum þætti innan OSPAR.

7. Upplýsingar um hafsvæðin

Í vinnu stýrihópsins hefur margsinnis komið fram að þekking á hafsvæðum við Ísland er brotakennd. Í máli sérfræðinga sem komið hafa á fund hópsins hefur til að mynda oft komið fram að nauðsynlegri grunnkortlagningu hafsbotsins sé ólokið ekki síst hvað varðar kortlagningu á vistkerfum í hafi. Einnig er erfitt að nálgast upplýsingar um hafsvæðin á einum stað. [Hafsjáin](#) sem er í umsjón Landmælinga er vísir að slíkri gagnagátt sem býður upp á að skoða ýmis gögn um bæði nýtingu og ýmsa eðlisþætti. Þar eru hins vegar ekki hægt að nálgast gögn um lífríki og ekki hefur verið skilgreindur formlegur vettvangur fyrir skil á gögnum eða uppfærslu þeirra í tengslum við Hafsjána.

7.1 Kortlagning vistkerfa í hafi

Frekari vinna við skilgreiningu verndarsvæða í hafi ætti að byggja á skilgreindu kerfisbundnu ferli þar sem markmið um verndun líffræðilegrar fjölbreytni eru höfð að leiðarljósi.

Þess vegna er mikilvægt að gögn lykilstofnana sem sinna rannsóknum eða vöktun í hafi skili sér í opna gagnagrunna. Góð og vönduð landupplýsingakerfi eru lykilatriði til að stjórnvöld og aðrir hagsmunaaðilar hafi yfirsýn yfir gögn og upplýsingar á hverjum tíma.

Þá þarf að skilgreina og ákveða hvert erlendir rannsóknaraðilar sem fá leyfi til rannsókna í íslenskri lögsögu skili sínum gögnum.

Samkvæmt fjármálaáætlun 2024-2028 er gert ráð fyrir að framlög til hafrannsókna aukist á tímabilinu, meðal annars með vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Brýnt er að þetta gangi eftir og sé sett í forgang.

7.2 Tillaga

Stýrihópurinn leggur til að matvælaráðherra feli Hafrannsóknastofnun að leiða vinnu við samhæfingu og uppbyggingu gagnagrunna varðandi náttúrufar hafsins, í samstarfi við Náttúrufræðistofnun Íslands, Landmælingar Íslands og aðra aðila sem búa yfir gögnum og upplýsingum. Í því felist jafnframt að gera þá aðgengilega, mögulega í samstarfi við Landmælingar Íslands. Þetta er forsenda markvissrar vinnu við skilgreiningu verndarsvæða í hafi, bæði friðlýsingar svæða og annarrar virkar svæðisverndar og að opin umræða sé um vistkerfi í hafi og verndun þeirra.

8. Regluverk og verndarsvæði í hafi

Í meginatriðum eru það lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lög um náttúruvernd sem fjalla um verndun hafsins á forsendum líffræðilegrar fjölbreytni. Greina þarf hversu áhrifaríkt þetta regluverk er til að vernda líffræðilega fjölbreytni og rýna það byggt á leiðbeiningum FAO og IUCN. Sú vinna er hafin og er leidd af Hafrannsóknastofnun. Mikilvægt er að sú greining liggi fyrir sem fyrst enda kann hún að leiða í ljós að sum svæði njóti nú þegar fullnægjandi verndunar í skilningi CBD. Jafnframt getur sú greining varpað ljósi á það hvaða breytingar má gera til að tiltekna stjórnunaraðgerðir leiði til fullnægjandi verndunar. Dæmi um þetta er reglugerð um hrognkelsaveiðar nr. 228/2023 sem kveður á um lokun 14 svæða vegna hættu á meðafla sjávarspendýra. Forsendur reglugerðarinnar eru því vernd líffræðilegrar fjölbreytni og ætti hún því sem slík að uppfylla skilyrði um *aðra virka svæðisvernd* (OECM). Samtals er flatarmál þessara svæði 2.831 km² eða 0,37% af efnahagslögsögu.

8.1 Íslensk löggjöf og verndarsvæði í hafi

Ekki eru í gildi sérstök lög á Íslandi varðandi verndarsvæði í hafi. Það sama á við í mörgum ríkjum þar sem svæðisbundin vernd í hafi er viðfang fleiri en eins lagabálks eða ráðuneytis; oft er um að ræða annars vegar náttúruverndarlöggjöf og hins vegar löggjöf um fiskveiðar og stjórn þeirra. Eðli málsins samkvæmt er síðarnefnda löggjöfin takmarkaðri hvað varðar takmarkanir á mannlegri starfsemi á viðkomandi svæði og nær t.d. ekki yfir siglingar, námavinnslu, olíuvinnslu og aðra þætti, sem geta haft áhrif á vistkerfið. Í raun gæti slík verndun þó verið jafngild vernd undir almennari náttúruverndarlögum, einkum þar sem fiskveiðar eru helsti álagsþáttur á vistkerfi hafsins, eins og raunin er í stærstum hluta lögsögu Íslands. Sjálfsagt er að skoða betur hvaða viðmið eigi að nota varðandi tilnefningar um friðlýst svæði í hafi (MPA) og aðra svæðisbundna vernd (OECM); hvort gera eigi greinarmun eftir þeim lögum sem verndin byggir á, eða verndarandlagi og -skilmálum, mat á strangleika verndarákvæða eða öðrum þáttum.

Í íslenskri löggjöf hafa tvö lög verið nýtt sem grunnur fyrir friðlýst svæði í hafi, sem hafa verið tilkynnt til alþjóðlegra samninga. Ísland hefur tilkynnt 14 svæði inn á skrá OSPAR yfir friðlýst svæði í hafi; þar af eru 4 friðlýst skv. náttúruverndarlögum en 10 vernduð skv. lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hér að neðan er umfjöllun um ákvæði þessara laga, en einnig fleiri ákvæði sem geta nýst til að skilgreina verndarsvæði í hafi:

8.1.1 Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (nr. 79/1997), sbr. 9.gr. og 14.gr.

Í lögnum er fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir ráðherra til að sporna við skaðlegum veiðum m.t.t. hagkvæmrar nýtingar nytjastofa og verndun viðkvæmra hafsvæða. Lagastoðin hefur verið talin ná einnig til verndunar viðkvæmra botnsvistkerfa, t.d. svampa og kóralla. Þá er ætlunin að nýta lagastoðina til að grípa til frekari verndarráðstafana er varðar virka svæðisvernd til að auka prósentuhlutfall virkrar svæðisverndunar í tengslum við CBD takmarkmið um 30 fyrir 30. Það verður þó að hafa í huga að orðalag um verndun líffræðilegrar fjölbreytni er ekki í lagaákvæðinu og því verður að beita ákvæðinu innan þeirra marka sem talin eru upp að ofan, að ráðstafanir stuðli að hagkvæmri nýtingu nytjastofna og verndun hafsvæða. Skv. Alþjóðlegri dómaframkvæmd um skyldur skv. Hafréttarsáttmála SP má draga þá ályktun að verndun líffræðilegrar fjölbreytni falli undir almenna verndun umhverfisins. Þó er rétt að gera sér grein fyrir að ráðstafanir ráðherra um friðunarsvæði eru um takmarkanir og bann á veiðarfærum en ná ekki til takmarkana á öllum mögulegum framkvæmdum sem haft geta umhverfisáhrif á tilteknu svæði. Í frumvarpi sem verið er að skrifa á grundvelli Auðlindarinnar okkar er gert ráð fyrir að rýmka orðalag þessarar heimildar þannig að það taki ekki eingöngu fram verndun viðkvæmra hafsvæða heldur einnig að vernda vistkerfi, vistgerðir, búsvæði m.t.t. líffræðilegrar fjölbreytni, auk framkvæmda sem geta haft afgerandi áhrif á viðgang og nýtingu nytjastofna, m.a. verndun hrygningarsvæða. Það er því ljóst að fyrirhugað ákvæði í frumvarpinu er mun sterkari lagaheimild fyrir verndun hafsvæða fyrir mannlegum framkvæmdum, sem geta haft áhrif á nytjastofna og líffræðilega fjölbreytni.

8.1.2 Lög um náttúruvernd

Lögin hafa að geyma skýr markmiðsákvæði um verndun, m.a. í þágu lífríkis, og er gildissvið þeirra á landi, í landhelgi og í efnahagslögsögu. Í þeim eru jafnframt skilgreindir mismunandi verndarflokkar og skilgreint ferli við val á svæðum sem ástæða er til að vernda sérstaklega. Lögnum má beita til verndunar í hafi. Ráðherra með yfirumsjón náttúruverndarmála skal hafa samráð við ráðherra sem fer með stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotsins um friðlýsingu náttúruminja í. Síðan lögin voru sett árið 2016 hefur verið unnið að tillögum um svæði á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár. Nú sjö árum síðar hefur ekki verið lögð fram tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár. Enn hefur því ekki verið sýnt fram á hversu gott það ferli sem skilgreint er í lögum um náttúruvernd er til verndunar náttúru Íslands.

8.1.3 Lög um fiskeldi (nr. 71/2008), sbr. 6. gr.

Á grundvelli laganna er hægt að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða á svæðum sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart starfsemi þeirri sem fram fer samkvæmt lögum þessum. Áður

hefur slíkt verið gert með auglýsingu á grundvelli þágildandi laga um lax- og silungsveiði.

8.1.4 Skipulagslög (nr. 123/2010) og Lög um skipulag haf- og strandsvæða (nr. 88/2018)

Á grundvelli laganna er hægt að staðfesta strandsvæðaskipulag og á grundvelli þess verða leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi að samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi.

Landsskipulagsstefna er unnin samkvæmt skipulagslögum. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar og haf- og strandsvæða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Á grundvelli laga nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, er markmiðið með umhverfismati að vinna að sjálfbærri þróun, heilnæmu umhverfi og umhverfisvernd, skilvirkni, aðkomu almennings og samvinna við hagsmunaaðila. Lögín gilda í mengunarlögsögunni sem nær út að ytri mörkum efnahagslögsögunnar.

8.1.5 Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda (nr. 33/2004)

Með lögnum eru innleiddir viðaukar við MARPOL samninginn, m.a. um losun á kjölfestuvatni og um bann við notkun svartolíu í landhelgi. Mögulegt er að gera einnig takmarkanir á notkun orkugjafa í efnahagslögsögunni skv. ákveðnum ferlum MARPOL.

8.1.6 Lög um stjórn vatnamála (nr. 36/2011)

Markmið laga um stjórn vatnamála er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar, og stuðla þannig að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Þannig skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun fyrir öll skilgreind vatnshlot.

Lögín taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósvatni og strandsjó og vistkerfa þeirra, en strandsjór er yfirborðsvatn landmegin við línu sem dregin er einni sjómílu utan grunnlínu landhelginnar og nær inn að ytri mörkum árósvatns. Lögín eiga því við um svæði eina sjómílu út fyrir innsævi.

Meginatriðið er að allt vatn skal flokkað í tiltekin vatnshlot og skal almennt sjá til þess að ástand þeirra versni ekki. Lögín geta því mögulega nýst sem liður í vöktun hafsvæða og mat á því hvort ástandi vistfræðilegar þátta hnigni.

8.1.7 Lög um vernd Breiðafjarðar (nr. 54/1995)

Lögin ná til afmarkaðs svæðis, og samkvæmt 2.gr. laganna taka þau til eyja, hólma og skerja. Þau hafa því takmarkað vægi gagnvart verndun hafsvæða.

Breiðafjarðarnefnd, er ráðherra til ráðgjafar um allt það er lýtur að framkvæmd laganna. Nefndin skal láta gera verndaráætlun sem ráðherra skal staðfesta.

Óljóst er hvort stjórnun samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar uppfyllir kröfur sem gerðar eru um verndarsvæði í hafi.

Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands gefa möguleika á stórvirkri verndun viðkvæmra vistkerfa þar sem takmarka má veiðar með tilteknum veiðarfærum eða á ákveðnum tímabilum þegar vernda þarf t.d. hrygningarstöðvar eða ungvíði. Þau veita hins vegar ekki heimild til að takmarka aðra starfsemi sem þó kann að ógna mikilvægum og viðkvæmum vistkerfum í hafi. Segja má að þetta stangist á við það markmið að innleiða vistkerfisnálgun við stjórnun nýtingar í hafi. Þannig þurfi mögulega takmarkanir samkvæmt tvennum lögum til að ná markmiðum um fullnægjandi verndun á afmörkuðum svæðum.

Ekki virðist brýn þörf á að gera breytingar á lögum til að ná markmiðum um fullnægjandi verndun vistkerfa í hafi. Hins vegar væri æskilegt að greina nánar lagaskil, mögulega árekstra mismunandi lagaákvæða og hvernig vernd á grunni einstakra laga samrýmist alþjóðlegum skilgreiningum og flokkun á MPA og OECM.

8.2 Ferli til útnefningar annarrar virkrar svæðisbundinnar verndunar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands

Mikilvægt er að öllum sem hlut eiga að máli sé ljóst hvaða verklagi er fylgt við undirbúning og ákvarðanir um verndun hafsvæða. Alþjóðastofnanir hafa gert tillögur að slíku ferli. Fyrir liggur tillaga stýrihópsins að ferli fyrir Ísland sem tekur mið af lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Tillagan þarfnast frekari rýni og prófunar:

1. Forathugun mögulegra svæða undir virka svæðisvernd (OECMs):

Gert er ráð fyrir að Hafrannsóknastofnun eigi frumkvæði að forathugun svæða sem koma til greina undir virka svæðisvernd. Tilefni forathugunar getur verið niðurstöður rannsókna í hafi eða ábendingar varðandi lífríki á tilteknum svæðum frá t.d. hagsmunaaðilum. Hafrannsóknastofnun leitar til sérfræðinga utan stofnunarinnar eftir því sem við á hverju sinni. Afurð forathugunar er lýsing á svæði/-um sem lagt er til að verði skoðuð frekar af þverfaglegum hópi, og er tillagan send matvælaráðherra, sem tekur ákvörðun um hvort vísa eigi svæðum áfram í þverfaglegt mat. Eftirfarandi skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo svæði verði tilnefnd undir virka svæðisvernd:

- a. Svæði eru ekki nú þegar viðurkennd sem verndarsvæði.
- b. Mörk svæða liggja fyrir.
- c. Skýr stjórnun er á svæðum eða hægt að koma henni á.

- d. Það liggur fyrir að stjórnun svæðis styður við líffræðilega fjölbreytni.
- e. Meta hvort liggi fyrir þekktar ógnir/álag hafi áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

2. Framhaldsathugun. Þverfaglegt mat á tilteknum svæðum:

Eftir forathugun fer fram þverfaglegt mat á þeim svæðum sem til greina koma. Skilgreina þarf nánar hvaða aðilar koma að slíku mati og hvort slíkur hópur þurfi skipunar við eða hvort kalla megi til viðeigandi aðila í hverju tilviki. Einnig þarf að skilgreina vel á hvaða stigum ferlis samráð á sér stað en almennt er mikilvægt að ferlið sé opið.

Afurð framhaldsathugunar er greining á hverju og einu tilteknu svæði ásamt tillögum að því í hvaða farveg hvert og eitt svæði, sem hefur verið greint, á að fara:

- Sem svæði með virka svæðisvernd (OECMs). Á þetta einkum við um ráðstafanir vegna fiskveiða.
- Í annan farveg til ráðuneytis sem fer með málefni náttúruverndarsvæða. Á þetta einkum við um ráðstafanir vegna annarrar auðlindanýtingar eða verndunar svæða.
- Í annan farveg til ráðuneytis sem fer með málefni siglingamála. Á þetta einkum við um ráðstafanir á siglingaleiðum þar sem mengun frá skipum hefur verið takmörkuð.

Þverfaglegt mat felur eftirfarandi í sér:

- a. Lýsing á mikilvægum eiginleikum líffræðilegrar fjölbreytni hvers svæðis.
- b. Lýsing á núverandi álagi og mögulegum ógnum við svæðið og aðliggjandi svæði í tengslum við líffræðilegan fjölbreytileika.
- c. Lýsing á því hvort svæðisbundnar ráðstafanir fiskveiðistjórnunar geta dregið úr eða komið í veg fyrir áhættu og ógnir við líffræðilegan fjölbreytileika.
- d. Lýsing á ógnum öðrum en þeim sem snúa að fiskveiðum og hvort þær geti haft neikvæð áhrif á líffræðilegan fjölbreytileika. Lýsing á því hvort og hvernig er hægt að stýra álagi/ógnum. Lýsing á öðrum svæðisbundnum ráðstöfunum sem gætu komið í veg fyrir álag.
- e. Greining á því hvort og hvernig þessi aðgerð hafi jákvæð áhrif á vistfræðilega ferla.
- f. Könnun á því hvort og hvernig verndun eða stjórnun er til framtíðar/til langtíma. Greining á því hvernig verndarandlagi verði viðhaldið til langs tíma með lagalegum eða öðrum skilvirkum leiðum (svo sem með lögum eða reglugerðum).

3. Mat á tillögum og ákvörðun:

- a. Ráðherra sjávarútvegs metur tillögur þverfaglegs mats og samþykkir tillögur um svæði sem uppfylli skilyrði sem svæði með virkar fiskveiði verndarráðstafanir (Fisheries OECMs).
- b. Ráðherra setur drög að reglugerð um svæðisbundnar verndarráðstafanir í hafi í hefðbundið samráðsferli, í samráðsgátt.

- c. Ráðherra setur reglugerð um svæðisbundnar fiskveiði verndarráðstafanir í hafi.
- d. Ráðherra getur einnig vísað svæðum sem tilnefnd eru fyrir aðra virka svæðisvernd til ráðherra sem fer með framkvæmd náttúruverndarlaga enda sé sýnt að reglur um svæðisbundnar fiskveiði verndarráðstafanir séu ekki fullnægjandi til að verndar líffræðilega fjölbreytni innan svæðisins.

4. Tilkynning svæða:

- a. Ráðherra sjávarútvegs tekur ákvörðun um tilkynningu svæða með virkar fiskveiði verndarráðstafanir (Fisheries OECSs).
- b. Svæði eru tilkynnt til viðeigandi samnings eða samninga s.s. OSPAR.

Athugun á ferli með reglugerð um hrognkelsveiðar nr. 220/2023

Vísindateymi stýrihópsins vann greiningu á reglugerð um hrognkelsveiðar nr. 220/2023 til prófunar á ofangreindu ferli. Reglugerðin var skoðuð í heild sinni, en í raun ætti kannski að skoða hvert svæði fyrir sig, enda mögulegt að þau styðji ekki öll með sama hætti við markmið um að draga úr meðafla sjávarspendýra.

1. Forathugun:

- a. Svæði eru ekki nú þegar viðurkennd sem verndarsvæði.
Það er skörun við verndarsvæði út frá Látrabjargi og mögulega við verndun Breiðafjarðar ef/þegar Breiðafjörður yrði skilgreindur sem verndarsvæði í hafi eða svæði með aðra virka svæðisvernd.
- b. Mörk svæða liggja fyrir.
Svæði eru skilgreind með hnitpunktum og lína dregin á milli punkta.
- c. Skýr stjórnun er á svæðum eða hægt að koma henni á.
Reglugerð bannar grásleppuveiðar á þessum svæðum og brot varða refsingu. Fiskistofa hefur eftirlit með veiðum og er heimilt að veita áminningar eða svipta skip leyfi til veiða á grásleppu og/eða rauðmaga vegna brots á reglugerð þessari og ákvæðum leyfisbréfa, sbr. 21. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Missi skip leyfi til veiða í atvinnuskyni fellur jafnframt niður leyfi til veiða á grásleppu.
- d. Það liggur fyrir að stjórnun svæðis styður við líffræðilega fjölbreytni.
Reglugerðin er sett á vegna hættu á meðafla sjávarspendýra en einnig eru svæðin á vesturhluta landsins staðsett innan mikilvægra fuglasvæða. Bannið ætti því að styðja mikilvæga eiginleika líffræðilegs fjölbreytileika
- e. Meta hvort liggja fyrir þekktar ógnir/álag hafi áhrif á líffræðilega fjölbreytni.
Ógnir eru meðafla sjávarspendýra en einnig skipta fuglar máli á hluta svæðanna.

Samantekið sýnir þessi einfalda greining að reglugerðin verndi mikilvæga þætti líffræðilegrar fjölbreytni og að viðkomandi svæði ættu að fara í framhaldsathugun.

2. Framhaldsathugun. Þverfaglegt mat á tilteknum svæðum:

- a. Lýsing á mikilvægum eiginleikum líffræðilegrar fjölbreytni hvers svæðis.
Eiginleikar hvers svæðis liggja ekki fyrir en varðandi svæðin við Breiðafjörð má nefna að Breiðafjörður og eyjarnar eru kunnar fyrir óvenjumikið og fjölskrúðugt lífríki, bæði ofan sjávar og neðan. Fuglalíf er ríkulegt og stór hluti þess skilgreindur sem mikilvægt fuglasvæði. Á svæðinu eru mörg selalátur. Á svæðinu verpir meðal annars langstærsti hluti allra íslenskra skarfa og um 65% arnarpara landsins.

Þá er svæðið einnig gríðarlega mikilvægt fyrir ýmsa aðra fugla, svo sem æðarfugl, hvítmáf, svartbak, ritu, teistu, lunda, grágæs og álft.

- b. Lýsing á núverandi álagi og mögulegum ógnum við svæðið og aðliggjandi svæði í tengslum við líffræðilegan fjölbreytileika.

Hafrannsóknastofnun hefur tekið saman gögn um meðafla fugla og sjávarspendýra í grásleppuveiðum 2014-2017¹. Alls er talið að 3.570 spendýr hafi drepist í grásleppunetum á árunum 2014-2017 og yfir 8.000 fuglar. Um helmingur landsela við Ísland kæpa við Breiðafjörð og um 25% útsela. Margar af þeim fuglategundum sem lenda í netum eru á válista.

- c. Lýsing á því hvort svæðisbundnar ráðstafanir fiskveiðistjórnunar geta dregið úr eða komið í veg fyrir áhættu og ógnir við líffræðilegan fjölbreytileika.

Þar sem reglugerðin bannar grásleppuveiðar á ákveðnum svæðum dregur það úr áhættu og ógnum við sela- og fuglastofna.

- d. Lýsing á ógnum öðrum en þeim sem snúa að fiskveiðum og hvort þær geti haft neikvæð áhrif á líffræðilegan fjölbreytileika. Lýsing á því hvort og hvernig er hægt að stýra álagi/ógnum. Lýsing á öðrum svæðisbundnum ráðstöfunum sem gætu komið í veg fyrir álag.

Ferðamenn hafa áhuga á selalátrum en rannsóknir styðja að nærvera fólks við látur hefur áhrif á atferli sela sem birtist m.a. í því að urtur gefa sér styttri tíma í með kópum en ella. Margar aðrar svæðisbundnar ráðstafanir eru í gildi. Í Breiðafirði hefjast grásleppuveiðar seinna en annarstaðar til að koma í veg fyrir að æðarfugl lendi í grásleppunetum. Við Látrabjarg er skörun á friðlýstu svæði við svæði sem lokað er fyrir grásleppunetum. Breiðafjörður er verndaður með sérlögum.

- e. Greining á því hvort og hvernig þessi aðgerð hafi jákvæð áhrif á vistfræðilega ferla.

Bann við grásleppunetum á viðkomandi svæðum kemur í veg fyrir að sjávarspendýr og fuglar lendi í netum og hefur því jákvæð áhrif á vistfræðilega ferla.

Næstu skref eru að skoða hvert svæði fyrir sig og meta hvort áhrif verndunar gegn meðafla sjávarspendýra skili tilætluðum árangri og tilgreina þau svæði sem ná þeim markmiðum að þar sé önnur virk svæðisvernd og þau tilkynnt til viðeigandi alþjóðastofnana.

¹ <https://www.hafogvatn.is/static/files/skjol/taekniskeyrsla-medafli-fugla-og-spendyra-i-grasleppuveidum-isl-final-draft.pdf>

8.3 Ferli til útnefningar friðlýstra svæða í hafi samkvæmt lögum um náttúruvernd

Ferli við friðlýsingu er skilgreint í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sbr. VI. kafla þeirra. Það felur í sér val minja á náttúruminjaskrá, málsmeðferð og réttaráhrif. Mikilvægt er að tryggja samlegð við útnefningar svæða og er samstarf stofnana og ráðuneyta mikilvægast í því sambandi.

Til greina kemur að ef svæði er tilnefnt fyrir virka svæðisvernd (OECM) þá verði NÍ falið (í samráði við Hafrannsóknastofnun) að meta verndargildi þess og hvort gerð sé tillaga um að það fari inn á náttúruminjaskrá (B eða C hluta).

8.4 Tillaga

Ferli til skilgreiningar verndarsvæða sbr. kafla 8.2. og samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði staðfest sem viðauki við reglugerð nr. 188/2023 um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa

Hafrannsóknastofnun verði falið að vinna að forathugun svæða sem æskilegt er að vernda. Tilfni forathugunar getur verið niðurstöður rannsókna í hafi eða ábendingar varðandi lífríki á tilteknum svæðum frá t.d. hagsmunaaðilum

Lokið verði við greiningu á því hversu áhrifaríkar reglur sem settar eru um nýtingu nytjastofna í hafi eru við verndun líffræðilegrar fjölbreytni í hafi með hliðsjón af leiðbeiningum FAO og IUCN. Þessi greining verði unnin af Hafrannsóknastofnun en í samstarfi við vísindateymi stýrihópsins. Í lok þessarar greiningar verði hún kynnt helstu hagsmunaaðilum í sjávarútvegi. Ráðherra tekur síðan ákvörðun á grunni greiningarinnar og e.a. annarra sjónarmiða hvort svæði sem um gilda takmarkanir varðandi nýtingu nytjastofna verði skilgreind og tilkynnt sem önnur virk svæðisvernd.

9. Samráð

Skilgreining verndarsvæða í hafi þarf að vinna í víðtæku samráði. Eins og áður segir er mikilvægt að slík vinna fylgi skilgreindu ferli sem jafnframt felur í sér samráð á mismunandi stigum við breiðan hóp hagaðila. Það er ekki bundið við aðila í sjávarútvegi heldur ýmis samtök, stofnanir, sveitarfélög og einkaaðila. Stór hópur hagaðila hefur verið upplýstur um vinnu stýrihópsins en eftir er að skilgreina betur hvernig verði staðið að samráði næstu árin.

Meistaránámsverkefni er á lokametrum þar sem fjallað er um samráð við og hlutverk hagsmunaaðila. Innan Háskóla Íslands er unnið að viðhorfskönnun þar sem skoðuð eru viðhorf hagsmunaaðila til vermdunar hafsvæða. Niðurstöður þessara tveggja verkefna gætu nýst til að skilgreina betur hvernig best er staðið að samráði við skilgreiningu verndarsvæða í hafi á næstu árum.

Hagsmunaaðilar búa yfir mikilli þekkingu á hafsvæðum við Ísland og söfnun þeirrar þekkingar er mikilvæg. Skilgreina þarf hvernig því er best fyrir komið, hver safnar gögnum og hvernig er unnið með þau.

Stýrihópurinn hefur fundað með Samstarfsnefnd matvælaráðuneytisins um bættu umgengni um auðlindir sjávar (umgengishópur) og frekara samstarf við þann hóp er æskilegt. Í þeim hópi eru fulltrúar helstu hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Á fundum með hópnum hefur komið fram áhugi á að útfæra betur hvernig samráði skuli háttáð og hvernig gögnum um frá hagsmunaaðilum verði best safnað. Einnig komi til greina að leita til hópsins eftir beinum tillögum að verndarsvæðum, byggt á staðbundinni þekkingu aðila í sjávarútvegi.

9.1 Tillaga

Í samráði við umgengnishópinn verði leitað tillagna að svæðum sem kæmu til greina sem verndarsvæði í hafi byggt á staðbundinni þekkingu. Jafnframt verði leitað tillagna frá umgengnishópnum um hvernig þessari þekkingu verði best safnað.

10. Núverandi verndun hafsvæða og tilnefning nýrra svæða

Alls hafa 14 svæði við Ísland verið tilkynnt af Íslands hálfu á skrá OSPAR-samningsins sem verndarsvæði í hafi og af þeim eru 10 vernduð skv. lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Flatarmál allra þessara svæða er um 559km² eða um 0,07% af efnahagslögsögu Íslands.

Reglugerð nr. 188/2023, um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa, skilgreinir 17 svæði í fiskveiðilandhelgi Íslands þar sem veiðar með botnsnertanlegum veiðarfærum s.s. botntrolli og línu eru bannaðar. Alls taka þessi svæði til tæplega 2% af fiskveiðilandhelginni. Tíu af þessum svæðum eru hluti af þeim 14 sem þegar hafa verið tilnefnd til OSPAR en voru innlimuð felld inn í reglugerð nr. 188/2023.

Tillögur um ný verndarsvæði:

1. Svæði sem þegar njóta verndar en hafa ekki verið tilkynnt til alþjóðasamninga og eru ekki í tölfræði Íslands.

Andakíll og Grunnafjörður eru verndarsvæði skv. náttúruverndarlögum auk þess að vera Ramsarsvæði. Þau mætti tilnefna sem friðlýst svæði í hafi.

Breiðafjörður er verndaður með sérlögum, en auk þeirra er unnið eftir samkomulagi milli fiskara og æðabænda um að veiðar hlífi æðarfugli. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fer með stjórn mála er varða vernd Breiðafjarðar samkvæmt lögum og er Breiðafjarðarnefnd ráðherra til ráðgjafar um allt það er lýtur að framkvæmd laganna. Greina þarf hvort lög um verndun Breiðafjarðar uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd (OECM) eða friðlýst svæði í hafi (MPA).

2. Svæði sem lúta stjórnun samkvæmt lögum og uppfylla skilyrði um aðra virka svæðisvernd (OECM).

Aðgerðir í fiskveiðistjórnun hafa leitt til lokunar á ákveðnum svæðum út frá verndarsjónarmiðum nytjastofna eða lokað á notkun ákveðinna veiðarfæra. Kanna þarf möguleika á að þessi svæði geti fallið undir flokkinn önnur virk svæðisvernd. Hvert svæði þarf að meta sérstakleg með tilliti til gildis þeirra fyrir þau verndarmarkmið sem miðað er að.

Reglugerð nr. 188/2023 var sett til að tryggja nauðsynlegar verndarráðstafanir vegna viðkvæmra vistkerfa, kóralsvæða og lítt raskaðra botnvistkerfa með tilliti, líffræðilegrar fjölbreytni, og varúðarnálgunar. Þessi reglugerð bannar

botnsnertanleg veiðarfæri og ætti að uppfylla flest skilyrði annarrar virkrar svæðisverndar. Samtals þekja svæði sem falla undir þessa reglugerð um 12.431 km² eða um 1,6% af efnahagslögsögu landsins. 8. gr. þessarar reglugerðar verndar alls 11 svæði og hafa 10 af þeim (öll nema K. liður) verið tilkynnt sem friðlýst svæði í hafi (MPA) til OSPAR. Gert er ráð fyrir að sú flokkun haldi sér. Svæði í 7. og 9. gr. (auk K. liðar í 8. gr.) hafa ekki verið tilkynnt til alþjóðasamninga. Skoða þarf sérstaklega hvort ofangreind verndun tryggji með nægilega skýrum hætti verndun t.d. gagnvart öðru raski.

Reglugerð um hrognkelsaveiðar nr. 220/2023 lokar 14 svæðum vegna hættu á meðafla sjávarspendýra. Reglugerð þessi er því sett til verndar líffræðilegri fjölbreytni og ætti að uppfylla skilyrði um aðra virka svæðisvernd. Samtals er flatarmál þessara svæði 2.831 km² eða 0,37% af efnahagslögsögu.

Aðrar reglugerðir koma til greina en oft er þar um að ræða umferðarstjórn vegna mismunandi báta og veiðarfæra eða tímabundin verndun vegna hrygningar. Unnið er að rýni þessara reglugerða og áhrifa þeirra á líffræðilega fjölbreytni.

3. Svæði sem þurfa á frekari verndun að halda – ný svæði.

Hafrannsóknastofnun er að skoða hvernig best er að vinna á kerfisbundinn hátt við að skilgreina mismunandi svæði í hafinu við landið á stórum og minni skala og að afmarka möguleg svæði með þeim verndaráherslum sem óskað er eftir.

Unnið er að því að skilgreina verkferli og kerfisbundna nálgun við vísindalega greiningu svæða og tilnefningu til verndar. Markmið verndunar þarf að vera skýrt og ákvarðanaferli gagnsætt við mat á þeim valkostum sem uppfylla skilgreind markmið.

Opna þarf á að sem flestir geti lagt til svæði sem ætti að vernda. Tryggja þarf aðkomu hagsmunaaðila sem búa yfir þekkingu og/eða gögnum sem geta gefið til kynna að svæði þurfi að vernda eða kanna betur.

Koma þarf upp neti af verndarsvæðum, tryggja þarf virkni ferla sem stuðla að viðhaldi vistkerfa og tengsl þeirra. Talsvert er í land til að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir varðandi þetta verkefni.

Unnið er að kortlagningu hafsbotnsins og mikilvægt að þeirri vinnu sé hraðað eins og kostur er. Kortlagningin getur verið forsenda líkangerðar út frá t.d. botngerð og landslagi hafsbotnsins en segir ekkert um lífríki eða mögulegt lífríki ein og sér.

Efla þarf vinnu við að kortleggja búsvæði, vistgerðir og lífríki líkt og gert hefur verið á landi með kortlagningu vistgerða en það er forsenda þess að hægt verði að meta verndargildi. Mikið vantar af upplýsingum um lífríkið á hafsbotninum sem er í raun það sem er verndarþurfi. Þau svæði sem hafa verið vernduð vegna

Þess að þau eru viðkvæm byggja mest á vinnu við kortlagningu búsvæða en fjölgeislamælingakort voru mjög gagnleg við að setja mörk svæðanna.

Byggja þarf upp gagnagrunna og landupplýsingakerfi til að halda utan um gögn og þekjur sem safnast til að tryggja rekjanleika og eru mikilvæg til að móta ákvarðanatöku.

Þar sem hægt verður að spá fyrir um líkur á viðkvæmum vistkerfum, mikilli fjölbreytni eða svæðum með hátt verndargildi þarf að taka ákvörðun um vernd og eða takmarkanir, og setja þarf slík svæði í forgang varðandi frekari rannsóknir. Skýra þarf forsendur fyrir slíkum líkönum og hvað teljist ásættanleg óvissa.

4. Svæði sem þegar hefur verið bent á og ætti að setja í forgang að skoða.

Setja þarf í forgang kortlagningu búsvæða á lista OSPAR: kóralla, svampabotn, kalkþörungasvæði, neðansjávarfjöll o.fl. og/eða EBSA-svæði (e. Ecologically or Biologically Significant Marine Areas).

Á fundum vísindateymis stýrihópsins með öðrum sérfræðingum hafa komið upp umræður um verndargildi ýmissa svæða t.d. á og við Reykjaneshrygg þar sem jarðfræði er mjög fjölbreytt og kvik. Á slíkum svæðum verður gjarnan til mikil tegundafjölbreytni. Reykjaneshryggur er auk þess skilgreindur sem EBSA svæði utan lögsögu Íslands m.a. vegna sérstæðs botndýralífs.

