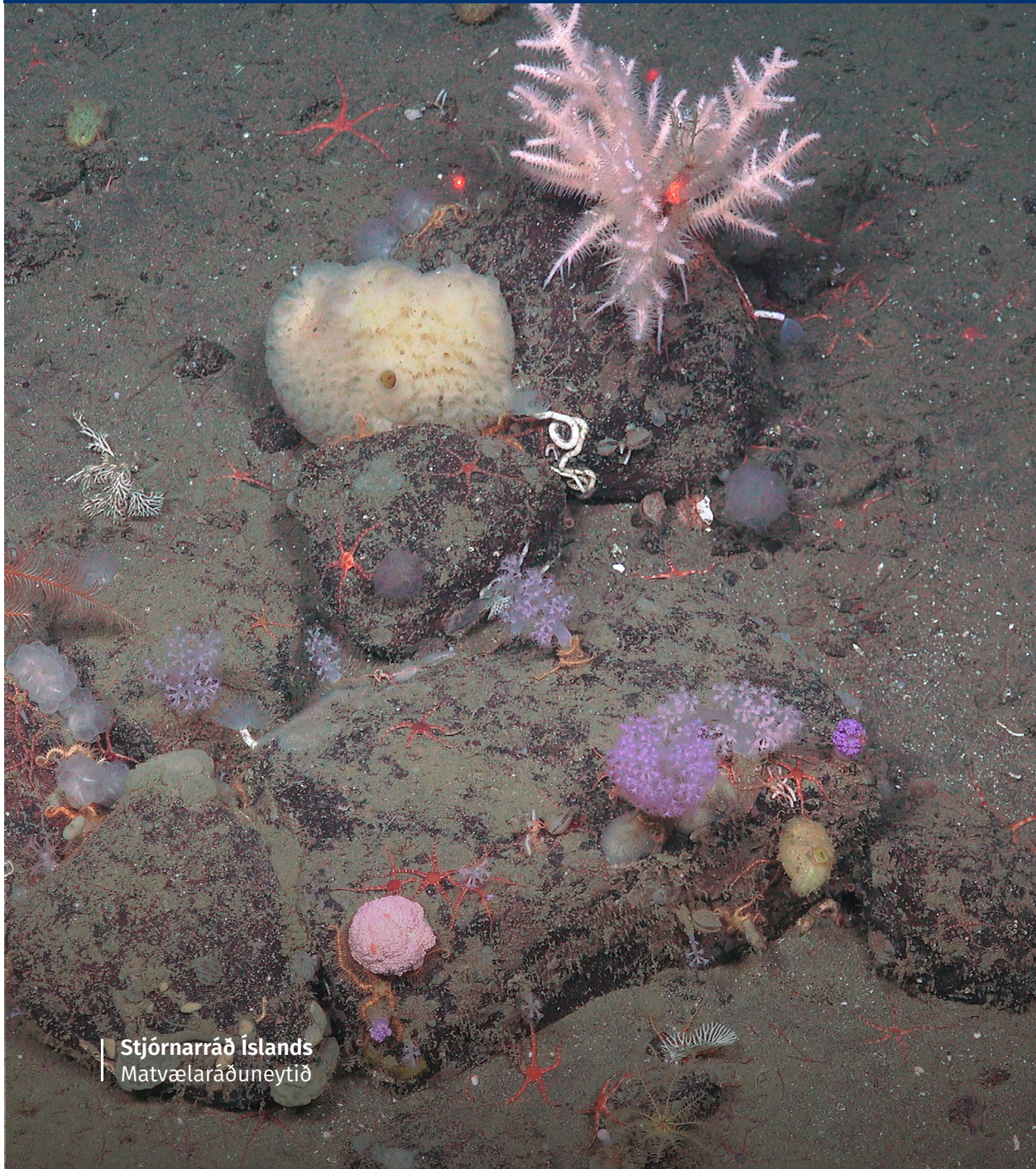


Júlí 2024



Verndarsvæði í hafi

Lokaskýrsla stýrihóps
um verndun hafsins



Stjórnarráð Íslands
Matvælaráðuneytið

Verndarsvæði í hafi

Lokaskýrsla stýrihóps um verndun hafsins

Útgefandi: Stjórnarráð Íslands

Umbrot og textavinnsla: Stjórnarráð Íslands

© 2024 Stjórnarráð Íslands

mar@mar.is | www.mar.is

Júlí 2024 | ISBN 978-9935-551-08-5

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
1. Inngangur	6
2. Áherslur í verndun hafsvæða og stefna Íslands	10
2.1 Þekking og forgangsröðun verndunar	11
2.2 Verndun óraskaðra hafsvæða — varúðarnálgun — og endurheimt	12
2.3 Stefna um verndun hafsins og hafskipulag	13
2.4 Eftirfylgni tillagna stýrihópsins	13
3. Ferli til útnefningar og tilkynningar verndarsvæða í hafi	15
3.1 Ferli vegna tilnefningar verndarsvæða samkvæmt lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands	15
3.2 Ferli til útnefningar verndarsvæða í hafi samkvæmt lögum um náttúruvernd	20
3.2.1 Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda	20
3.2.2 Friðlýsingar í hafi	20
3.2.3 Eftirlit og vöktun	23
4. Greining á gildandi regluverki og hvernig það samræmist viðmiðum um aðra virka svæðisvernd	24
4.1 Greining svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands	24
4.2 Greining svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt náttúruverndarlögum og sérlögum um verndun	28
4.2.1 Lög um vernd Breiðafjarðar	29
4.2.2 Bann við sjókvíaeldi	31
4.2.3 Strandsvæðisskipulag	32
4.2.4 Verndun samkvæmt skipulagslögum	33
4.2.5 Lög um stjórn vatnamála	33
4.3 Tillögur stýrihópsins um svæði sem uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd	34

Útdráttur

Stýrihópur sem matvælaráðherra skipaði í mars 2023 hefur það hlutverk að skilgreina áherslur Íslands um vernd hafsvæða í íslenskrí lögsögu m.a. með hliðsjón af markmiðum Samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Stýrihópurinn skilaði af sér áfangaskýrslu í janúar 2024 þar sem staða málsins var greind og tillögur lagðar fram um næstu skref. Nú liggur fyrir lokaskýrsla stýrihópsins með tillögum annars vegar um áherslur í starfi stjórnvalda og hins vegar um hvaða svæði geta talist til verndarsvæða í hafi með hliðsjón af núverandi stjórnun verndunar og nýtingar.

Stýrihópurinn telur að í ljósi stöðu þekkingar á vistkerfum hafsins sé talsverð áskorun að ná markmiði um verndun 30% efnahagslögsögu Íslands fyrir árið 2030 í skilningi stefnu samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Hins vegar er raunhæft að stíga strax skref byggð á þeirri þekkingu og því stjórnkerfi sem er til staðar og skilgreina hvernig unnið verði að þessu markmiði á næstu árum.

Tillögur stýrihópsins eru:

- Áhersla verði á næstu árum á verndun sérstæðra og viðkvæmra vistkerfa í hafi. Kortleggja þarf svæði með hátt verndargildi og vinna samhliða skipulega að rannsóknum á þeim svæðum þar sem líklegt þykir að slík vistkerfi finnist.
- Koma ætti á verndun hafsvæða utan megin veiðisvæða á grundvelli varúðar-nálgunar þannig að leyfi til nýtingar grundvallist almennt á að framkvæmdar séu áður rannsóknir innan svæðanna.
- Uppfæra þarf heildstæða stefnu í málefnum hafsins en slíkt verkefni krefst aðkomu margra ráðuneyta og stofnana. Jafnframt væri æskilegt að hefja vinnu við að skilgreina svæðisbundið skipulag innan efnahagslögsögu. Skoða þarf lagagrundvöll slíkrar vinnu.
- Skipuð verði verkefnisstjórn sem fylgi eftir verkefninu um verndarsvæði í hafi til ársins 2030. Hlutverk verkefnisstjórnar yrði að; a) tryggja samstarf matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis í málefnum verndarsvæða í hafi um að unnið sé að markmiðum um verndun líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæða, b) unnið sé að þeim tillögum sem skilgreindar eru af stýrihópnum og ráðherra staðfesta að unnið verði að, c) styðja við vinnu Hafrannsóknastofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands hvað varðar kortlagningu svæða til verndunar og d) kalla saman þverfaglegt teymi sem metur tillögur að verndarsvæðum eftir forathugun. Verkefnisstjórnin verði skipuð sameiginlega af matvælaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Í henni sitji fulltrúar matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

-
- 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.
-
- Lagt er til að teymi sem annast þverfaglegt mat á þeim svæðum sem til greina koma verði kallað til hverju sinni þegar forathugun Hafrannsóknastofnunar á svæði liggur fyrir. Lagt er til að í teyminu verði eftirfarandi:
 - a. sérfræðingur frá Náttúrufræðistofnun Íslands sem tryggir tengingu við vinnu við náttúruminjaskrá.
 - b. sérfræðingur frá Fiskistofu sem tryggir þekkingu á hagsmunum sjávarútvegs á viðkomandi svæði og þekkingu á regluverki og stjórnsýslu sjávarútvegs.
 - c. sérfræðingur úr háskólasamfélaginu með þekkingu á málefnum hafsins.
-
- Náttúrufræðistofnun Íslands í samráði við Hafrannsóknastofnun verði falið að meta hvort gera eigi tillögu um að skrá viðkvæm og sérstæð vistkerfi, vistgerðir og tegundir í hafi á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár með friðun eða friðlýsingu í huga m.a. tegundir, vistgerðir, búsvæði og vistkerfi í hafi sem eru verndarþurfi skv. mati OSPAR. Þetta eru t.d. kóral- og svampasamfélög á hafsbotni, kalkþörungabreiður, þaraskógar, jarðhitasvæði á neðansjávarhryggjum, neðansjávarfjöll, leirur, marhálmsbreiður, kræklinga- og öðubeð, fæðusvæði sjófuglategunda, búsvæði hnísu, búsvæði fiskitegunda t.d. þorsks, áls, atlantshafslax og skötu o.fl.
-
- Verkefnisstjórn um eftirfylgni verndarsvæða í hafi verði falið að vinna að tilkynningu svæða sem vernduð eru samkvæmt lögum um náttúruvernd til UN Environment World Conservation Monitoring Centre (UN WCMC) og OSPAR. Jafnframt að skoða frekar aðrar reglur og stjórnþæki og leita samstarfs við viðkomandi ráðuneyti um hvernig þau nýtist best til að tryggja verndun lífríkis í hafi.
-
- Lagt er til að svæði sem þegar hafa verið metin og talin eru uppfylla skilyrði um aðra virka svæðisvernd og svara til 1,6% af efnahagslögsögu Íslands (græn svæði) verði tilkynnt til UN WCMC og OSPAR sem verndarsvæði í hafi með aðra virka svæðisvernd (OECM). Jafnframt er lagt til að tillögur um svæði sem uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd ásamt skýrslu um greiningu svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.
-
- Lagt er til að svæði í flokki B verði greind nánar m.t.t. þess hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera á gildandi reglum fyrir þau til að ná að falla að viðmiðum um aðra virka svæðisvernd og/eða hvort svæði hefur möguleika á að hafa jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni.
-



1. Inngangur

Matvælaráðherra skipaði þann 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. Hópnum var falið 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.

Samkvæmt skipunarbréfi var stýrihópnum gert að skila fyrstu tillögum til ráðherra fyrir 1. desember 2023. Áfangaskýrslu var skilað til ráðherra í janúar 2024 þar sem staða málsins var reifuð og lagðar fram tillögur um það hvernig stýrihópurinn sér fyrir sér að þetta stóra verkefni verði best unnið áfram.

Staða tillagna í áfangaskýrslu stýrihóps:

Tillaga	Staða
Hugtakið „friðlýst svæði í hafi“ samkvæmt lögum um náttúrvernd 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.	Engar athugasemdir gerðar við tillögu en kostur ef stjórnvöld nota samræmt orðalag.
Nauðsynlegt er að fyrir liggji 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.	Tillaga ítrekuð í lokaskýrslu stýrihópsins sbr. kafli 2.3.
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.	Samhljóða áhersla er í fjárveitingabréfi Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 2024.
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 áreks-tra mismunandi lagaákvæða og hvernig vernd á grunni einstakra laga samrýmist alþjóðlegum skilgreiningum.	Umfjöllun um lagaramma í lokaskýrslu sbr. kafli 4.
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.	Tillaga að greiningu liggur fyrir í lokaskýrslu.
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.	Tillaga að greiningu liggur fyrir í lokaskýrslu.

Tillaga	Staða
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.	Verkefnið rætt við umgengnishópin en tillögur ekki borist.
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).	Greining liggur ekki fyrir.
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.	Engar ákvarðanir liggja fyrir. Fyrir liggur erindi frá samráðshópi þriggja ráðuneyta til utanríkisráðherra, matvælaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um að efla þurfi þátttöku Íslands á þessum vettvangi frá því sem nú er, til að tryggja hagsmuni og axla ábyrgð Íslands í alþjóðlegu samstarfi um málefni hafsins.

Þessi skýrsla er lokaskýrsla hópsins með tillögum um áherslur Íslands á næstu árum um verndun hafsvæða við Ísland. Í henni eru settar fram tillögur um hvernig megi halda áfram á þeirri vegferð að tryggja fullnægjandi verndun viðkvæmra og mikilvægra vistkerfa í hafi í samræmi við alþjóðlega stefnumótun og áherslur Íslands. Í kafla tvö koma fram ábendingar sem snúa að öflun þekkingar, varúðarnálgun og stefnumörkun fyrir nýtingu og verndun hafsins. Kafla þrjú inniheldur tillögu að ferli til útnefningar og tilkynningar verndarsvæða í hafi þar sem m.a. er skilgreint hvaðan tillögur koma og hvernig samráði skuli háttað. Loks er í fjórða kafla niðurstöður greiningar á gildandi regluverki um nýtingu hafsins og hvernig það uppfyllir viðmið fyrir aðra svæðisbundna verndun.

Eigi vel að takast til þarf stjórnkerfið, bæði ráðuneyti og stofnanir að vinna vel saman að skilgreindum markmiðum. Einnig er nauðsynlegt að þessi vinna byggji á miklu samráði við breiðan hóp aðila sem getur átt ríkra hagsmuna að gæta og einnig búið yfir bæði frumkvæði og þekkingu sem nýtist til að stuðla að bættri verndun lífríkis hafsins. Þetta er forsenda þess að Ísland nái yfirlýstu markmiði um fullnægjandi verndun 30% hafsvæða fyrir árið 2030.

Stýrihópurinn var þannig skipaður:

Agnar Bragi Bragason, tilnefndur af matvælaráðuneytinu,

Björn Helgi Barkarson, tilnefndur af matvælaráðuneytinu, formaður,

Guðbjörg Ásta Ólafsdóttir, tilnefnd af Hafrannsóknastofnun, Steinunn Hilma Ólafsdóttir, tók við af Guðbjörgu,

Hugi Ólafsson, tilnefndur af umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu,

Snorri Sigurðsson, tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands,

Þórdís Björt Sigþórsdóttir, tilnefnd af Umhverfisstofnun.

Freydís Vigfúsdóttir var starfsmaður hópsins og Sveinn Kári Valdimarsson leysti hana af.



2. Áherslur í verndun hafsvæða og stefna Íslands

Svæðisbundnar verndaraðgerðir í hafi eru meðal mikilvægustu aðgerða sem þarf að beita til að tryggja til framtíðar að starfsemi, heilleiki, samfella og seigla mikilvægra vistkerfa í hafi viðhaldist. Einnig til að bregðast við, draga úr og helst stöðva alveg þá miklu hnignun líffræðilegrar fjölbreytni sem skýrar vísbendingar eru um að eigi sér stað í flestum vistkerfum jarðar þ.m.t. í hafinu. Hnignun líffræðilegrar fjölbreytni ógnar ekki einungis tilvist fjölda lífverutegunda heldur velmegun mannfólks á jörðinni þar sem undirstöður lífsgæða okkar reiða sig að stærstum hluta á starfsemi vistkerfa af ýmsum toga. Verndarsvæði í hafi eru stjórnækni sem styður við líffræðilega fjölbreytni og eru þannig undirstaða bæði fæðuöryggis og heilsu hafsins.¹

Nauðsynlegt er að átta sig á hvernig Ísland getur styrkt stoðir verndunar í hafi og sjálfbærrar nýtingar með þeim stjórnækjum sem við búum yfir með það að markmiði að efla verndun líffræðilegrar fjölbreytni í hafinu. Vistkerfisnálgun er rauður þráður í stefnu samningsins um líffræðilega fjölbreytni þar sem hún styður við verndun líffræðilegrar fjölbreytni; sjálfbæra nýtingu og sanngirni og jafnræði við nýtingu erfðaaublínda.²

2.1 Þekking og forgangsröðun verndunar

Hafið þekur um 70% af yfirborði jarðar. Ljóst er að þekking okkar á hafsvæðum er enn brotarkennd, þrátt fyrir auknar rannsóknir og tækni. Þetta á einnig við um íslensk hafsvæði. Af heildstæðum rannsóknarverkefnum má helst nefna reglubundna leiðangra Hafrannsóknastofnunar, s.s. stofnmatsleiðangra, ástandsmælingar sjávar, vöktun umhverfisþátta, kortlagningu hafsbotsins með fjölgeislamælingum og kortlagningu búsvæða. Þekking á samspili og virkni ýmissa kerfa og ferla í hafinu er

¹<https://www.ioc.unesco.org/en/stor2024>

²<https://www.cbd.int/decision/cop?id=7148>

ábótavant, s.s. vistkerfistengsla lífvera og áhrifa mannsins. Lítið er um að gögnum hafi verið safnað á skipulegan hátt á forsendum líffræðilegrar fjölbreytni.

Leiðbeiningar alþjóðastofnana (Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna³ (FAO) og Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin⁴ (IUCN)) sem stýrihópurinn hefur haft til hliðsjónar í sinni vinnu gera ráð fyrir að lífríki sé þekkt á tilnefndum verndarsvæðum og að þar sé komið á virkri stýringu og vöktun.

Í ákvörðunum á grundvelli samnings um líffræðilega fjölbreytni (CBD) er kveðið á um að vernda skuli a.m.k. 30% haf- og strandsvæða, og sérstaklega þau svæði sem eru mikilvæg fyrir líffræðilega fjölbreytni auk ferla og þjónustu vistkerfa. Eins og fram kemur í 4. kafla áfangaskýrslu starfshópsins hafa verið skilgreind vistkerfi í hafi sem teljast viðkvæm (VME) sem hafa að talsverðu leyti mótað áherslur Íslands í verndun hafsvæða. Jafnframt þarf því að huga að svæðum sem eru mikilvæg í efnahagslegu samhengi (þjónusta vistkerfa) og er þá rökrétt að horfa til svæða sem mikilvæg eru fyrir nytjastofna sjávar.

Stýrihópurinn telur að í ljósi stöðu þekkingar á vistkerfum hafsins sé talsverð áskorun að ná markmiði um verndun 30% efnahagslögsögu Íslands fyrir árið 2030 í skilningi stefnu samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Hins vegar er raunhæft að stíga strax skref byggð á þeirri þekkingu og því stjórnkerfi sem er til staðar og skilgreina hvernig unnið verði að þessu markmiði á næstu árum.

Alþjóðastofnanir eins og OSPAR hafa skilgreint tegundir, vistgerðir, búsvæði og vistkerfi í hafi sem talið er að séu verndarþurfi.⁵ Mörg þeirra finnast á íslenskum hafsvæðum og sem dæmi má nefna kóral- og svampsamfélög á hafsbotni, kalkþörungabreiður, þaraskóga, jarðhitasvæði á neðansjávarhryggjum, neðansjávarfjöll, leirur, marhálmsbreiður, kræklinga- og öðubeð, fæðusvæði sjófuglategunda, búsvæði hnísu, búsvæði fiskitegunda t.d. þorsks, áls, atlantshafslax og skötu o.fl. Greina þarf nánar verndarstöðu þessara tegunda, búsvæða, vistgerða og vistkerfa í íslenskum hafsvæðum og skilgreina betur hvaða verndarráðstafanir eru best til þess fallnar að tryggja verndun þeirra. Þar koma einkum til greina takmarkanir á notkun veiðarfæra samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sbr. kafli 3.1 og friðun eða friðlýsing samkvæmt lögum um náttúruvernd sbr. kafli 3.2.

Tillaga:

Áhersla verði á næstu árum á verndun sérstæðra og viðkvæmra vistkerfa í hafi. Kortleggja þarf svæði með hátt verndargildi og vinna samhlíða skipulega að rannsóknum á þeim svæðum þar sem líklegt þykir að slík vistkerfi fínist.

³FAO. 2022. A handbook for identifying, evaluating and reporting other effective area-based conservation measures in marine fisheries. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc3307en>

⁴IUCN-WCPA Task Force on OECMs, (2019). Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. Gland, Switzerland: IUCN.

⁵<https://www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats/list-of-threatened-declining-species-habitats>

2.2 Verndun óraskaðra hafsvæða — varúðarnálgun — og endurheimt

Almennt gildir fyrir nýjar framkvæmdir í eða á hafi að þær eru háðar leyfi. Rannsóknarleyfi er undanfari nýtingarleyfis. Þetta gildir um nýtingu flestra auðlinda í hafi sem á landi.

Ekki er enn mikil ásókn í nýtingu stórs hluta efnahagslögsögunnar m.a. vegna mikils dýpis. Að sama skapi er þekking á vistkerfum á því svæði takmörkuð. Ef svæði utan megin veiðisvæða væru vernduð á grundvelli varúðarnálgunar og rannsóknir á þeim svæðum sýndu jákvæð áhrif verndaraðgerða fyrir líffræðilega fjölbreytni, þá gætu slík svæði flokkast sem OECM svæði og talið til tölulegra markmiða um vernd í hafi.

Ísland getur markað stefnu um það s.s. í landsskipulagsstefnu að hafsvæði í kringum Ísland sem er lítið rannsakað og þar sem enn er lítil ásókn í nýtingu njóti verndar þannig að þar verði ekki heimiluð nýting nema að undangengnum rannsóknum á þeim vistkerfum sem þar eru. Þetta væri til að staðfesta varúðarnálgun við nýtingu hafsvæða.

Vinna stýrihópsins hefur beinst að þeim svæðum þar sem rannsóknir hafa farið fram og áhersla á að gæði verndarsvæða sé mikilvægari mælikvarði en samanlögð stærð þeirra. Verndun annarra hafsvæða á grundvelli varúðarnálgunar, að þar verði ekki nýting leyfð sé óvissa um áhrif á umhverfi, er í samræmi við meginreglur náttúruverndarlaga og gæti jafnframt byggt á stefnu íslenskra stjórnvalda um verndun og nýtingu hafsvæða.

Stýrihópurinn hefur ekki tekið til skoðunar hvort skilgreina megi hafsvæði innan efnahagslögsögu Íslands sem virk endurheimtarsvæði. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni hefur skilgreint markmið um að virk endurheimt fari fram á 30% hnignaðra vistkerfa fyrir árið 2030. Æskilegt er að vinna slíka greiningu en svæði sem gætu fallið undir þetta markmið eru t.d. hafsvæði þar sem veiði var áður stunduð en hefur nú verið hætt.

Tillaga:

Koma ætti á verndun hafsvæða utan megin veiðisvæða á grundvelli varúðarnálgunar þannig að leyfi til hvers kyns nýtingar grundvallist almennt á að framkvæmdar séu rannsóknir innan svæðanna áður.

2.3 Stefna um verndun hafsins og hafskipulag

Mikilvægt er að halda til haga þeirri niðurstöðu stýrihópsins sem kemur fram í áfanga-skýrslu að íslensk stjórnvöld þurfa að móta skýrari stefnu varðandi verndarsvæði í hafi og almennt varðandi nýtingu hafsvæða. Núverandi löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða er ekki afgerandi hvað varðar stefnumörkun fyrir verndun og nýtingu hafsvæða en kveður á um að í landsskipulagsstefnu sé ávallt uppfærð stefna um skipu-lagsmál á haf- og strandsvæðum. Samkvæmt nýsamþykktri Landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að greint verði hver ber ábyrgð á mismunandi ákvörðunum um nýtingu eða vernd hafsvæða utan strandsvæða eins og þau eru skilgreind í lögum um haf- og strandsvæði, nr. 88/2018, og hvernig ferli ákvarðanatöku er uppbyggt. Á grunni greiningar verði gerð tillaga að skilvirku ferli við töku ákvarðana sem tryggir aðkomu þeirra stjórnvalda og hagsmunaaðila sem fara með ólík málefni nýtingar og verndar á hafsvæðum.⁶

Með heildstæðu skipulagi sem tekur til allrar nýtingar mætti samhæfa mun betur en nú er meginlínur varðandi verndun og nýtingu hafsvæða í efnahagslögsögu Íslands. Í vísindaskýrslu UNESCO um ástand hafsins kemur fram að skipulag hafsvæða (marine spatial planning) sé mikilvægt stjórnþæki til að draga úr álagi á vistkerfi hafsins.⁷

Heildstæð stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum hafsins er frá árinu 2004 en mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan. Nauðsynlegt er að stefnumörkunin verði uppfærð og sérstaklega þeir þættir sem varða samspil verndunar og nýtingar m.t.t. alþjóðlegrar þróunar með áherslu á líffræðilega fjölbreytni og verndun vistkerfa.

Tillaga:

Uppfæra þarf heildstæða stefnu í málefnum hafsins en slíkt verkefni krefst aðkomu margra ráðuneyta og stofnana. Jafnframt væri æskilegt að hefja vinnu við að skilgreina svæðisbundið skipulag innan efnahagslögsögu. Skoða þarf lagagrundvöll slíkrar vinnu.

2.4 Eftirfylgni tillagna stýrihópsins

Framgangur þeirra tillagna sem fram koma í þessari skýrslu eru háðar samþykki ráðherra. Njóti þær velvildar ráðherra er hins vegar nauðsynlegt að ábyrgð á framkvæmd sé vel skilgreind. Framgangur tillagnanna byggir jafnframt á góðu samstarfi stofnana ríkisins.

⁶<https://www.althingi.is/alttext/154/s/0621.html>

⁷<https://www.ioc.unesco.org/en/stor2024>

Ferli fyrir verndun hafsvæða samkvæmt lögum um fiskveiðar í landhelgi Íslands er skilgreint hvað varðar heimild ráðherra til verndar gegn skaðlegum veiðum. Ferlið fyrir verndun hafsvæða samkvæmt náttúruverndarlögum er vel skilgreint bæði hvað varðar þau skref sem þarf að stíga við mótun náttúruminjaskrár og hver ber ábyrgð á þeim.

Stýrihópurinn telur mikilvægt að skilgreina vel hvernig verkefnum sem snúa að verndarsvæðum í hafi verði fylgt eftir á næstu árum.

Tillaga:

Skipuð verði verkefnisstjórn sem fylgi eftir verkefninu um verndarsvæði í hafi til ársins 2030. Hlutverk verkefnisstjórnar yrði að;

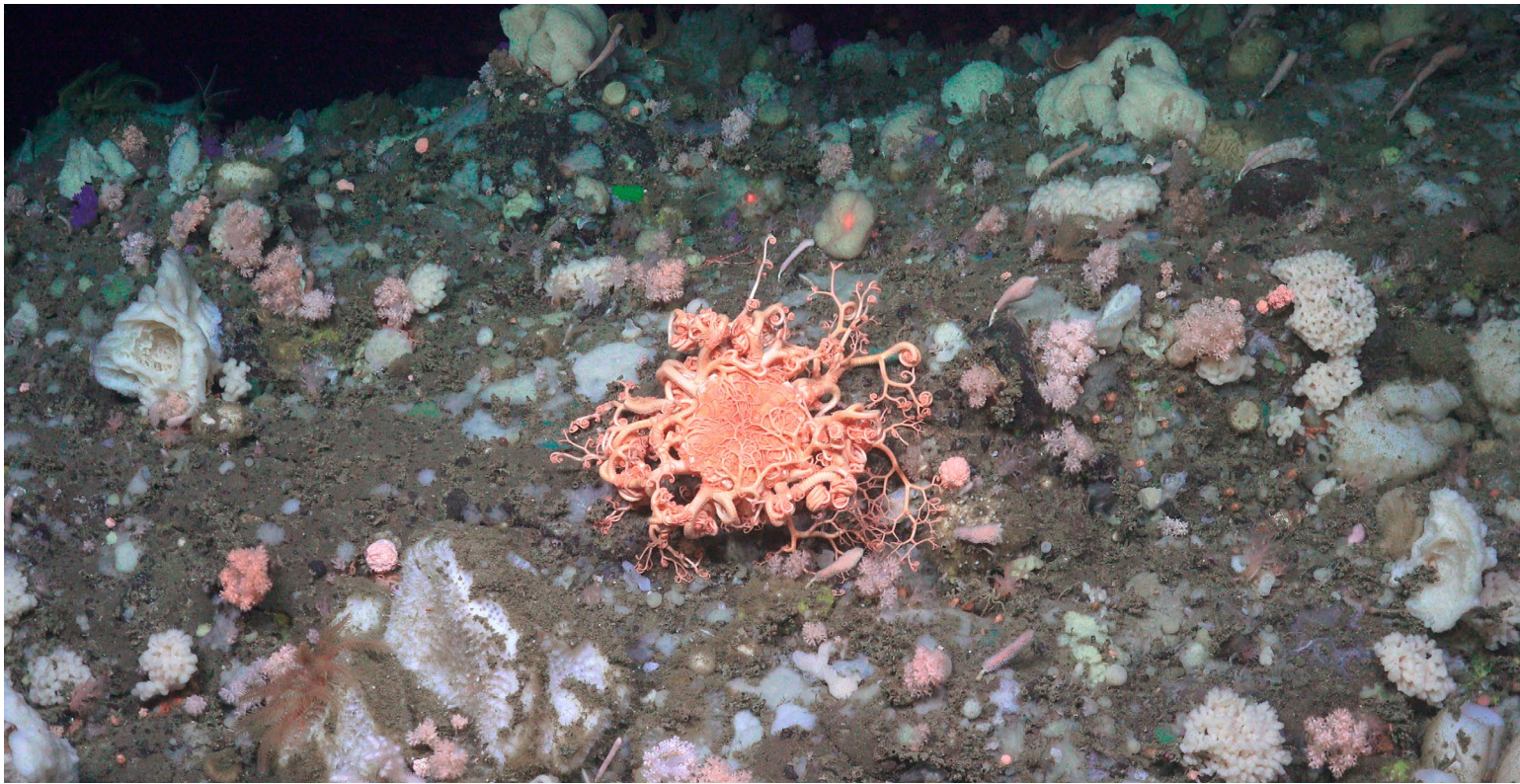
-
- a. tryggja samstarf matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis í málefnum verndarsvæða í hafi,***

 - b. unnið sé að þeim tillögum sem skilgreindar eru af stýrihópnum og ráðherrar staðfesta að unnið verði að,***

 - c. styðja við vinnu Hafrannsóknastofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands hvað varðar kortlagningu svæða til verndunar og***

 - d. kalla saman þverfaglegt teymi sbr. tl. 2 í kafla 3.1. sem metur tillögur að verndarsvæðum eftir forathugun Hafrannsóknastofnunar.***
-

Verkefnisstjórnin verði skipuð sameiginlega af matvælaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Í henni sitji fulltrúar matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.



3. Ferli til útnefningar og tilkynningar verndarsvæða í hafi

Í áfangaskýrslu stýrihópsins er gerð tillaga um að ferli til skilgreiningar verndarsvæða og samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði staðfest sem viðauki við reglugerð nr. 188/2023 um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa. Þessi ferill hefur verið skilgreindur nánar í vinnu stýrihópsins. Meginmarkmiðið er að ferill útnefninga og tilkynninga um verndarsvæði sé gagnsær og vel ígrundaður (mynd 1).

Gert er ráð fyrir að stefna stjórnvalda liggji fyrir varðandi verndarsvæði í hafi og sömu leiðis skilgreint hlutverk stofnana og ráðuneyta.

3.1 Ferli vegna tilnefningar verndarsvæða samkvæmt lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands

Stýrihópurinn mótaði tillögur að ferli fyrir útnefningu verndarsvæða í hafi samkvæmt lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sbr. tillögu í kafla 8.2. í áfangaskýrslu stýrihópsins. Tillagan tekur mið af leiðbeiningum alþjóðastofnanna. Tillagan þarfnast prófunar og líklegt að hún þurfi að þróast eftir því sem verkefninu um tilnefningu verndarsvæða vindur fram.

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

Gert er ráð fyrir að Hafrannsóknastofnun eigi frumkvæði að forathugun svæða sem koma til greina sem svæði sem njóta tiltekinnar verndar í hafi. Tilfni 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 sem hafi áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

Niðurstaða Hafrannsóknastofnunar getur verið að um sé að ræða svæði með mikið verndargildi sem þurfi að meta m.t.t. VI. kafla náttúruverndarlaga, þ.e. hvort viðkomandi náttúruminjar falli undir 35. gr. laganna og skuli skrá í náttúruminjaskrá og eftir atvikum friðlýsa sbr. kafla 3.2. Mikilvægt er að tryggja að upplýsingar um slíkt skili sér inn í ferli við undirbúning framkvæmdaáætlunar náttúruminjaskrár.

2. Framhaldsathugun. Þverfaglegt mat á tilteknum svæðum:

Eftir forathugun fer fram þverfaglegt mat á þeim svæðum sem til greina koma. 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.



Afurð þverfaglegs mats er eftirfarandi:

-
- 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 líffræðilega fjölbreytni.

 - 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 i veg fyrir álag.

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

 - f. Greining á því hvernig verndarandlagi verði viðhaldið til langs tíma með lagalegum eða öðrum skilvirkum leiðum (svo sem með lögum eða reglugerðum).
-

Ráðuneytið kynnrir tillögu úr þverfaglegu mati í samráðsgátt.

3. Mat á tillögum og ákvörðun:

- a. Eftir kynningu tillögu í samráðsgátt metur ráðherra sjávarútvegs tillögur þverfaglegs mats og samþykkir tillögur um svæði sem uppfylli skilyrði sem svæði með virkar fiskveiði verndarráðstafanir (sbr. Fisheries OECMs skv. FAO⁸).
- b. Ráðherra kynnir drög að reglugerð um svæðisbundnar verndarráðstafanir í hafi í samráðsgátt.
- c. Ráðherra setur reglugerð um svæðisbundnar fiskveiðiverndarráðstafanir 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 vernda líffræðilega fjölbreytni innan svæðisins.

4. Tilkynning svæða:

- a. Ráðherra sjávarútvegs tekur ákvörðun um tilkynningu svæða með aðra virka svæðisvernd.
- b. Svæði eru tilkynnt til UN Environment World Conservation Monitoring Centre, UN WCMC⁹ og viðeigandi samnings eða samninga s.s. OSPAR.

Tillaga:

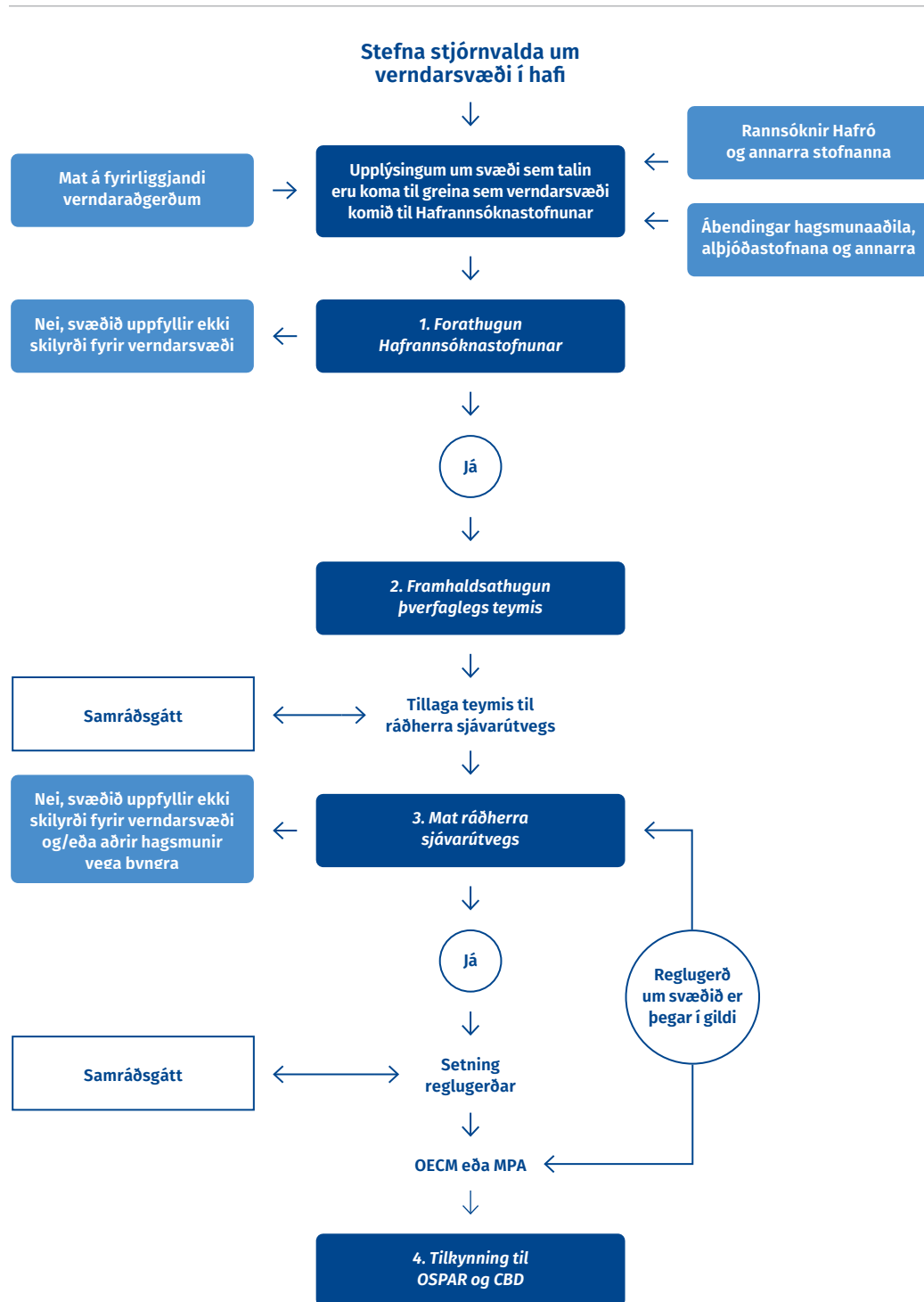
Ferli til útnefningar og skilgreiningar svæða með annarri virkri svæðisvernd samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði staðfest sem viðauki við reglugerð nr. 188/2023 um verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa.

Lagt er til að teymi sem annast þverfaglegt mat á þeim svæðum sem til greina koma verði kallað til hverju sinni þegar forathugun Hafrannsóknastofnunar á svæði liggur fyrir. Lagt er til að í teyminu verði eftirfarandi:

- Sérfræðingur frá Náttúrufræðistofnun Íslands sem tryggir tengingu við vinnu við náttúruminjasrá.
- Sérfræðingur frá Fiskistofu sem tryggir þekkingu á hagsmunum sjávarútvegs á viðkomandi svæði og þekkingu á regluverki og stjórnsýslu sjávarútvegs.
- Sérfræðingur úr háskólasamfélaginu með þekkingu á málefnum hafsins.

⁸<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/822cfedc-a209-4b73-ac2e-b3cb4c10f3eb/content>

⁹<https://unep-wcmc.org/en>



Mynd 1. Tillaga að ferli við tilnefningu og málsmeðferð verndarsvæða í hafi samkvæmt lögum um fiskveiðar í landhelgi Íslands.

3.2 Ferli til útnefningar verndarsvæða í hafi samkvæmt lögum um náttúruvernd

Lög um náttúruvernd hafa að geyma ákvæði sem nýta má til að ná fram markmiðum um 30% verndun hafsvæða í skilningi stefnu samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Það eru einkum annars vegar með friðun og hins vegar með friðlýsingu. Fyrir hvort tveggja er meginreglan sú að friðun eða friðlýsing byggir á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár sem samþykkt er sem þingsályktun á Alþingi.

Náttúruminjaskrá skiptist í þrjá hluta:

- Friðlýst svæði. A-hluti:** Skrá yfir friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum og friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir og önnur svæði vernduð samkvæmt sérlögum.
- Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun. B-hluti:** Framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.
- Aðrar mikilvægar náttúruminjar. C-hluti:** Skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða.

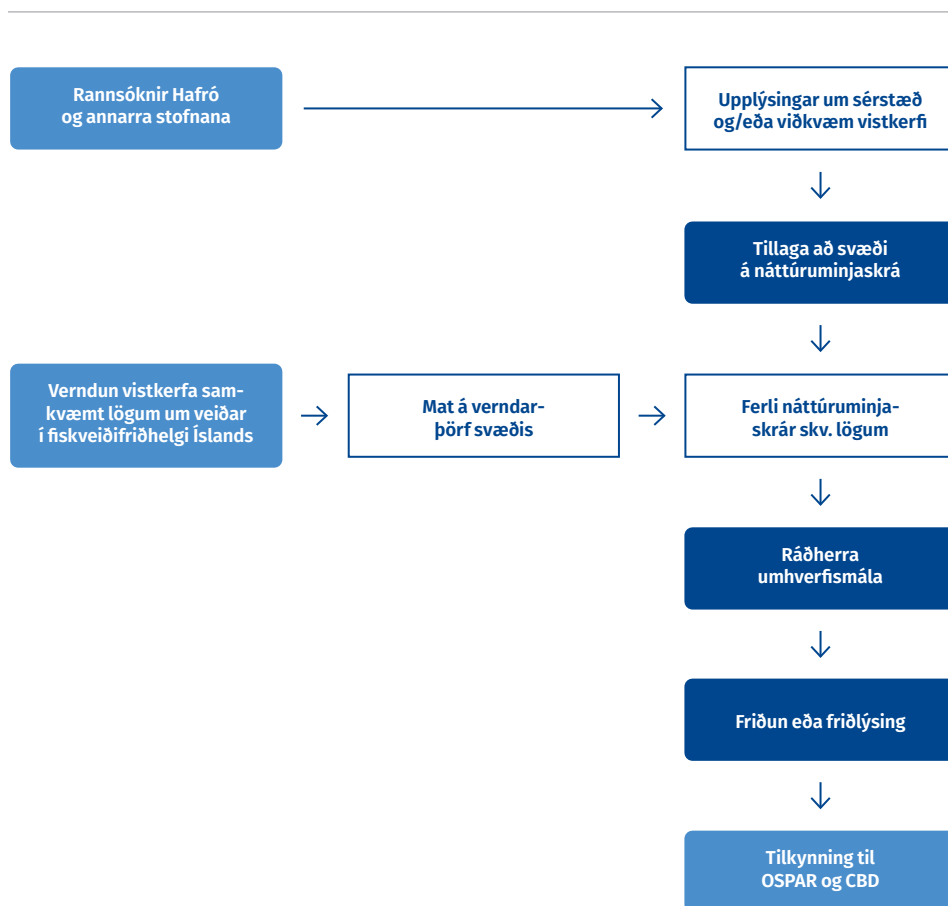
3.2.1 Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda

Hvað varðar friðunarákvæði laganna þá segir í 1. mgr. 56. gr. að ráðherra geti gefið út auglýsingu um friðun tiltekinna vistkerfa, vistgerða og tegunda til að ná markmiðum sem eru að finna í 2. gr. laganna. Þá kemur m.a. fram að friðunin geti náð til afmarkaðra hafsvæða og að í auglýsingu um verndun tegunda sé þar að auki hægt að mæla fyrir um vernd búsvæða hennar. Mælt er fyrir um í greininni að þegar um er að ræða friðun sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lífandi auðlinda hafsins eða hafsbotsins skuli samráð haft við þann ráðherra sem fer með málefni sem varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotsins, sem nú er matvælaráðherra. Samkvæmt 2. mgr. skal ráðherra byggja ákvörðun um friðun á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár en ekki er gert ráð fyrir að friðun geti átt sér stað án þess að vistkerfið, vistgerðin eða tegundin sé að finna í áætluninni eða að hún liggi fyrir. Engin hafsvæði hafa enn verið friðuð á grundvelli ákvæðisins.

3.2.2 Friðlýsingar í hafi

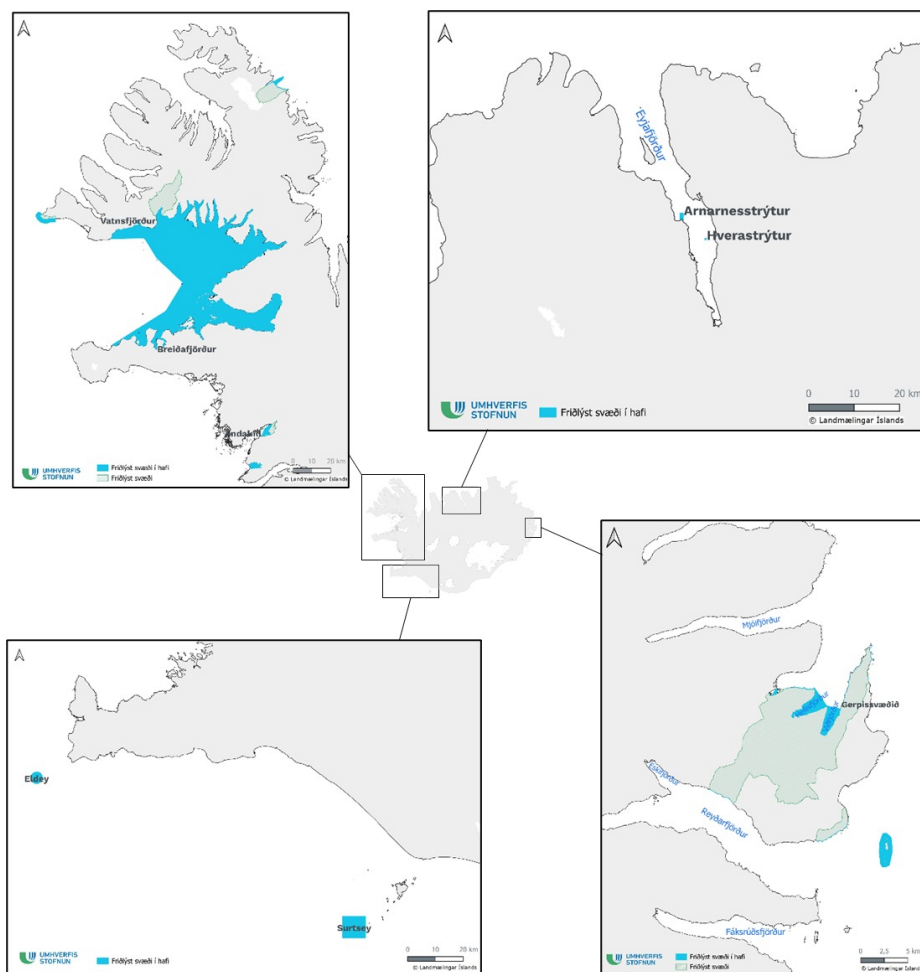
Auk friðunar eru að finna skýrar heimildir í náttúruverndarlögum til friðlýsinga í hafi. Í 1. mgr. 38. gr. er tekið fram að til að stuðla að markmiðum laganna geti ráðherra meðal annars friðlýst náttúruminjar í hafi. Þá segir í 51. gr. að ákvæði VII. og VIII. kafla laganna gildi einnig, eftir því sem við á, um slíkar náttúruminjar. Í greinargerð við frumvarpið

sem varð að lögunum kemur fram að af 51. gr. leiði að ráðherra sé heimilt að friðlýsa náttúruminjar í hafi og gert er ráð fyrir að friðlýsingarflokkar VIII. gildi einnig um þær og nefnt er í dæmaskyni að náttúruvætti, friðlönd og landslagsverndarsvæði geti öll verið í sjó. Framkvæmd friðlýsinga í hafi er frábrugðin friðlýsingu á landi á þá vegu að í 1. mgr. 38. gr. nvl. er gert ráð fyrir því að samráð skuli haft við þann ráðherra sem fer með málefni sem varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotnsins um friðlýsingu náttúruminja í hafi sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lífandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins. 1. mgr. 39. gr. nvl. kveður svo á um að leita skuli samráðs við Hafrannsóknastofnun við undirbúning friðlýsingar í hafi. Ekki er kveðið skýrt á um í náttúruverndarlögunum hvert hlutverk Hafrannsóknastofnunar er þegar kemur að tillögum um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár. Æskilegt er að skýra það betur.



Mynd 2. Samspil rannsókna í hafi og málsmeðferðar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og samkvæmt náttúruverndarlögum við náttúruminjaskrá samkvæmt náttúruverndarlögum.

Fjallað er um friðlýsingar sem ekki er gert ráð fyrir á framkvæmdaáætlun náttúru-minjaskrár í 2. mgr. 38. gr. nvl. en þar segir að ráðherra sé í slíkum tilfellum heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags. Mikilvægt er að skoða í hvert sinn hvort minjarnar sem um ræðir séu í einkaeigu, til að mynda þegar um er að ræða eyjar og sker, eða hvort landeigandi hafi verið með nýtingarrétt á svæðinu sem um ræðir. Þá ber að skoða hvort svæðið sem um ræðir sé innan netlaga en netlög hafa til að mynda verið skilgreind í lögum um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018 og í Jónsbók. Samkvæmt 2. kapitúla rekabálka Jónsbókar njóta eigendur sjávarjarða eignarréttar innan netlaga. Auk þess kemur fram í 2. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 að netlög sjávar séu hluti eignarlands.



Mynd 3. Friðlýst svæði og önnur náttúruverndarsvæði í hafi skv. lögum um náttúru vernd eða sérlögum.

Dæmi eru um friðlýsingar í hafi innan netlaga án þess að framkvæmdaáætlun hafi legið fyrir. Drangar á Ströndum voru friðlýstir sem óbyggt víðerni árið 2021 en friðlýsingin nær einnig til sjávarsvæðis Dranga. Þ.m.t. til fjöru, hafsbotns, vatnsbols, lífríkis, eyja, skerja, hólma, dranga og annarra landfræðilegra eininga.

Hverastrytur í Eyjafirði voru friðlýstar sem náttúruvætti árið 2001 í gildistíð eldri laga nr. 44/1999.

3.2.3 Eftirlit og vöktun

Umhverfisstofnun hefur haft eftirlit með friðlýstum náttúruminum sem staðsettar eru nálægt landi á grundvelli 1. mgr. 84. gr. nvl., til að mynda með friðlandinu Surtsey. Þegar náttúruminjarnar eru fjarri landi getur slíkt eftirlit þó verið vandkvæðum bundið. Skoða þyrfti hvort Landhelgisgæslan eða annar aðili með aðgang að bát geti gert umsjónarsamning við Umhverfisstofnun um eftirlit á slíkum svæðum í samræmi við 2. mgr. 85. gr. nvl.

Tillaga:

Náttúrufræðistofnun Íslands í samráði við Hafrannsóknastofnun verði falið að meta hvort gera eigi tillögu um að skrá viðkvæm og sérstæð vistkerfi, vistgerðir og tegundir í hafi á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár með friðun eða friðlýsingu í huga sbr. m.a. tegundir, vistgerðir, búsvæði og vistkerfi í hafi sem OSPAR telur að séu verndarþurfi. Þetta eru t.d. kóral- og svampsamfélög á hafsbotni, kalkþörungabreiður, þaraskógar, jarðhitasvæði á neðansjávarhryggjum, neðansjávarfjöll, leirur, marhálmsbreiður, kræklinga- og öðubeð, fæðusvæði sjófuglategunda, búsvæði hnísu, búsvæði fiskitegunda t.d. þorsks, áls, atlantshafslax og skötu o.fl.

4. Greining á gildandi regluverki og hvernig það samræmist viðmiðum um aðra virka svæðisvernd

Stýrihópurinn hefur greint hvernig þær reglur sem settar eru samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands uppfylla viðmið alþjóðastofnana um verndarsvæði í hafi, og þá einkum aðra virka svæðisvernd (OECM). Gerð er grein fyrir hverju svæði í skýrslu, *Mat á núverandi reglugerðarlokunum með tilliti til annarrar virkrar svæðisverndar*, sem er fylgiskjal með þessari lokaskýrslu. Hér að neðan er samantekt úr þeirri greiningu og tillögur um svæði sem stýrihópurinn leggur til að tilkynnt til alþjóðasamninga sem verndarsvæði. Greiningin dregur einnig fram svæði sem gætu komið til greina til verndar undir annarri virkri svæðisvernd með minniháttar breytingum á reglugerðum.

4.1 Greining svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands

Núverandi reglugerðir settar með heimild í lögum 79/1997 og hlíta stjórnunarlegum markmiðum er snúa að nauðsynlegum ráðstöfunum til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geta talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna og varðveislu viðkvæmra hafsvalda. Það gerist einkum með banni eða takmörkunum á veiðarfærum, einkum þeim sem snerta hafsbotn. Þessar ráðstafanir getað stutt við líffræðilega fjölbreytni og þar sem um langtíma ávinning er að ræða koma þær því til greina sem svæði sem mætti útnefna sem önnur virk verndarsvæði (OECM).

Hver reglugerð, og viðeigandi undirgreinar, var skoðuð sérstaklega. Hvert svæði var framsett á korti og stærð þess gefin upp. Þekjur af landmótun og botnlagi voru teiknaðar upp. Kannað var hvort skilgreind mikilvæg fuglasvæði, selalátur, vistgerðir í fjöru og friðlýst svæði samkvæmt náttúruverndarlögum falla innan svæðisins. Rannsóknastöðvar Hafrannsóknastofnunar, vísitögundir viðkvæmra vistkerfa og fótspor veiða innan svæðanna voru einnig kortlagðar. Heildar niðurstaða þessarar samantektar fylgir viðauka.

Reglugerðirnar, eða sérstakar greinar innan þeirra, þar sem takmörkun eða bann vegna tiltekinna veiðarfæra gilda allt árið, voru greindar sérstaklega.

Út frá ásetningi af setningu reglugerðarinnar, álagi af veiðum, þekkingu á svæðinu út frá rannsóknum og mikilvægi svæðanna var langtíma ávinningur sem styður við líffræðilega fjölbreytni sem gæti talist jákvæð hliðarverkun af reglugerðinni metinn. Út frá því voru 46 svæði talin koma til greina við tilnefningu til annarrar virkrar svæðisverndar (OECM).

Tafla 1. Reglugerðir settar samkvæmt lögum nr. 79/1997 sem fela í sér bann eða takmarkanir vegna tiltekinna veiðarfæra þar sem lokun gildir allt árið. Bann getur gílt um notkun á hrognkelsanetum, fiskibotnvörpu, línu, handfærum eða öllum veiðarfærum.

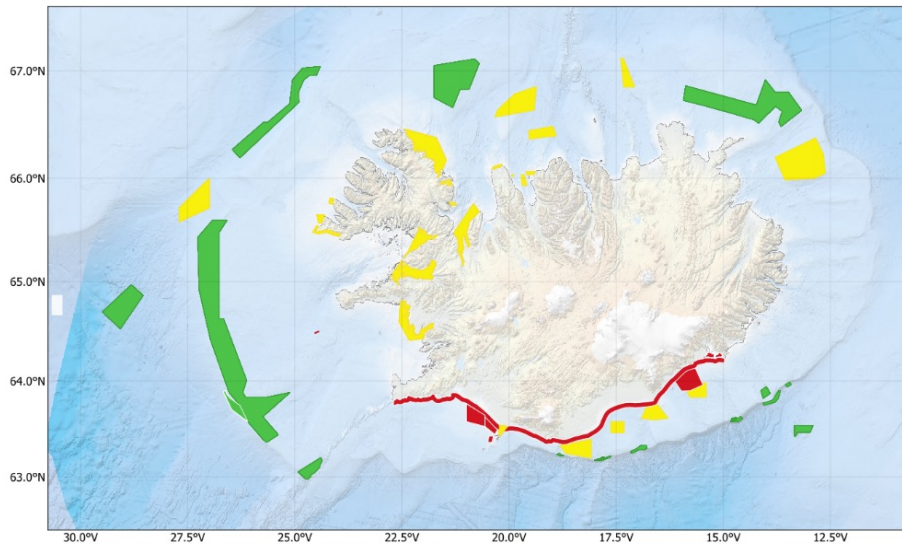
Reglugerð	Sérstakar greinar	Stærð km ²	Hlutfall af EEZ	Athugasemd
223/2024 Svæðalokun með hrognkelsanetum		2.921	0,4	þarf að endurnýja árlega
188/2023 Verndarráðstafanir vegna viðkvæmra hafsvæða og botnvistkerfa	7. gr. A-C, 8. gr. A-K, 9. gr. A-C	12.431	1,6	
1097/2023 Markmiðið er að draga úr líkum á meðafla djúpkarfa við veiðar á grálúðu á svæði út af Norðvesturlandi.		757	0,1	
961/2019 Takmarkanir við veiðum með línu á djúpslóð	Heilsárs lokun: greinar 3., 4., 5., 6., 8., 10., 12., 13	4.321	0,6	Greinar 3-6 eru sömu svæði og greinar 7-10 í reglugerð 960/2019
960/2019 Takmarkanir við veiðum með fiskibotnvörpu	Heilsárslokun: greinar 4., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 14., 15., 16.	6.590	0,9	Bann við öllum veiðarfærum
732/1997		64	0,008	
Flatarmál og hlutfall af EEZ		27.084	3,6	
Sameinginleg svæði í regl. 961/2019 og 960/2019		2.830	0,4	
Heildarflatarmál og hlutfall af EEZ		24.254	3,2	



Þrjú flokkar voru skilgreindir:

-
- A. (grænn) svæði fellur vel að markmiðum annarrar virkrar svæðisverndar og/eða markmið reglugerðar er svæðisvernd eða vernd viðkvæmra tegunda.
-
- B. (gulur) reglugerð gæti þurft að breyta til að ná að falla að viðmiðum um aðra virka svæðisvernd eða svæði hefur möguleika á að hafa jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni en frekari upplýsingar myndu styðja við tillögu að útnefningu.
-
- C. (rauður) svæði ekki líklegt til að uppfylla markmið um aðra virka svæðisvernd að óbreyttu.
-

Flokkur B inniheldur svæði þar sem takmörkun á gildistíma og/eða takmarkaðar rannsóknir geta komið í veg fyrir tilnefningu svæða að óbreyttu. Ef þeim væri breytt þannig að ekki væri um lokagildistíma að ræða gætu þær komið til greina. Fyrir gildistímanum eru fiskifræðileg rök sem byggja á því að eftir lokun í 2-3 ár er athugað hvort ástand stofns hafi batnað. Flokkur B inniheldur einnig svæði þar sem litlar eða engar rannsóknir hafa farið fram. Í þeim tilfellum var metið hvort álag væri innan svæðisins. Ef þar er álag og lífríkið óþekkt eru slík svæði ekki talin líkleg til að falla að markmiðum annarra virkrar svæðisverndar. Ef það er hins vegar undir litlu eða engu þekktu álagi gætu þau verið líkleg náttúruleg svæði. Þannig svæði væri vert að skoða út frá almennu veiðiálagi á landgrunninu. Slík svæði gætu verið mikilvæg til að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni. Hins vegar þarf frekari rannsóknir til að sýna fram á hverskonar lífríki eða búsvæði er að finna innan þeirra.



Mynd 4. Flokkun svæða þar sem takmörkun eða bann vegna tiltekinna veiðarfæra gildir allt árið. Flokkur A (grænn) eru svæði sem falla vel að markmiðum líffræðilegrar fjölbreytni; flokkur B (gulur) eru svæði þar sem minniháttar breytingar á reglugerð gætu fært svæðin undir flokk A; flokkur C (rautt) eru svæði sem ekki eru líkleg til að uppfylla markmið um aðra virka svæðisvernd að óbreyttu.

Niðurstaða greiningarinnar var að um ræðir 6 reglugerðir með bann eða takmarkanir vegna tiltekinna veiðarfæra þar sem lokun gildir allt árið. Þetta á ýmist við reglugerðina sem slíka eða undirgreinar innan hennar.

Alls voru 46 afmörkuð svæði (tafla 1, mynd 4) metin með tilliti til þess hve vel þau falla að markmiðum um aðra virka svæðisvernd. Byggt var á fyrirliggjandi gögnum um líffræðilega fjölbreytni og svæðin metin samkvæmt matsþáttum CBD (tafla 2). Samkvæmt því mati falla sautján þeirra undir flokk A (1,6%), tuttugu og þrjú þeirra falla undir flokk B (1,1%) og sex þeirra undir flokk C (0,5%).

Tafla 2. Yfirlit yfir reglugerðir sem metnar voru, flokkun í A, B og C, stærð þeirra í km² og hlutfall af efnahagslögsögu Íslands (EEZ).

Reglugerð og grein	Flokkur	Stærð km ²	% af EEZ
188/2023 7. gr. A-C og 9. gr. A-C	A	12.431	1,6
223/2024 11. gr. I-XIV	B	2.921	0,4
1097/2023	B	757	0,1
961/2019 3. gr. / 960/2019 7. gr.	B	735	0,1
961/2019 4. gr. / 960/2019 8. gr.	B	269	0,04
961/2019 5. gr. / 960/2019 9. gr.	B	217	0,03
961/2019 6. gr. / 960/2019 10. gr.	B	1.609	0,2
961/2019 8. gr., 10. gr., 12. gr., 13. gr.	B	1.491	0,1
960/2019 4. gr., 11. gr., 12. gr., 14. gr., 15. gr., 16. gr.	C	3.760	0,5
732/1997	B	64	0,01
Alls		24.254	3,2

4.2 Greining svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt náttúruverndarlögum og sérlögum um verndun

Einu friðlýsingarnar í hafi samkvæmt náttúruverndarlögum, þar sem ekki er tenging svæðis við land, skv. náttúruverndarlögum eru strýturnar í Eyjafirði (**Arnarnesstrýtur** og **Hverastrýtur**). Aðrar friðlýsingar sem ná til hafsins eru allar tengdar landi. Undantekning frá þessu er Surtsey en innan friðlandsins þar er svæði þar sem veiðar með veiðarfærum sem dregin eru eftir botni eru bannaðar.

Tvö votlendissvæði (**Andakill** og **Grunnafjörður**) sem ná út í sjó eru á skrá Ramsar yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði og eru þau vernduð samkvæmt náttúruverndarlögum. Andakill sem búsvæði og Grunnafjörður sem friðland. Í friðlýsingu er vernd hafsins ekki nefnd en færa má rök fyrir því að friðlýsingin styðji líffræðilega

fjölbreytni fugla og búsvæði þeirra á svæðunum og ætti því að tilkynnast sem verndarsvæði í hafi eða svæði undir annarri virkri svæðisvernd. Ekki virðist neitt því til fyrirstöðu að tilkynna þessi svæði sem verndarsvæði í hafi og er ákvörðun um það á hendi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins.

4.2.1 Lög um vernd Breiðafjarðar

Breiðafjörður er verndaður með sérlögum (Lög um vernd Breiðafjarðar 1995 nr. 54). Verndin nær til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins og markast af skilgreindri línu en nær ekki til hafsbols utan stórstraumsfjöru. Engu að síður er ýmis vernd til staðar í Breiðafirði því lög og reglugerðir takmarka nýtingu og veiðar með margvíslegum hætti. Þannig eru veiðar á hrognkelsum, hörpuðisk, beitukóngi og sæbjúgum takmarkaðar við ákveðin svæði auk þess sem lög frá 1925 takmarka selveiðar. Á svæðinu eru 5 verndarsvæði auk Þjóðgarðs og friðlýstra æðarvarpa. Að þessu sögðu er rétt að leggja til að Breiðafjörður verði skoðaður vandlega með það fyrir augum að meta hvort hann standist viðmið fyrir aðra virka svæðisvernd (OECM).

Kemur þá til skoðunar hvort rétt sé að skrá hluta af verndarsvæði Breiðafjarðar sem svæði með svæðisvernd í hafi (OECMs) í gagnagrunna hjá skrifstofu Samnings um líffræðilega fjölbreytni (CBD) og hjá OSPAR-samningnum. Breiðafjörður hefur mjög hátt verndargildi í sjálfu sér, og á það sérstaklega við um búsvæði og vistgerðir í fjörum og á grunnsævi.

Breiðafjörður nýtur ákveðinnar sérstöðu hvað varðar stjórnun og verndun. Lög nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, eru sérlög sem hafa þann tilgang að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja. Ákvæði laganna ná til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins sem markast af ákveðinni línu. Við setningu laganna um verndun Breiðafjarðar var litið til fyrri sérlaga frá 1974 sem sett höfðu verið um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Þá er rétt að benda á að hugtakið náttúruverndarsvæði eru skilgreind í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd með þrennum hætti, m.a. sem afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags. Verndarsvæði Breiðafjarðar falla því undir að vera náttúruverndarsvæði samkvæmt náttúruverndarlögum.

Samkvæmt 4. gr. laganna skal Breiðafjarðarnefnd í samráði við viðkomandi sveitarfélög láta gera verndaráætlun þar sem fram kemur hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru með vernd svæðisins, og skal verndaráætlunin send ráðherra til staðfestingar. Slík verndaráætlun tók fyrst gildi árið 2000 en sú síðasta kom út árið 2014, og var staðfest af ráðherra 2015. Unnið er nú að gerð nýrrar verndaráætlunar.

Samkvæmt 5. gr. laganna setur ráðherra, sem fer með málefni náttúruverndar, að fengnum tillögum Breiðafjarðarnefndar og umsögnum viðkomandi sveitarstjórna

um þær, reglugerð þar sem kveðið skal á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna, varnir gegn hvers konar mengun og aðgangi ferðamanna að tilteknum stöðum á svæðinu sem viðkvæmir eru vegna náttúrufars. Einnig setur ráðherra, sem fer með málefni menningarminja, að fengnum tillögum Breiðafjarðarnefndar og að fenginni umsögn Þjóðminjaráðs og Húsafríðunarnefndar ríkisins eftir því sem við á, reglugerð um vernd menningarsögulegra minja á svæðinu, þar á meðal byggðarheildar gamalla húsa í Flatey og vernd sjóminja. Það lítur út fyrir að tækifæri séu fyrir stjórnvöld að nýta betur fyrrnefndar reglugerðarheimildir í þágu verndunar svæðisins og því möguleikar til staðar samkvæmt lögnum til frekari reglusetningar.

Þá er í 6. gr. laganna sett ákveðin ferli við framkvæmdir og skipulag á verndarsvæðinu sem tryggja aðkomu Breiðafjarðarnefndar og eftir atvikum Umhverfisstofnunar. Þá er veittur kæruréttur á ákvörðunum Umhverfisstofnunar sem varða veitingu, endurskoðun eða afturköllun leyfis til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í 9. gr. laganna er svo mælt fyrir um viðurlög við brotum á ákvæðum laganna og þvingunarúrræði fyrir stjórnvöld. Það er því ljóst að verndarsvæðið Breiðafjörður nýtur umfangsmikillar verndunar á grundvelli sérlaganna. Þótt umræða sé um að verndunin gæti verið umfangsmeiri þá nýtur svæðið sérstöðu og verndunar sem náttúruverndarsvæði og virkum heimildum til verndaraðgerða.

Í verndaráætlun Breiðafjarðar frá 2014 kemur fram að óumdeilt sé að verndarsvæði Breiðafjarðar taki til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta svæðisins sem markast af tiltekinni línu. Kemur fram að mikilvægt sé þó að skýra nánar mörk svæðisins, m.a. vegna þess sem snýr að verndun hafsins. Kemur fram að eyjar, fjörur, sjávarbotn og vatnsbolur séu óaðskiljanlegir þættir í náttúru svæðisins, ekki síst þar sem nánast allt lífríki ofan sjávarborðs er háð því sem finna má í sjónum. Ef verndin myndi ná yfir öll þessi fyrirbæri væru verndarmarkmiðin sem eru sett fram í lögnum og áætluninni líklegri til að nást. Því gæti verið nauðsynlegt að gera breytingar sem skerpa á ákvæðum laganna um mörk svæðisins í hafi.

Eyjar, hólmar og sker á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins ættu að geta verið skilgreind sem náttúruverndarsvæði þar sem sérlögin ná með ótvíræðum hætti til þessara svæða. Í þessu ljósi er því rétt að skoða gaumgæfilega hvort ekki væri réttmætt að geta skilgreint verndarsvæði Breiðafjarðar í hafi innan markalínunnar sem svæði sem nýtur tiltekinnar verndarstöðu, með það fyrir augum að meta hvort hann standist viðmið fyrir aðra virka svæðisvernd (OECMs). Yrði sú túlkun á grundvelli þess að um er að ræða skilgreiningu á stöðu jaðar- og áhrifasvæðis verndarsvæðisins sem náttúruverndarsvæði ásamt jaðar- og áhrifasvæði þess í þjóðréttarlegum skilningi. Þannig fjallar verndaráætlunin um svæðið í víðu samhengi, einnig umferð og umsvif á hafinu og ná reglugerðarheimildir m.a. til sjóminja. Það má færa rök fyrir því að staða svæðisins í heild hafi aðra stöðu en í öðrum fjörðum þar sem ekki gilda sérlög um ákveðna vernd. Það getur haft jákvæð áhrif á stöðu vistkerfis og líffræðilega fjölbreytni.



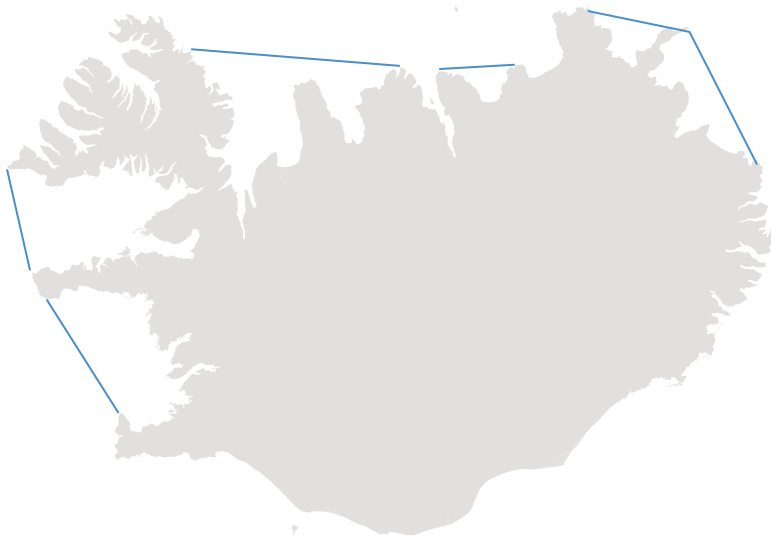
Ef lagt er mat á leiðbeinandi þætti annarrar virkar svæðisverndar þá er markalínan skýr, hafsvæðin njóta ekki sömu stöðu sem vernduð svæði líkt og eyjarnar, hólmanir, skerir og fjörunnar. Þó eru til staðar reglugerðarheimildir m.a. um sjóminjar og umfjöllun í verndaráætlun nær einnig til hafsvæðisins þar sem um er að ræða óaðskiljanlega þætti í náttúru svæðisins sem hefur jákvæð umhverfisáhrif.

Tillaga:

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið í samráði við hagaðila ljúki við kerfisbundna greiningu á stjórnkerfi verndunar og nýtingar í Breiðafirði og hvort skilgreina megi svæði Breiðafjarðar í hafi innan markalínunnar sem svæði með annarri virkri svæðisvernd (OECM) eða friðlýst svæði í hafi (MPA) í skilningi samnings SP um líffræðilega fjölbreytni.

4.2.2 Bann við sjókvíaeldi

Með auglýsingu nr. 460/2004, sett samkvæmt heimild í 77. gr. laga nr. 76/1970 um lax og silungsveiði, er sjókvíaeldi á laxfiskum (salmonidae) bannað á tilteknum svæðum (Mynd 5) til verndunar villtum laxastofnum. Bannið hefur haft þau áhrif að eingöngu er sjókvíaeldi á laxi á Vestfjörðum og Austfjörðum. Hins vegar hefur sýnt sig að lax sem sleppur úr sjókvíum á Vestfjörðum finnst í ám innan bannsvæðisins. Bannið takmarkar álag á villta stofna en varla er hægt að halda því fram að bannið hafi jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Því er vart forsvaranlegt að skilgreina bann við sjókvíaeldi á laxi eitt og sér sem aðra virka svæðisvernd (OECM).



Mynd 5. Bláar línur sýna friðunarsvæði, þar sem eldi laxfiska (fam. salmonidae) í sjókvíum er óheimilt. Kort fengið af Hafsjá.

4.2.3 Strandsvæðisskipulag

Strandsvæðisskipulag er unnið á grundvelli laga um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018. Svæðisráð bera ábyrgð á skipulagsgerðinni en í þeim sitja fulltrúar aðliggjandi sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og þriggja ráðuneyta.

Strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði og Austfirði tók gildi vorið 2023. Þá voru tillögur svæðisráða að strandsvæðisskipulagi hvors svæðis fyrir sig staðfestar af innviðaráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Í strandsvæðisskipulagi hafa verið skilgreind svæði umhverfi og náttúra. Um þau geta gilt almenn ákvæði s.s. fyrir UN1 - Víkur og Loðmundarfjörður:

¹⁰Almenn ákvæði:

Stuðla skal að verndun umhverfis og náttúru á reitunum. Ferðaþjónusta og útivist á skal taka mið af gildi náttúru, landslags, sögu og menningar þess. Í því felst að raska sem minnst ró dýra, vistkerfum og menningarmínjum auk þess að rýra ekki gæði strandsjávar. Aðstæðum fyrir hefðbundna nýtingu innan reitanna til atvinnuveiða eða nytja til einkanota verði viðhaldið. Lagning veitulagna, akkerislægi og sambærileg nýting er möguleg innan reitanna en lágmarka skal allt rask og truflun dýra eins og kostur er. Almennt er ekki gert ráð fyrir ræktun eða öflun sjávargróðurs, skeldýrarækt eða efnistöku, en mögulegt er að veita slík leyfi falli starfsemin að áherslum nýtingarflokksins og umsagnir Náttúrufræðistofnunar og Hafrannsóknastofnunar mæla ekki gegn slíkri nýtingu. Til þess að viðhalda náttúrulegum aðstæðum er ekki gert ráð fyrir starfsemi á reitunum sem hefur neikvæð áhrif á náttúru og umhverfi, svo sem fiskeldi, skeldýrarækt, haugsetningu, efnistöku, vegum sem þvera firði eða orkuframleiðslu.

Hafa ber í huga að strandsvæðisskipulag tekur ekki til fiskveiða eða annarrar nýtingu lífandi auðlinda.

Verndun hafsvæða með strandsvæðaskipulagi gæti uppfyllt skilyrði annarrar virkar svæðisverndar séu verndarákvæði þess eðlis að unnt sé að sýna fram á jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Strandsvæðaskipulag ætti því að geta verið stjórnþæki til að skilgreina verndarsvæði í hafi innan viðmiðunarlínu.

4.2.4 Verndun samkvæmt skipulagslögum

Samkvæmt skipulagslögum geta sveitarfélög sett inn ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulag um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja eða svokallaða hverfisvernd. Þessi svæði eru eðli málsins ekki stór enda nær skipulagsvald sveitarfélaga ekki út fyrir netlög (sjávarbelti 115 m út frá stórstraumsfjöruborði landareignar). Þau geta hins vegar skipt máli og ættu að vera metin sem möguleg verndarsvæði í hafi eða svæði undir annarri virkri svæðisvernd.

4.2.5 Lög um stjórn vatnamála

Lög um stjórn vatnamála ná til strandsjávar en hann er skilgreindur sem yfirborðsvatn land megin við línu sem dregin er einni sjómílu utan grunnlínu landhelginnar. Lögin ná því yfir alla flóa og firði landsins. Markmið laganna er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Markmið laganna styður því við líffræðilega fjölbreytni og þjónustu vistkerfa og getur því verið gott stjórnþæki við vöktun og eftirfylgni við verndun hafsvæða.

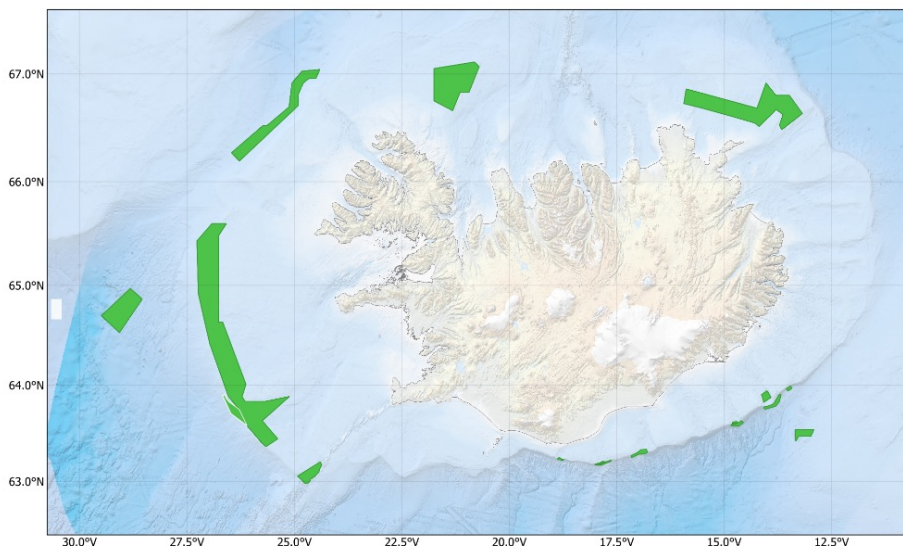
¹⁰ <https://www.hafskipulag.is/media/pdf-skjol/Strandsvaedisskipulag-Austfirdir-greinargerd-desember-2022.pdf>

Tillaga:

Verkefnisstjórn um eftirfylgni verndarsvæða í hafi verði falið að vinna að tilkynningu svæða sem vernduð eru samkvæmt lögum um náttúruvernd til UN WCMC og OSPAR. Jafnframt að skoða frekar aðrar reglur og stjórnþæki og leita samstarfs við viðkomandi ráðuneyti um hvernig þau nýtist best til að tryggja verndun lífríkis í hafi.

4.3 Tillögur stýrihópsins um svæði sem uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd

Stýrihópurinn hefur skoðað hvernig stjórnkerfi fyrir verndun hafsvæða við Ísland nýtist til að tryggja jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni í hafi og megi skilgreina sem friðlýst svæði í hafi (MPA) eða aðra virka svæðisvernd (OECM). Nokkur svæði þar sem þegar hafa verið skilgreindar verndaraðgerðir með takmörkunum á nýtingu uppfylla nú þau skilyrði sem sett eru í leiðbeiningum alþjóðastofnana um aðra virka svæðisvernd í hafi (græn svæði). Nokkur svæði til viðbótar eru nálægt því að uppfylla þessi skilyrði og þarf að skoða hvort breyta megi reglum um svæðin svo þau uppfylli skilyrði verði uppfyllt. Það á einkum við um gildistíma settra reglna og rannsóknir innan svæðanna.



Mynd 6. Tillaga stýrihópsins um svæði sem verði tilkynnt sem önnur virk svæðisvernd samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (græn svæði). Skoða þarf nánar hvort gera megi breytingar á reglum um gul svæði svo þau uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd.

Tillaga:

Lagt er til að svæði þar sem stjórnun nýtingar er talin uppfylla skilyrði um aðra virka svæðisvernd (græn svæði) verði tilkynnt til Samningsins um líffræðilega fjölbreytni í gegnum UN Environment World Conservation Monitoring Centre (UN WCMC) og OSPAR sem verndarsvæði í hafi með aðra virka svæðisvernd (OECM). Grænu svæðin svara til 1,6% af efnahagslögsögu Íslands.

Jafnframt er lagt til að tillögur um svæði sem uppfylli skilyrði um aðra virka svæðisvernd ásamt skýrslu um greiningu svæða þar sem gilda reglur settar samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands verði kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

Lagt er til að svæði í flokki B verði greind nánar m.t.t. þess hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera á gildandi reglum fyrir þau til að ná að falla að viðmiðum um aðra virka svæðisvernd og/eða hvort svæði hefur möguleika á að hafa jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

