

157. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja

Frá utanríkisráðherra.

I. KAFLI Almenn ákvæði.

1. gr. Markmið.

Markmið þessara laga er að tryggja verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins á svæðum utan lögsögu ríkja til lengri og skemmri tíma með skilvirkri framkvæmd hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna og undirsamningum hans, sér í lagi samningsins um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja.

2. gr. Gildissvið

Þessi lög gilda um starfsemi undir íslenski lögsögu eða stjórn á svæðum utan lögsögu ríkja, eins og leiðir af samningnum og að því leyti sem það stangast ekki á við lögsögu annars ríkis.

Að undanskildum ákvæðum I. og II. kafla gilda lögin ekki um starfsemi Landhelgisgæslu Íslands.

Nánar er kveðið á um gildissvið einstakra kafla þessara laga í ákvæðum þeirra.

3. gr. Orðskýringar

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Ábyrgðaraðili nýtingar*: Einstaklingur sem ber meginábyrgð á nýtingu erfðaauðlinda sjávar sem safnað er á svæðum utan lögsögu ríkja eða stafrænum raðupplýsingum um slíkar erfðaauðlindir.

2. *Ábyrgðaraðili söfnunar*: Einstaklingur sem ber meginábyrgð á vísindalegum eða tæknilegum þáttum söfnunar sem heyrir undir þessi lög.

3. *Erfðaauðlindir sjávar*: Hvers kyns efni úr sjávargróðri, -dýrum og -örverum eða efni af öðrum uppruna sem hefur að geyma starfrænar arfgengar einingar með raunverulegt eða mögulegt gildi.

4. *Forsetaúrskurður*: Forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

5. *Líftækni*: Hvers konar tæknileg beiting þar sem notuð eru líffræðileg kerfi, lífverur eða úrefni þeirra til að búa til eða breyta framleiðsluvörum eða ferlum til sérstakra nota.

6. *Mat á umhverfisáhrifum*: Ferli til að greina og meta möguleg áhrif af starfsemi til að stuðla að upplýstri ákvarðanatöku.

7. *Mótvægisáðgerðir*: Áðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif fyrirhugaðrar starfsemi.

8. *Nefndin um aðgang og deilingu ávinnings*: Nefndin sem komið er á fót samkvæmt 15. gr. samningsins.

9. *Nýting erfðaauðlinda sjávar*: Rannsóknir og þróun á erfða- eða lífefnafræðilegri samsetningu erfðaauðlinda sjávar, þ.m.t. beiting líftækni.

10. *Opinbert gagna- eða sýnasafn*: Gagna- eða sýnasafn erfðaefnis, t.d. genabanki, sem heyrir undir stjórn ríkisins eða er stjórnað af þriðja aðila fyrir hönd ríkisins og er almenningi aðgengilegt að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

11. *Ráðstefna aðilanna*: Þingið sem komið er á fót samkvæmt 47. gr. samningsins.

12. *Samlegðaráhrif*: samanlögð og stigvaxandi áhrif af mismunandi starfsemi, þ.m.t. af þekktri fyrri og núverandi og nokkuð fyrirsjáanlegri starfsemi, eða af endurtekinni svipaðri starfsemi til lengri tíma, og afleiðingar loftslagsbreytinga, súrnunar sjávar og tengdra áhrifa.

13. *Samningurinn*: Samningur undir hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja.

14. *Sjálfbær nýting*: Notkun efnisþátta líffræðilegrar fjölbreytni á þann hátt og í þeim mæli sem leiðir ekki til langvarandi hnignunar á líffræðilegri fjölbreytni þannig að viðhaldið sé möguleikum til að uppfylla þarfir og væntingar núverandi og komandi kynslóða.

15. *Svæðisbundin stjórnunarúrræði*: Úrræði, þ.m.t. verndað hafsvæði, fyrir landfræðilega afmarkað svæði þar sem einum eða fleiri geirum eða starfsemi er stjórnað í þeim tilgangi að ná fram sérstökum markmiðum um verndun og sjálfbæra nýtingu í samræmi við samninginn.

16. *Söfnun*: Söfnun eða sýnataka af erfðaauðlindum sjávar á svæðum utan lögsögu ríkja.

17. *Upplýsingamiðlunarkerfið*: Kerfið sem komið er á fót samkvæmt 51. gr. samningsins.

18. *Verndað hafsvæði*: Landfræðilega skilgreint hafsvæði sem er afmarkað og stjórnað til að ná sérstökum langtíamarkmiðum um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sem getur, eftir því sem við á, borið sjálfbæra nýtingu að því tilskildu að það sé í samræmi við markmiðin um verndun.

19. *Sýsinda- og tækninefndin*: Nefndin sem komið er á fót samkvæmt 49. gr. samningsins.

4. gr.

Meginreglur samningsins

Skýra skal lög þessi og reglur sem á þeim byggja, eftir því sem við á, til samræmis við þær meginreglur og nálganir sem kveðið er á um í 7. gr. samningsins.

II. KAFLI

Erfðaaauðlindir sjávar

5. gr.

Gildissvið II. kafla

1. Ákvæði þessa kafla eiga við um:

a. starfsemi skipa, loftfara, annarra farartækja, mannvirkja eða annars sem lýtur íslenskri lögsögu og varðar söfnun og nýtingu erfðaaauðlinda sjávar utan lögsögu ríkja, sem og stafrænar raðupplýsingar um slíkar erfðaaauðlindir sem verða til á grundvelli slíkrar söfnunar og nýtingar.

b. nýtingu erfðaaauðlinda sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja, eða stafrænna raðupplýsinga um slíkar erfðaaauðlindir, sem fer fram innan íslenskrar lögsögu.

c. erfðaaauðlindir sjávar sem safnað er á svæðum utan lögsögu ríkja og varðveitt eru á gagna- eða sýnasöfnum á Íslandi, þ.m.t. á opinberum gagna- eða sýnasöfnum, sem og stafrænar raðupplýsingar um slíkar erfðaaauðlindir sem hlaðið er upp í gagnagrunn sem hýstur er á Íslandi eða lýtur íslenskri lögsögu.

2. Ákvæði kaflans eiga ekki við um:

a. fiskveiðar og starfsemi tengda fiskveiðum;

b. fisk eða aðrar lifandi sjávarauðlindir sem aflað er við fiskveiðar og fiskveiðitengda starfsemi á svæðum utan lögsögu ríkja, nema slíkur fiskur eða aðrar lifandi sjávarauðlindir heyri undir reglur um nýtingu samkvæmt II. hluta samningsins.

3. Þar sem vísað er til ráðherra í ákvæðum þessa kafla er átt við um þann ráðherra hvers ráðuneyti fer með málefni rannsókna og skráningu upplýsinga um náttúru hafsins og hafsbotsins samkvæmt forsetaúrskurði.

6. gr.

Skilyrði um nýtingu í friðsamlegum tilgangi

Starfsemi er varðar erfðaaauðlindir sjávar og stafrænar raðupplýsingar um erfðaaauðlindir sjávar á svæðum utan lögsögu ríkja skal einungis fara fram í friðsamlegum tilgangi.

7. gr.

Tilkynningarskylda vegna fyrirhugaðrar söfnunar

4. Þegar söfnun erfðaaauðlinda er fyrirhuguð skal ábyrgðaraðili söfnunar sjá til þess að eftirfarandi upplýsingar séu tilkynntar til upplýsingamiðlunarkerfisins eins fljótt og auðið er, og eigi síðar en sex mánuðum fyrir söfnun:

a. eðli, og markmið söfnunarinnar, þ.m.t. allar rannsóknaráætlanir sem söfnunin er hluti af,

b. viðfangsefni rannsóknarinnar eða, ef það er þekkt, þær erfðaaauðlindir sjávar sem beina á sjónum að eða safna og tilganginn með söfnun slíkra auðlinda,

c. þau landfræðilegu svæði þar sem söfnunin á að fara fram,

d. samantekt á aðferðinni og tækjunum sem á að nota til söfnunarinnar, þ.m.t. heiti, rúmlestatala, tegund og flokkur skipa, vísindabúnaður og rannsóknaraðferðir sem notaðar verða,

e. upplýsingar um önnur framlög til fyrirhugaðra stærri áætlana,

f. fyrirhugaðar dagsetningar fyrstu komu og síðustu brottfarar rannsóknaskipa eða uppsetningar og fjarlægingar búnaðarins, eftir því sem við á,

g. heiti stofnana sem ábyrgð bera á söfnuninni og þess einstaklings eða lögaðila sem stýrir verkefninu,

h. möguleika vísindamanna frá öllum ríkjum, sér í lagi þróunarríkjum, til að taka þátt í verkefninu eða tengjast því,

i. að hve miklu leyti talið er að ríki, einkum þróunarríki, sem kunna að þarfnast eða óska eftir tæknaðstoð, eigi að geta tekið þátt eða átt fulltrúa í verkefninu,

j. gagnastjórnunaráætlun sem útbúin er samkvæmt opnu og ábyrgu stjórnskipulagi gagna, að teknu tilliti til alþjóðlegra starfsvenja.

5. Ef verulegar breytingar verða á þeim upplýsingum sem tilkynntar voru til upplýsingarmiðlunarkerfisins skv. 1. mgr. áður en söfnun fer fram skulu uppfærðar upplýsingar tilkynntar til kerfisins innan hæfilegs tíma og eigi síðar en við upphaf söfnunar.

6. Afrit af tilkynningunum sem vísað er til í 1. og 2. mgr. skulu send Umhverfis- og orkustofnun.

8. gr.

Tilkynningarskylda eftir söfnun

Þegar söfnun hefur farið fram skal ábyrgðaraðili hennar sjá til þess að sýni af þeim erfðaauðlindum sjávar sem safnað var verði afhent til varðveislu á opinberu gagna- eða sýnasafni, án endurgjalds, eins fljótt og auðið er eða að hámarki ári eftir að söfnun lýkur, sbr. 3. mgr.

Ef stafrænar raðupplýsingar eru unnar úr erfðaauðlindum sjávar sem safnað var skal ábyrgðaraðili söfnunar sjá til þess að þær séu skráðar í gagnagrunn sem uppfyllir skilyrði 10. gr.

Ábyrgðaraðili söfnunar skal, eins fljótt og upplýsingar eru tiltækar og eigi síðar en einu ári eftir að söfnun lauk, tilkynna eftirfarandi upplýsingar til upplýsingamiðlunarkerfisins, ásamt staðlaða BBNJ-lotuauðkenninu sem kveðið er á um í 3. mgr. 12. gr. samningsins:

a. opinbera gagna- eða sýnasafnið eða gagnagrunninn þar sem stafrænar raðupplýsingar um erfðaauðlindir sjávar eru eða verða skráðar,

b. hvar allar erfðaauðlindir sjávar, sem safnað var, eru eða verða varðveittar eða geymdar samkvæmt 1. mgr.,

c. skýrslu sem tilgreinir landfræðilega svæðið þar sem erfðaauðlindum sjávar var safnað, þ.m.t. á hvaða breiddargráðu, lengdargráðu og dýpi söfnunin fór fram, og niðurstöður þeirrar starfsemi sem fór fram, að því marki sem þær liggja fyrir,

d. allar nauðsynlegar uppfærslur á gagnastjórnunaráætluninni sem kveðið er á um í j-lið 7. gr.

9. gr.

Nýting erfðaauðlinda sjávar

Þegar nýting erfðaauðlinda sjávar sem safnað var á svæðum utan lögsögu ríkja, eða stafrænna raðupplýsinga um slíkar erfðaauðlindir, fer fram skal ábyrgðaraðili nýtingar, eigi síðar en þremur árum eftir að nýting hefst, tryggja eftirfarandi:

a. að sýni af erfðaauðlindum sem nýtingin nær til séu varðveitt á gagna- eða sýnasafni, sem er aðgengilegt almenningi og uppfyllir skilyrði 10. gr., ásamt stöðluðu BBNJ-lotuauðkenni þar sem það liggur fyrir,

b. að stafrænum raðupplýsingum sem nýtingin nær til sé hlaðið upp í gagnagrunn, sem er almenningi aðgengilegur og uppfyllir skilyrði 10. gr., ásamt stöðluðu BBNJ-lotuauðkenni þar sem það liggur fyrir.

Þegar nýting erfðaauðlinda sjávar eða stafrænna raðupplýsinga um þær leiðir til afraksturs skal ábyrgðaraðili nýtingar skrá eftirfarandi upplýsingar hjá Umhverfis- og orkustofnun:

- a. hvar afrakstur nýtingarinnar er að finna, s.s. útgefið efni, veitt einkaleyfi, og vörur sem þróaðar hafa verið,
- b. þar sem það á við, upplýsingar um fyrri tilkynningu til upplýsingakerfisins eftir söfnunina á þeim erfðaauðlindum sjávar sem nýtingin tekur til,
- c. hvar upprunalega erfðaeefnið eða sýnið sem nýtingin byggist á er varðveitt,
- d. fyrirhugað fyrirkomulag vegna aðgangs að erfðaauðlindum sjávar og stafrænum raðupplýsingum um erfðaauðlindir sjávar sem verið er að nýta og gagnastjórnunaráætlun fyrir það,
- e. upplýsingar um sölu á vöru og aðrar tengdar upplýsingar, að því marki sem þær liggja fyrir, stafrænar raðupplýsingar ásamt staðlaða BBNJ-lotuauðkenninu, ef slíkar upplýsingar eru tiltækar og það er framkvæmanlegt og ekki óhóflega kostnaðarsamt að skrá þær.

Umhverfis- og orkustofnun skal senda tilkynningu um nýtingu sem skráð hefur verið hjá stofnuninni í samræmi við ákvæði þessarar greinar til upplýsingamiðlunarkerfisins.

Ráðherra getur sett reglugerð um nánari kröfur til afhendingu sýna og stafrænna raðupplýsinga skv. 1. mgr. og skráningarskyldu skv. 2. mgr. Reglugerðir sem mælt er fyrir um í þessari grein skulu settar að höfðu samráði við ráðuneyti utanríkismála.

10. gr.

Gagna- eða sýnasöfn og gagnagrunnar

1. Gagna- eða sýnasöfn, þ.m.t. opinber gagna- eða sýnasöfn, skulu tryggja að erfðaauðlindir sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja séu:

- a. auðkenndar sem upprunnar frá svæðum utan lögsögu ríkja,
- b. skráðar í samræmi við alþjóðlega viðurkenndar starfsvenjur,
- c. merktar með stöðluðu BBNJ-lotuauðkenni, þar sem það liggur fyrir.

2. Gagnagrunnar skulu tryggja að stafrænar raðupplýsingar um erfðaauðlindir sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja séu:

- a. skráðar í samræmi við alþjóðlega viðurkenndar starfsvenjur,
- b. erfðaauðlindir sjávar séu, þar sem það á við, auðkenndar sem upprunnar frá svæðum utan lögsögu ríkja,
- c. merktar með stöðluðu BBNJ-lotuauðkenni, þar sem það liggur fyrir.

3. Gagna- eða sýnasöfn og gagnagrunnar skulu veita aðgang að sýnum af erfðaauðlindum sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja og stafrænum raðupplýsingum um slíkar erfðaauðlindir. Heimilt er að setja eftirfarandi skilyrði fyrir því að orðið sé við aðgangsbeyðni:

- a. nauðsynleg skilyrði til að tryggja efnislegan heilleika erfðaauðlindanna,
- b. eðlilegt gjald vegna viðhalds gagna- eða sýnasafnsins eða gagnagrunnsins,
- c. eðlilegt gjald vegna meðferðar aðgangsbeyðna.

4. Gagna- eða sýnasöfn á Íslandi, þ.m.t. opinber gagna- eða sýnasöfn, og gagnagrunnar sem hýstir eru á Íslandi eða lúta íslenskri lögsögu skulu á tveggja ára fresti skila Umhverfis- og orkustofnun skýrslu sem tekur til eftirfarandi upplýsinga fyrir það tímabil:

- a. hversu oft aðgangur hefur verið veittur að sýnum af erfðaauðlindum sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja, að því marki sem unnt er,
- b. hversu oft stafrænar raðupplýsingar um erfðaauðlindir sjávar frá svæðum utan lögsögu ríkja hafa verið skoðaðar eða sóttar.

5. Umhverfis- og orkustofnun skal gera skýrslur sem skilað er til hennar samkvæmt 4. mgr. aðgengilegar nefndinni um aðgang og deilingu ávinnings.

6. Ráðherra getur í reglugerð sett nánari ákvæði um:

- a. fyrirkomulag auðkenningar, skráningar og merkingar samkvæmt 1. og 2. mgr.,
- b. skilyrði fyrir veitingu aðgangs og meðferð aðgangsbeiðna samkvæmt 3. mgr.,
- c. gjaldskrá opinberra gagna- eða sýnasafna og gagnagrunna þeirra vegna veitingu aðgangs og meðferð aðgangsbeiðna samkvæmt 3. mgr.,
- d. skýrslugerð og -skil samkvæmt 4. mgr., þ.m.t. form og efni.

11. gr.

Innleiðing ákvarðana ráðstefnu aðilanna um skiptingu fjárhagslegs ávinnings nýtingar

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og innleiðingu ákvarðana ráðstefnu aðilanna sem teknar eru samkvæmt 7. mgr. 14. gr. samningsins.

Reglugerðir sem mælt er fyrir um í þessari grein skulu settar að höfðu samráði við ráðuneyti utanríkismála.

III. KAFLI

Svæðisbundin stjórnunarúrræði

12. gr.

Gildissvið III. kafla

Ákvæði þessa kafla eiga við um starfsemi skipa, loftfara, annarra farartækja, mannvirkja eða annars sem lýtur íslenskri lögsögu eða stjórn á svæðum þar sem svæðisbundin stjórnunarúrræði, þ.m.t. vernduð hafsvæði eða neyðarráðstafanir, eru í gildi samkvæmt III. hluta samningsins.

Þar sem vísað er til ráðherra í ákvæðum þessa kafla er átt við um þann ráðherra hvers ráðuneyti fer með málefni hafréttar og hafsins á alþjóðavettvangi samkvæmt forsetaúrskurði.

13. gr.

Framkvæmd svæðisbundinna stjórnunarúrræða

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir til að innleiða ákvarðanir ráðstefnu aðilanna um svæðisbundin stjórnunarúrræði, sem teknar eru samkvæmt 22. og 24. gr. samningsins. Reglugerðir geta kveðið á um bann við allri starfsemi og mengun, sem og skilyrði fyrir starfsemi á viðkomandi svæði og nýtingu auðlinda þess.

Að því leyti sem svæðisbundið stjórnunarúrræði snýr að fiskveiðum skal því framfylgt í samræmi við lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands.

Reglugerðir sem mælt er fyrir um í þessari grein skulu settar að höfðu samráði við ráðuneyti löggæslu-, sjávarútvegs-, samgöngu-, umhverfis- og orkumála.

IV. KAFLI

Mat á umhverfisáhrifum

14. gr.

Gildissvið IV. kafla

Ákvæði þessa kafla eiga við um mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðrar starfsemi á svæðum utan lögsögu ríkja sem lýtur íslenskri lögsögu eða stjórn, sem og um reglubundið eftirlit og eftirfylgni með leyfðri starfsemi.

Ákvæði þessa kafla eiga einnig við um starfsemi innan íslenskrar mengunarlögsögu sem talin er geta valdið verulegri mengun eða umtalsverðum og skaðlegum breytingum á umhverfi hafsins á svæðum utan lögsögu ríkja, að því marki sem slík starfsemi heyrir ekki þegar undir lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Þar sem vísað er til ráðherra í ákvæðum þessa kafla er átt við þann ráðherra hvers ráðuneyti fer með málefni umhverfismats framkvæmda og áætlana samkvæmt forsetaúrskurði.

15. gr.

Skilgreining á leyfisveitanda og framkvæmdaraðila

Leyfisveitandi samkvæmt þessum kafla er það stjórnvald sem lögum samkvæmt veitir leyfi fyrir starfsemi, eða annast reglubundið eftirlit eða eftirfylgni með henni. Þar sem lög og reglur kveða ekki á um leyfisveitanda með tiltekinni framkvæmd eða starfsemi skal ráðherra hvers ráðuneyti fer með málefni viðkomandi framkvæmdar eða starfsemi samkvæmt forsetaúrskurði gegna hlutverki leyfisveitanda.

Framkvæmdaraðili samkvæmt þessum kafla er sá einstaklingur eða lögaðili sem hyggst hefja framkvæmd eða starfsemi sem fellur undir þennan kafla.

16. gr.

Framkvæmdir háðar mati á umhverfisáhrifum

Ef áhrif fyrirhugaðrar starfsemi á umhverfi hafsins kunna að verða meiri en einungis minni háttar eða skammvinn eða áhrif starfseminnar eru óþekkt eða torskilin skal Skipulagsstofnun leggja mat á þau samkvæmt 17. gr. til að taka ákvörðun um hvort starfsemin skuli háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhuguð starfsemi er matsskyld ef gildar ástæður eru til að ætla að hún kunni að valda umtalsverðri mengun eða verulegum og skaðlegum breytingum á umhverfi hafsins. Fyrirhuguð starfsemi innan íslenskrar mengunarlögsögu er þó einungis matsskyld samkvæmt þessari grein ef líklegt er að þeirra áhrifa verði vart á svæðum utan lögsögu ríkja, í samræmi við 2. mgr. 14. gr.

Ekki er skylda til að taka ákvörðun um matsskyldu eða framkvæma mat á umhverfisáhrifum þegar Skipulagsstofnun telur möguleg umhverfisáhrif af fyrirhugaðri starfsemi þegar hafa verið metin í samræmi við kröfur viðeigandi lagagerninga eða -ramma eða alþjóðastofnana, ef a.m.k. eitt eftirfarandi skilyrði á við:

a. Farið hefur fram mat á umhverfisáhrifum af fyrirhugaðri starfsemi sem telst sambærilegt því sem kveðið er á um í lögum þessum og niðurstöður matsins hafa verið teknar til greina við ákvarðanatöku,

b. Þeim reglum eða stöðlum viðkomandi lagagernings eða -ramma eða alþjóðastofnunar sem hefur verið framfylgt er ætlað að koma í veg fyrir, draga úr eða stýra hugsanlegum umhverfisáhrifum þannig að þau haldist undir viðmiðunarmörkum fyrir mat á umhverfisáhrifum.

Þegar fyrirhuguð starfsemi er undanþegin skyldu um mat á umhverfisáhrifum í samræmi við a-lið 3. mgr. og viðkomandi lagagerningar eða -rammar kveða ekki á um vöktun og

endurskoðun skal leyfisveitandi tryggja að slík vöktun og eftirlit fari fram í samræmi við ákvæði laga þessara.

Skipulagsstofnun og leyfisveitendur skulu tryggja að skýrslur um mat á umhverfisáhrifum, sem og vöktunar- og eftirlitsskýrslur, verði gerðar opinberar þ. á m. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

17. gr.

Ákvörðun um matsskyldu

Framkvæmdaraðili skal útbúa greinargerð um fyrirhugaða starfsemi og óska eftir ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort fyrirhuguð starfsemi sé matsskyld samkvæmt lögum þessum.

Greinargerð skv. 1. mgr. skal að lágmarki innihalda eftirfarandi upplýsingar:

- a. lýsingu á fyrirhugaðri starfsemi, þ. á m. tilgangi hennar, staðsetningu, tímalengd og umfangi,
- b. frumgreiningu á hugsanlegum áhrifum starfseminnar, þ. á m. samlegðaráhrifum og, eftir atvikum, valkostum við fyrirhugaða starfsemi.

Skipulagsstofnun skal innan þess tíma sem kveðið er á um í reglugerð taka ákvörðun um það hvort skylt sé að framkvæma mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðrar starfsemi. Við ákvörðunartöku skal Skipulagsstofnun taka mið af greinargerð framkvæmdaraðila auk eftirfarandi atriða:

- a. eðli starfseminnar, tæknilegri útfærslu og framkvæmdarháttá,
- b. tímalengd starfseminnar,
- c. staðsetningu starfseminnar,
- d. einkenni og vistkerfi þess svæðis sem starfsemin á að fara fram á, þ. á m. svæði sem hafa sérstaka vistfræðilega eða líffræðilega þýðingu eða eru sérstaklega viðkvæm,
- e. hugsanleg áhrif starfseminnar, þ. á m. samlegðaráhrif og hugsanleg áhrif á svæði innan lögsögu ríkja,
- f. að hve miklu leyti áhrif starfseminnar eru óþekkt eða ófullnægjandi upplýsingar liggja fyrir,
- g. annarra vistfræðilegra eða líffræðilegra þátta sem þykir viðeigandi að taka mið af við ákvörðunartöku.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu fyrirhugaðrar starfsemi skal birt opinberlega, þ. á m. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

Berist Skipulagsstofnun athugasemd frá aðildarríki samningsins um áhyggjur þess ríkis af af hugsanlegum áhrifum fyrirhugaðrar starfsemi innan 40 daga frá birtingu skv. 4. mgr., er stofnuninni heimilt að endurskoða ákvörðun um matsskyldu með hliðsjón að fyrirliggjandi athugasemdum. Hið sama á við ef Skipulagsstofnun berast tilmæli frá vísinda- og tækninefndinni.

18. gr.

Matsáætlun

Framkvæmdaraðili skal senda Skipulagsstofnun matsáætlun. Í matsáætlun skal tilgreina hvaða þættir verða teknir til skoðunar og hvernig matinu verður háttað. Matsáætlun skal byggð á bestu fáanlegu vísindum og vísindaupplýsingum og, eftir því sem við á, viðeigandi hefðbundinni þekkingu frumbyggja og nærsamfélaga, sé slík þekking fyrir hendi.

Að fengnum umsögnum skal Skipulagsstofnun gefa út álit um matsáætlun. Skipulagsstofnun skal tryggja nauðsynlegt samráð við hlutaðeigandi ríki, hagsmunaaðila og viðeigandi stofnanir við gerð álitsins og sjá til þess að matsáætlun og álit verði gerð opinber.

19. gr.

Framkvæmd mats á umhverfisáhrifum

Framkvæmdaraðili skal framkvæma mat á umhverfisáhrifum í samræmi við matsáætlun skv. 18. gr., álit Skipulagsstofnunar og ákvæði þessa kafla.

Matið skal byggja á bestu fánlegu vísindum og vísindaupplýsingum og, eftir því sem við á, viðeigandi hefðbundinni þekkingu frumbyggja og nærsamfélaga, sé slík þekking fyrir hendi.

20. gr.

Umhverfismatsskýrsla

Framkvæmdaraðili skal vinna umhverfismatsskýrslu. Skýrslan skal að lágmarki innihalda eftirfarandi upplýsingar:

- a. lýsingu á fyrirhugaðri starfsemi og staðsetningu hennar,
- b. lýsingu á matsáætlun skv. 18. gr. og áliti Skipulagsstofnunar,
- c. mat á núverandi ástandi umhverfi hafsins sem gæti orðið fyrir áhrifum af starfseminni,
- d. lýsingu og mat á hugsanlegum áhrifum fyrirhugaðrar starfsemi, þ.m.t. samlegðaráhrif og hugsanleg áhrif á svæði innan lögsögu ríkja,
- e. lýsingu og mat á hugsanlegum mótvægisáðgerðum,
- f. lýsingu á raunhæfum valkostum og hvernig þeir hafa verið metnir,
- g. lýsingu á óvissu og skorti á þekkingu,
- h. upplýsingar um samráðsferli við almenning og aðra hagsmunaaðila,
- i. lýsingu á ráðstöfunum til eftirfylgni, þ.m.t. áætlunum um verndun umhverfisins,
- j. samantekt á auðskildu máli.

Drög að umhverfismatsskýrslu skulu send Skipulagsstofnun, sem sér um nauðsynlega birtingu og samráð við viðkomandi ríki og hagsmunaaðila í samræmi við reglugerð.

Skipulagsstofnun er heimilt að hafna því að taka drög að umhverfismatsskýrslu til kynningar í þeim tilvikum sem hún uppfyllir ekki skilyrði þessara laga. Skipulagsstofnun skal þá leiðbeina framkvæmdaraðila um frekari vinnslu hennar.

Skipulagsstofnun er heimilt að leggja fyrir framkvæmdaraðila að uppfæra umhverfismatsskýrsluna eða framkvæma viðbótarmat eftir því sem þörf krefur.

Skipulagsstofnun skal gefa rökstutt álit sitt um mat á umhverfisáhrifum starfseminnar, byggt á umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila, framkomnum umsögnum og, eftir því sem við getur átt, öðrum fyrirbyggjandi gögnum sem varða mat á umhverfisáhrifum starfseminnar. Í álitinu skal fjalla um forsendur, aðferðir og ályktanir um mat á umhverfisáhrifum starfseminnar í umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila. Þá skal þar koma fram rökstudd niðurstaða stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum starfseminnar og, eftir því sem við á, skilyrði um mótvægisáðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitenda.

Skipulagsstofnun skal tryggja að efnislegar athugasemdir sem berast á samráðstíma séu teknar til athugunar, sér í lagi athugasemdir varðandi möguleg áhrif innan lögsögu ríkja og, þar sem við á, tryggja að slíkum athugasemdum sé svarað skriflega, meðal annars athugasemdum varðandi frekari mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum.

Umhverfismatsskýrsla, álit Skipulagsstofnunar og önnur gögn er varða matið á umhverfisáhrifum, þ. á. m. athugasemdir og svör við athugasemdum, skal birta opinberlega, þ. á. m. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

21. gr.

Úrvinnsla og ákvörðun

Við ákvörðun um leyfi fyrir starfsemi skal leyfisveitandi kynna sér umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila og leggja álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat hennar til grundvallar.

Leyfisveitandi má einungis veita leyfi fyrir fyrirhugaðri starfsemi ef gripið hefur verið til allra raunhæfra ráðstafana til að tryggja að starfsemin fari ekki fram með þeim hætti að hún valdi umtalsverðum neikvæðum áhrifum á umhverfi hafsins.

Ákvörðun skal skýrlega taka fram allar þær skyldubundnu mótvægisáðgerðir, sem og skilyrði um vöktun, eftirlit og aðrar viðeigandi ráðstafanir til að bregðast við hugsanlegum skaðlegum áhrifum á umhverfi hafsins, sem eru forsenda leyfisveitingar.

Leyfisveitandi skal gera opinber öll skjöl sem varða ákvarðanatöku skv. þessari grein, þ. á m. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

22. gr.

Vöktun og skýrslugjöf um áhrif af leyfðri starfsemi

Framkvæmdaraðili skal vakta áhrif af starfsemi sem hann framkvæmir á grundvelli leyfis, í þeim tilgangi að meta hvort líklegt sé að starfsemin valdi mengun eða hafi skaðleg áhrif á umhverfi hafsins. Vöktun skal ná til umhverfisáhrifa og eftir atvikum annarra tengdra áhrifa, þ. á m. efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra áhrifa og áhrifa á heilsu manna.

Vöktun skal byggja á bestu fyrirliggjandi vísindum og vísindaupplýsingum og, þar sem hún liggur fyrir, viðeigandi hefðbundinni þekkingu frumbyggja og nærsamfélaga.

Framkvæmdaraðili skal reglulega skila vöktunarskýrslum sem lýsa áhrifum starfseminnar og niðurstöðum vöktunar. Skýrslurnar skulu sendar leyfisveitanda og gerðar opinberar, m.a. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

Ef framkvæmdaraðili verður, með vöktun eða öðrum hætti, var við umtalsverð neikvæð áhrif sem annað hvort voru ekki fyrir séð í matinu á umhverfisáhrifum eða stafa af broti gegn skilyrðum leyfisveitingar, skal hann tilkynna leyfisveitanda um þau áhrif án tafar.

23. gr.

Endurskoðun á leyfðri starfsemi og áhrifum af henni

Ef leyfisveitandi verður var við eða er upplýstur um umtalsverð skaðleg áhrif af leyfðri starfsemi sem annað hvort voru ekki fyrir séð í mati á umhverfisáhrifum eða stafa af því að framkvæmdaraðili hefur ekki farið að skilyrðum leyfisveitingar, skal hann:

- a. endurskoða ákvörðun um að veita leyfi fyrir starfseminni,
- b. tilkynna tafarlaust öðrum ríkjum sem kunna að verða fyrir áhrifum, sem og almenningi og viðeigandi alþjóðastofnunum, m.a. í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið,
- c. grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að koma í veg fyrir, draga úr og stýra áhrifum eða, ef nauðsyn krefur, stöðva starfsemina,
- d. meta tímanlega áhrif ráðstafana sem gripið er til skv. c-lið.
- e. Á meðan endurskoðun stendur skal leyfisveitandi tryggja:
- f. að almenningur og hagsmunaaðilar séu upplýstir um málið og fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri,
- g. að haldnir séu viðeigandi samráðsfundir við önnur ríki sem málið varðar,
- h. að ástæður ákvörðunar um endurskoðun eða afturköllun leyfis verði gerðar opinberar auk þeirra gagna sem ákvörðun byggir á.

24. gr.

Kostnaður og aðrar skyldur framkvæmdaraðila

Framkvæmdaraðili skal bera allan þann kostnað sem hlýst af undirbúningi og gerð mats á umhverfisáhrifum, vöktun og eftirliti samkvæmt ákvæðum þessa kafla.

Ráðherra setur að fenginni tillögu Skipulagsstofnunar, gjaldskrá vegna kostnaðar stofnunarinnar við framkvæmd ákvæða þessa kafla.

Skipulagsstofnun og leyfisveitandi geta krafist þess að framkvæmdaraðili útbúi þýðingu á viðkomandi gögnum sem og geri þau aðgengileg almenningi með öðrum hætti, m.a. með birtingu á vefsvæði íslenskra stjórnvalda eða í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið.

25. gr.

Reglugerðarheimild

Ráðherra getur sett reglugerð um nánari skilyrði og framkvæmd mats á umhverfisáhrifum samkvæmt þessum kafla, m.a. ákvörðun um matsskyldu, inntak matsins og málsmeðferð.

Ráðherra getur einnig sett reglugerð um leyfisveitingu til framkvæmda sem eru matsskyldar samkvæmt þessum kafla, m.a. um skilgreiningu á leyfisveitanda og málsmeðferðarreglur.

Reglugerðir sem mælt er fyrir um í þessari grein skulu settar að höfðu samráði við ráðuneyti utanríkismála.

26. gr.

Ágreiningur um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 17. gr. sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Aðrar ákvarðanir sem leyfisveitandi tekur sæta kæru samkvæmt ákvæðum þeirra laga sem ákvörðunin byggist á.

Þar sem ráðherra er leyfisveitandi er ákvörðun um leyfisveitingu endanleg á stjórnsýslustigi.

V. KAFLI

Viðurlög

27. gr.

Úrbætur

Viðkomandi stjórnvald getur krafist þess að aðili geri nauðsynlegar úrbætur vegna brota á lögum þessum eða ákvörðunum sem teknar hafa verið á grundvelli þeirra, eða stöðvi ólöglega starfsemi.

28. gr.

Stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum II. kafla

Umhverfis- og orkustofnun getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn eftirfarandi ákvæðum þessara laga eða reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim:

1. Tilkynningarskyldu vegna fyrirhugaðrar starfsemi, sbr. 7. gr.
2. Tilkynningarskyldu eftir söfnun, sbr. 8. gr.
3. Skyldu til að skrá nýtingu erfðaauðlinda sjávar, sbr. 9. gr.
4. Skyldur gagna- eða sýnasafna og gagnagrunna um meðferð erfðaauðlinda og stafrænna raðupplýsinga, og aðgang að þeim, sbr. 10. gr.

29. gr.

Stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum III. kafla

Þar til bært stjórnvald getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn reglugerð sem sett er með stoð í 13. gr.

30. gr.

Stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum IV. kafla

Skipulagsstofnun getur lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem hefur hafið starfsemi án þess að skila greinargerð til Skipulagsstofnunar og óska eftir ákvörðun um matsskyldu, sbr. 17. gr. Skipulagsstofnun getur einnig lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila ef hann veitir stofnuninni rangar upplýsingar um starfsemi eða umhverfisáhrif hennar, sbr. ákvæði 2. mgr. 17. gr., 18. gr. og 20. gr.

Sé ráðherra leyfisveitandi samkvæmt 15. gr. getur hann lagt stjórnvaldssektir á framkvæmdaraðila sem brýtur gegn skilyrðum leyfisveitingar, sbr. 21. gr., eða gegn ákvæðum um vöktun og skýrslugjöf af leyfðri starfsemi, sbr. 22. gr.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

31. gr.

Málsmeðferðarreglur stjórnvaldssektar

Eftirfarandi málsmeðferðarreglur gilda um stjórnvaldssektir sem lagðar eru samkvæmt þessum lögum.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 100.000 kr. til 25.000.000 kr.

Við ákvörðun sektar skal hafa hliðsjón af alvarleika brotsins og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna aðilans sem framdi það. Loks ber að líta til fjárhagslegs styrks aðila máls.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina er tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Ákvörðun um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og skulu stjórnvaldssektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu.

Aðili máls getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þrír mánuðir frá því að ákvörðun er tekin. Málskot frestar aðför.

Heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum falla niður þegar fimm ár eru liðin frá því að brot átti sér stað. Tilkynning til málsaðila um rannsókn á meintu broti rýfur frestinn gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

32. gr.

Refsing

1. Það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári að brjóta af ásetningi eða gáleysi gegn ákvæðum 7., 8., 9., 16., 17., 19., 20. eða 22. gr. eða gegn reglugerðum sem settar eru með stoð í 7., 9., 11., 13., eða 27. gr.. Sama á við um brot gegn ákvörðunum stjórnvalda sem teknar eru á grundvelli fyrrnefndra ákvæða.

2. Þegar brot sem talin eru upp í 1. mgr. teljast stórfelld varða þau fangelsi allt að fimm árum. Við mat á alvarleika brots skal einkum lítið til eftirfarandi þátta:

- a. hvort brotið hafi valdið eða stefnt að umtalsverðu tjóni á líffræðilegri fjölbreytni eða vistkerfum,
- b. hvort um óafturkræft tjón sé að ræða,
- c. hversu vítavert athæfið var og hvort viðkomandi hafi gripið til aðgerða til varúðar eða úrbóta.

33. gr.

Dagsektir

Til að knýja fram úrbætur eða tryggja framkvæmd laga þessara eða reglugerða sem settar eru með stoð í þeim getur viðkomandi stjórnvald lagt á dagsektir.

Dagsektir hefjast eftir að frestur til úrbóta, sem stjórnvald hefur veitt, rennur út. Þær má einnig ákveða fyrirfram og láta falla í gjalddaga við upphaf brots. Dagsektir geta verið daglegar þar til brotið er leiðrétt eða lagðar á fyrir sérhvert brot.

Heimild til álagningar dagsekta fellur ekki niður ef framkvæmd úrbóta er ómöguleg af ástæðum sem rekja má til aðilans sem um ræðir. Ef brotið er framkvæmt á vegum lögaðila skulu dagsektir lagðar á viðkomandi lögaðila.

Dagsektir geta numið frá 10.000 kr. til 1.000.000 kr. fyrir hvern dag. Við ákvörðun um fjárhæð dagsektar er heimilt að taka tillit til eðlis þess athæfis eða vanrækslu sem bæta þarf úr og fjárhagslegs styrks viðkomandi aðila.

Ákvörðun um beitingu dagsekta er aðfararhæf og skulu dagsektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu.

Stjórnvaldi er heimilt að fella niður álagðar dagsektir. Slík ákvörðun telst ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga.

VI. KAFLI

Lokaákvæði

34. gr.

Gildistaka

Lög þessi taka gildi á þeim degi sem samningurinn öðlast gildi gagnvart Íslandi.

35. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana: Við 5. gr. bætist við ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef líklegt þykir að framkvæmd muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif á hafi utan lögsögu ríkja skulu ákvæði laga um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja er lúta að birtingu upplýsinga í upplýsingamiðlunarkerfi gilda.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Miðin umhverfis Íslands hafa um langa tíð verið undirstaða velsældar, uppspretta atvinnuvega og tenging við umheiminn. Þannig er hagur og heilbrigði hafsins um leið hagur Íslands og Íslendinga. Fyrir vikið hefur íslensk utanríkisstefna frá upphafi byggt á öflugu fyrirsvari á hverjum þeim vettvangi þar sem málefni hafsins eru til umræðu. Ísland gegndi leiðandi hlutverki í viðræðum um hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1982, en allar götur síðan hafa íslensk stjórnvöld staðið vörð um stöðu samningsins sem miðlægrar heimildar þjóðaréttar um hafið.

Hafréttarsamningurinn myndar samræmt og heildstætt regluverk um réttindi og skyldur ríkja á hafinu sem skilgreind eru út frá mismunandi tegundum hafsvæða. Þar sem það á við hafa ákvæði samningsins verið útfærð nánar í sérstökum framkvæmdasamningum, en úthafsveiðisamningurinn frá árinu 1995 er dæmi um slíkan samning. Árið 2023 var svo nýr framkvæmdasamningur samþykktur á vettvangi Sameinuðu þjóðanna sem fjallar um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja.

Samningi þessum, sem í daglegu tali er vísað til sem BBNJ-samningsins (BBNJ er skammstöfun sem á ensku merkir líffræðilegri fjölbreytni utan lögsögu ríkja eða *Biodiversity beyond national jurisdiction*), er ætlað að útfæra skyldur ríkja til að vernda og varðveita umhverfi hafsins með regluverki og heildstæðu stjórnkerfi undir hafréttarsamningnum, til að bregðast við tapi líffræðilegrar fjölbreytni hafsins og hnignun sjávarvistkerfa, sem stafa einkum af áhrifum loftslagsbreytinga, súrnunar sjávar, mengunar í hafi og ósjálfbærrar nýtingar. Í honum er lögð áhersla á að virða það jafnvægi réttinda, skyldna og hagsmuna sem hafréttarsamningurinn sjálfur mælir fyrir um.

Samningurinn skiptist í fjóra efniskafla sem fjalla um:

- nýtingu erfðaauðlinda sjávar;
- svæðisbundin stjórnunarúræði, þ.m.t. verndarsvæði í hafi;
- mat á umhverfisáhrifum;
- og færniuppbyggingu og tilfærslu á sjávertengdri tækni til þróunarríkja.

Samningurinn tekur gildi eftir að 60 ríki hafa fullgilt hann, en að svo stöddu hafa 56 ríki auk Evrópusambandsins gert það og reiknað með að þeim fjölgi hratt. Við gildistöku verður boðað til fyrstu ráðstefnu aðildarríkjanna þar sem gangverk samningsins verður finnstíllt og trekkt upp. Þá er líklegt að frá byrjun verði mikil áhersla lögð á ferli til að samþykkja svæðisbundin stjórnunarúræði á úthafi. Þótt BBNJ-samningurinn innihaldi ekki beina tengingu við markmiðið, er horft til hans sem tækis til að ná fram alþjóðlegu markmiði ríkja, sem samþykkt var á vettvangi samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, um verndun 30% hafsvæða fyrir árið 2030. Munar þar mestu um að samningur Sameinuðu

þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni gildir ekki fyrir utan lögsögu ríkja þótt alþjóðlega markmiðið um „30 fyrir 30“ náí til allra hafsvæða.

Utanríkisráðherra undirritaði samninginn fyrir hönd Íslands hinn 20. september 2023, en hann verður ekki fullgiltur nema að undangengnum lagabreytingum. Með framlagningu þessa frumvarps er leitast við að ráðast í þær lagabreytingar svo unnt verði að fullgilda samninginn af hálfu Íslands áður en fyrsti fundur aðildarríkjanna fer fram einhvern tímann á árinu 2026.

Frumvarpið var samið af starfshópi sem skipaður var fulltrúum utanríkisráðuneytis, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, atvinnuvegaráðuneytis og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis, auk fulltrúum Hafrannsóknastofnunar, Náttúrufræðistofnunar og Skipulagsstofnunar. Fulltrúar innviðaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og Landhelgisgæslunnar komu einnig að frumvarpsvinnunni að því er varðaði málefni þeirra.

2. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.

Samningurinn mun taka gildi 120 dögum eftir að 60 ríki hafa fullgilt hann. Reiknað er með að 60 fullgildingar náist í tengslum við ráðherraviku allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna í lok september og því líklegt að gildistaka verði í ársbyrjun 2026. Eftir það mælir samningurinn um að fyrsta ráðstefna aðila hans skuli haldin innan eins árs frá gildistökunni, svo ganga má út frá að ráðstefnan verði á árinu 2026.

Miklu máli skiptir að Ísland mæti til leiks á fyrstu ríkjaráðstefnunni en þar verða teknar ýmsar mikilvægar ákvarðanir um framkvæmd samningsins sem og samspil hans við allt það regluverk og stofnanir sem fyrir eru og varða hafrétt, fiskveiðar, umhverfi hafsins og líffræðilega fjölbreytni. Samninganefnd Íslands í viðræðum um BBNJ-samninginn náði fram ýmsum mikilvægum atriðum í samninginn, sem standa þarf vörð um að verði túlkuð í anda þess sem raunverulega var samið um. Má þar til dæmis nefna ákvæði 2. mgr. 5. samningsins sem mælir fyrir um að samningurinn skuli túlkaður og honum beitt þannig að ekki sé grafið undan viðeigandi lagagerningum og -römmum og viðkomandi alþjóðlegum stofnunum, svæðisbundnum stofnunum, undirsvæðisstofnunum og stofnunum innan tiltekinna geira.

Af fyrrgreindum ástæðum er það mikilvægt, bæði út frá hagsmunum Íslands og ábyrgri þátttöku í alþjóðasamstarfi um vernd umhverfis hafsins, að Ísland ljúki við nauðsynlega löggjafarvinnu til að geta fullgilt samninginn hið fyrsta.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Staða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna og staða samnings um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins utan lögsögu ríkja undir honum

Réttindi og skyldur ríkja í málefnum hafsins byggja á skráðum reglum og þar er hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna frá 1982 mikilvægasta réttarheimildin. Gjarnan er vísað til samningsins sem „stjórnarskrár hafsins“, sem endurspeglar stöðu hans sem heildstæðrar þjóðréttarheimildar sem tekur til allra helstu málefna. Samningurinn bindur aðildarríki hans að þjóðarétti og þar sem flest ákvæði hans teljast til þjóðréttarvenja er efni þeirra ákvæða einnig bindandi fyrir ríki sem standa utan hans. Samningurinn sjálfur skuldbindur ríki til friðsamlegrar lausnar deilumála á grundvelli hans og í 311. gr. hans er sérstaklega hnykk á sterkri stöðu hans; réttindum og skyldum sem leiða af honum; gagnvart öðrum alþjóðasamningum og -samþykktum.

Undanfarin ár hefur allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna árlega samþykkt texta í ályktun sinni um hafið og hafrétt þar sem þessi sterka staða samningsins er kjörnuð í nokkrum vel völdum orðum í formála (e. „*Emphasizing the universal and unified character of the United*

Nations Convention on the Law of the Sea, and reaffirming that the Convention sets out the legal framework within which all activities in the oceans and seas must be carried out.“). Þessi texti festir stöðu samningsins sem meginréttarheimild hafréttarins enn frekar í sessi.

Ísland hefur ríka hagsmuni af því að staða hafréttarsamningsins haldist áfram sterk og að ríki fari eftir þeim skyldum sem hann setur. Þetta á einnig við um þær skyldur sem hafréttarsamningurinn leggur ríkjum á herðar og varða umhverfi hafsins og þar með heilbrigði þess. Nánar er fjallað um þær skyldur í undirkafla 3.2.iii hér fyrir neðan en rétt er að hnykkja á því að BBNJ-samningurinn, þótt sjálfstæður alþjóðasamningur sé, er ætlaður til þess að útfæra ákvæði hafréttarsamningsins og efla framkvæmd hans. Þetta kemur berlega fram í sjálfum titli samningsins: „Samningur undir hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni hafsins á svæðum utan lögsögu ríkja.“ Að þessu leyti er samningurinn hliðstæður samningnum sem í daglegu tali kallast Úthafsveiðisamningurinn, eða „Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. Desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskstofna og stjórnun veiða úr þeim“.

3.2. Efnislegt og landfræðilegt gildissvið BBNJ-samningsins

i. Svæði utan lögsögu ríkja

Hafréttarsamningurinn skiptir hafinu í hafsvæði sem markast af fjarlægð og tengingu við landsvæði strandríkja. Skiptast hafsvæðin í landhelgi, aðlægt belti, sérefnahagslögsögu og landgrunn. Fullveldisréttur strandríkja nær til landhelginnar, hafsbotsins innan hennar og loftrýmisins yfir henni. Innan aðlægs beltis utan landhelgi er strandríkjum heimilt að beita nauðsynlegu valdi til að fara með löggæslu á tilgreindum sviðum innlendra laga sinna. Í sérefnahagslögsögu og á landgrunni hafa strandríki tilgreind fullveldisréttindi til auðlindanýtingar og annarra athafna, sem og skyldu til að tryggja sjálfbæra auðlindanýtingu með viðeigandi verndunar- og stjórnunarráðstöfunum á grundvelli bestu tiltæku vísindalegu niðurstaðna. Fjallað er um hafsvæðin umhverfis Ísland og fullveldisrétt og -réttindi sem þar gilda, í samræmi við hafréttarsamninginn, í lögum nr. 41/1979 um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn sem og reglum sem settar hafa verið með stoð í þeim lögum.

Svæði utan lögsögu ríkja eru þau hafsvæði þar sem ekkert ríki hefur fullveldisrétt eða rétt til að beita fullveldisréttindum. Eru þessi svæði annars vegar hafið út fyrir sérefnahagslögsögu og hins vegar hafsbotninn og botnlög hans utan landgrunns (skilgreint sem „svæðið“ í hafréttarsamningnum). Frelsi úthafsins tryggir að úthafið er opið öllum ríkjum til friðsamlegra athafna samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Um réttindi og skyldur ríkja á svæðinu fer samkvæmt XI. hluta hafréttarsamningsins.

ii. Starfsemi undir lögsögu eða stjórn aðila

Í BBNJ-samningnum eru skyldur samningsaðilanna útfærðar sem svo að þær eigi við um starfsemi undir lögsögu og/eða stjórn þeirra. Tekur þetta mið af því að landfræðilegt gildissvið samningsins nær að mestu leyti til svæða þar sem ekkert ríki getur beitt fullveldisrétti eða -réttindum. Valdheimildir ríkja á þessum svæðum ná þannig einungis til þeirra aðila sem heyra með einum eða öðrum hætti undir lögsögu eða stjórn þeirra, á grundvelli einhverrar tengingar við það, s.s. lögsögu fánaríkis, eða allsherjarlögsögu sem heimilt er að beita að þjóðarétti.

Orðalag þetta byggir á skyldu ríkja skv. 2. mgr. 194. gr. hafréttarsamningsins um að tryggja að starfsemi undir lögsögu eða stjórn þeirra sé hagað þannig að hún valdi ekki

mengunarspjöllum í öðrum ríkjum og umhverfi þeirra og jafnframt að slík mengun berist ekki út fyrir svæðin þar sem þau beita fullveldisréttindum sínum.

Lögsaga er lögformlegt og afmarkað hugtak sem vísar til heimildar ríkis til að beita valdi, hvort sem er í formi löggjafar-, framkvæmda- eða dómsvalds. Með tilvísun í stjórn er átt við eitthvað víðtækara en lögsögu. Þannig geta skyldur samningsaðilanna verið virkjaðar í tilfelli starfsemi sem heyrir ekki undir formlega lögsögu þeirra en er í raun á þeirra valdi. Til þess að starfsemi geti talist undir stjórn einhvers ríkis þarf það ríki að hafa eitthvað vald til að stýra henni eða hafa með henni eftirlit. Við mat á því er vert að horfa til þeirra úrræða sem samningurinn gerir ráð fyrir að ríki geti gripið til gagnvart starfsemi undir stjórn þeirra, t.d. að þeir geti heimilað eða bannað starfsemi.

iii. Umhverfi hafsins

Þar sem BBNJ-samningurinn er gerður undir hafréttarsamningnum er hann hluti af því réttarkerfi hafréttar sem komið er á fót með honum. Tilgangur undirsamninga hafréttarsamningsins er ekki að stofna til nýrra efnissviða hafréttar heldur að útfæra nánar skuldbindingar sem kveðið er á um í hafréttarsamningnum. Í tilfelli BBNJ-samningsins endurspeglast þetta í fyrstu aðfararorðum formálans sem vísa til hafréttarsamningsins, sér í lagi skyldunnar til að vernda og varðveita umhverfi hafsins samkvæmt XII. hluta hans.

Meðfram aukinni vísindalegri þekkingu um mikilvægi heilbrigði hafsins fyrir velsæld mannkyns sem og um áhrif manna á umhverfi hafsins hefur átt sér stað mikil framþróun hafréttar á þessu sviði. Skyldur ríkja hafa verið skýrðar í dómaframkvæmd Alþjóðlega hafréttardómsins og Alþjóðadómstólsins í Haag, en báðir dómstólar fjölluðu um skylduna til að vernda og varðveita umhverfi hafsins í nýlegum ráðgefandi álitum sínum um skyldur ríkja til að grípa til aðgerða vegna loftlagsbreytinga af mannavöldum.

Vert er að benda á að í upprunalegri þýðingu hafréttarsamningsins var vísað til hafrýmisins til að ná utan um það sem nú er fjallað um sem umhverfi hafsins. Fallið hefur verið frá tilvísunum í hafrýmið þar sem það þykir ekki bera vel þá skilgreiningu sem hugtakið hefur samkvæmt hafréttarsamningnum. Er það sér í lagi vegna þess að hugtakið hafrými kann að valda misskilningi um að einungis sé átt við um hafið sjálft en ekki sjávarbotninn, sem skyldur XII. hluta hafréttarsamningsins ná einnig til. Uppfærð hugtakanotkun ber einnig með sér þann vísindalega skilning, sem hafréttur og umhverfisréttur taka mið af, að umhverfi vísar ekki einungis til rýmis heldur til kerfis sem samanstendur af lífrænum og ólífrænum þáttum og samspili þeirra. Orðið umhverfi kemur fyrir í íslenskum lögum í samhengi við umhverfi hafs, svo sem í 15. gr b. í lögum um stjórn fiskveiða (116/2007) þar sem er vísað til umhverfis tengt nýtingu sjávargróðurs og mögulegra áhrifa mannlegra athafna í því samhengi. Með uppfærðri hugtakanotkun er því ekki verið að færa nýja merkingu í skyldur hafréttar heldur aðlaga hugtök að fyrirliggjandi merkingu.

3.3. Gildissvið laganna

Í I. kafla er fjallað um markmið og gildissvið laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Nær frumvarp þetta til allrar starfsemi sem lýtur íslenskri lögsögu og til stjórnar á svæðum utan lögsögu ríkja, líkt og leiðir af samningnum. Sá fyrirvari er gerður að lögin gildi ekki að því leyti sem það stangast á við lögsögu annars ríkis. Í 2. gr. er gert grein fyrir því að lögin muni að afmörkuðu leyti gilda um starfsemi Landhelgisgæslu Íslands, í takt við ákvæði samningsins.

Með hugtakinu starfsemi er átt við alla þá starfsemi sem orðið getur innan gildissviðs samningsins. Sem dæmi má nefna starfsemi í vísindalegum tilgangi, starfsemi mannvirkja,

búnaðar eða annars sem staðsett er á svæðinu, starfsemi faratækja, s.s. skipa, og þar með talin för þeirra. Er sú notkun orðsins starfsemi í samræmi við íslenskan rétt, sbr. t.d. skipalög, nr. 66/2021, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004 og lög um loftferðir nr. 80/2022, og í samræmi við notkun þess í hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna.

Í öðrum greinum frumvarpsins, þar sem notast er við hugtakið starfsemi, ber einnig að leggja víðan skilning í orðið. Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um að gildissvið II. kafla nái yfir alla starfsemi sem lýtur íslenskri lögsögu og varðar söfnun og nýtingu erfðaauðlinda sjávar og stafrænar raðupplýsingar sem verða til á grundvelli slíkrar söfnunar og nýtingar, utan lögsögu ríkja. Í 12. gr. kemur fram að gildissvið III. kafla nái yfir starfsemi skipa, loftfara, annarra faratækja, mannvirkja eða annars sem lýtur íslenskri lögsögu eða stjórn á svæðum þar sem svæðisbundin stjórnunarúrræði samkvæmt III. hluta samningsins eru í gildi. Hér undir getur því fallið hver sú starfsemi sem fram fer þar sem svæðisbundið stjórnunarúrræði nær til. Í 14. gr. er einungis vísað til starfsemi almennt í tengslum við gildissvið IV. kafla en ákvæði hans fjalla um leyfis skylda starfsemi sem er háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt BBNJ-samningnum. Er efnislegt gildissvið IV. kafla því talsvert afmarkað við tegund starfsemi sem kann að hafa umtalsverð áhrif á umhverfi hafsins og lýtur ekki þegar öðru viðkomandi alþjóðlegu regluverki.

3.4. Samráð og samstarf við alþjóðlegar, svæðisbundnar og sviðsbundnar stofnanir

Til að ná fram markmiðum sínum er BBNJ-samningnum ekki ætlað að starfa sem eylandi í hafinu heldur sem samráðsvettvangi þeirra fjölmörgu stofnana sem fyrir eru og gegna tilgreindum hlutverkum sem ríki hafa falið þeim á grundvelli þjóðaréttar. Má hér nefna sem dæmi alþjóðastofnanir á borð við Alþjóðasiglingamálastofnunina og enn frekar svæðis- og sviðsbundnar stofnanir s.s. svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir. Uppbygging samningsins er því þannig að stofnanir hans hafa einungis valdheimildir þar sem fyrirbyggjandi valdheimildum annarra stofnana sleppir. Þar sem stofnanir eru þegar til staðar er ætlunin að stofnanir BBNJ-samningsins eigi í samstarfi við viðkomandi stofnanir um að ná markmiðum um verndun og sjálfbæra nýtingu.

Fjallað er í 2. mgr. 5. gr. samningsins um hina almennu skyldu samkvæmt samningnum að hann skuli túlkaður og honum beitt þannig að ekki sé grafið undan öðrum viðeigandi lagagæringum og -römmum og viðkomandi alþjóðlegum, svæðisbundnum stofnunum, undirsvæðisstofnunum og stofnunum innan tiltekinna geira. Hefur ákvæðið það yfirlýsta markmið að stuðla að samfelli og samræmi við þessa gerninga, ramma og stofnanir.

Hér er um neikvæða skyldu að ræða sem felur í sér að valdsvið BBNJ-samningsins til athafna nær þangað sem valdsvið annarra er ekki þegar fyrir hendi. Í III. hluta samningsins um svæðisbundin stjórnunarúrræði er þessi skylda víðtækari. Í 2. mgr. 22. gr. samningsins um ákvarðanatöku segir að ráðstefna aðilana skuli jafnframt virða valdsvið viðeigandi gerninga, ramma og stofnana og ekki grafa undan þeim. Af þessu leiðir að þegar kemur að III. hluta samningsins er lagalegt eðli svokallaðrar *virðingarskyldu* hans bæði jákvætt og neikvætt.

Þannig er ljóst að á sviðum, t.d. sviði fiskveiðistjórnunar, þar sem þegar eru starfandi stofnanir með valdheimildir yfir þeim geirum, verður ekki gripið til ákvarðana á vettvangi BBNJ-samningsins nema slík stofnun er ekki þegar til staðar. Sem dæmi um gerninga, stofnanir og ramma sem hafa valdsvið sem BBNJ-samningnum ber að virða og ekki grafa undan má nefna Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndina, Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunina og Norður-Íshafssamninginn.

Á vettvangi undirbúningsnefndar vegna gildistöku BBNJ-samningsins sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur komið á fót og Ísland tekur þátt í fer nú fram vinna til að tryggja

virka og öfluga samráðsferla milli BBNJ-samningsins og viðkomandi stofnana, ramma og gerninga.

3.5. Erfðaaauðlindir sjávar utan lögsögu ríkja

Þegar hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna var saminn komu ríki sér saman um að ekkert ríki gæti gert tilkall til jarðefnaauðlinda hafsbotsins utan lögsögu ríkja heldur teldust þessar auðlindir til sameiginlegrar arfleifðar mannkyns. Á þessum tíma var gert ráð fyrir að við ólífvænleg skilyrði hafsbotsins væru aðstæður slíkar að þar væri ekkert líf að finna. Með framþróun vísinda og vísindalegrar þekkingar hafa hinsvegar uppgötvast ýmsar lífverur til dæmis fágætar örverur nálægt hafsbotni sem þróast hafa til að þrífast við skilyrði s.s. háþrýsting og án sólarljóss. Vonir standa til þess að rannsóknir á erfðaeefni slíkra örvera geti fleytt vísindalegri þekkingu mannkyns fram á fjölda sviða.

Með gerð BBNJ-samningsins er leitast við að tryggja jafnan rétt allra ríkja til aðgangs að erfðaaauðlindum sjávar utan lögsögu ríkja. Jafnframt er komið á fót kerfi sem ætlað er að tryggja sanngjarna deilingu ávinnings af slíkum erfðaaauðlindum, þ.m.t. með færniuppbyggingu og tilfærslu á sjávar tengdri tækni sem fjármögnuð er af iðnríkjum og mun nýtast þróunarrikjum, sér í lagi smærri eyríkjum og þeim löndum sem styst á veg eru komin í þróun.

Regluverk þetta kveður á um að efnistaka erfðaaauðlinda sjávar skuli tilkynnt til upplýsingamiðlunarkerfis samningsins þegar hún fer fram á svæðum utan lögsögu ríkja. Þannig er upplýsingum miðlað til annarra aðildarríkja BBNJ-samningsins og öðru vísindafólki, sér í lagi vísindafólki frá þróunarrikjum, gefst kostur á að tengjast slíkum rannsóknum. Frekari tilkynningar fara fram eftir að söfnun er lokið og er skylt að afhenda sýni af slíku erfðaeefni til vörslu í gagna- eða sýnasafni sem aðgengilegt er almenningi. Skylda til afhendingar nær einnig til stafrænna raðupplýsinga sem unnar eru úr erfðaaauðlindunum sem um ræðir en þær skulu skráðar í aðgengilega gagnagrunna. Samningurinn kveður einnig á um skyldu til að miðla upplýsingum um hagnýtingu sem rannsóknir á erfðaaauðlindum sjávar utan lögsögu ríkja leiðir til.

Með frumvarpinu er horft til þess að einkaaðilar muni sjálfir sjá um skil á viðkomandi tilkynningum til upplýsingamiðlunarkerfisins, en að Umhverfis- og orkustofnun gegni eftirlitshlutverki hvað þetta varðar. Jafnframt muni Umhverfis- og orkustofnun veita tilkynningum um hagnýtingu á Íslandi viðtöku og miðla þeim áfram til viðkomandi stofnana BBNJ-samningsins, eftir því sem við á.

3.6. Svæðisbundin stjórnunarúrræði, þar með talin verndarsvæði í hafi

Líkt og að framan er rakið er horft til BBNJ-samningsins sem mögulegs tækis til að ná alþjóðlegu markmiði um 30% vernd hafsvæða fyrir 2030, sem sett var á vettvangi samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Mikilvægt er að halda því til haga að í skilningi íslenskra stjórnvalda hefur hugtakið verndarsvæði í hafi í þessu samhengi verið notað sem safnheiti yfir svæði sem njóta einhvers konar verndar. Þar undir gætu fallið friðlýst svæði en einnig það sem nefnt er „önnur virk svæðisvernd“ (e. other effective conservation measures, OECMs).

BBNJ-samningurinn tiltekur ekki hugtakið önnur virk svæðisvernd en hins vegar svæðisbundin stjórnunarúrræði og þ.m.t. verndarsvæði í hafi. Eins og allt þetta ber með sér eru alþjóðlegar skilgreiningar ekki svart-hvítar og mikilvægt að sameiginlegur skilningur ríki á því hvenær er rætt um nákvæmlega hvað í þessu samhengi. Í skilningi BBNJ-samningsins eru þó bæði „svæðisbundin stjórnunarúrræði“ og „vernduð hafsvæði“ skilgreind í 1. gr. hans og nauðsynlegt að hafa þær skilgreiningar í huga við framkvæmd samningsins.

Í undirkafla hér að ofan, um samráð og samstarf við alþjóðlegar, svæðisbundnar og sviðsbundnar stofnanir, hefur þegar verið fjallað um mikilvægi ákvæða samningsins sem snerta virðingu fyrir valdsviði annarra stofnana við ákvarðanatöku um svæðisbundin stjórnunarúrræði. Ísland vann að því í samningaviðræðum um BBNJ-samninginn að þessu yrði kyrfilega haldið til haga. Er ástæðan fyrst og fremst sú að á svæðinu kringum Ísland, þ.e. NA-Atlantshaf, er nú þegar virkt svæðisbundið samstarf og heimildir til svæðisbundinna stjórnunarúrræða og ekki vilji til að gengið verði á valdsvið viðkomandi stofnana. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 22. gr. samningsins getur fundur aðildarríkjanna hins vegar gefið óbindandi tilmæli til annarra stofnana og samninga um svæðisbundin stjórnunarúrræði að því gefnu að slíkt sé í takt við valdsvið þeirra.

Annars staðar í heiminum kann staðan á úthafinu að vera önnur hvað virkar og öflugar stofnanir varðar og þar getur BBNJ-samningurinn skipt meira máli hvað varðar ákvarðanatöku um svæðisbundin stjórnunarúrræði.

Loks ber þess að geta að 24. gr. samningsins mælir fyrir um mögulegar neyðarráðstafanir en þær eru í raun ein tegund svæðisbundinna stjórnunarúrræða sem sett yrðu á að undangengnu gagnsæju ákvarðanatökuferli og eingöngu ef ekki tekst að grípa til úrræða gegnum aðra samninga eða alþjóðlegar, svæðisbundnar og sviðsbundnar stofnanir til að bregðast við alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á líffræðilega fjölbreytni sem orsakast af náttúrufyrirbrigðum eða hamförum af mannavöldum á svæðum utan lögsögu ríkja.

3.7. Mat á umhverfisáhrifum

Í 194. gr. hafréttarsamningsins er kveðið á um sérstakar skyldur ríkja til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með mengun umhverfis hafsins. Alþjóðlegi hafréttardómstóllinn hefur fjallað um þetta ákvæði sem skráningu á skyldu ríkja að þjóðarétti til að rækta skyldur sínar af tilhlýðilegri kostgæfni (e. *due diligence*). Fleiri ákvæði XII. hluta hafréttarsamningsins fjalla nánar um sérstakar aðgerðir sem ríki þurfa að grípa til í tengslum við mengum á umhverfi hafsins, sér í lagi þegar aðgerðir þeirra kunna að hafa áhrif á hafsvæði strandríkja. Hér ber helst að nefna 4. kafla XII. hluta samningsins um eftirlit og umhverfismat, en þar er í 206. gr. sérstaklega mælt fyrir um skyldu ríkja til að meta hugsanleg áhrif af fyrirhugaðri starfsemi á umhverfi hafsins þegar rökstudd ástæða er til að ætla að hún kunni að valda umtalsverðri mengun eða verulega skaðlegum breytingum. Ríki hafa jafnframt skyldu samkvæmt 197. gr. samningsins til að eiga í samstarfi á heimsgrundvelli og eftir atvikum á svæðisgrundvelli til að móta og útfæra alþjóðlega reglur, staðla og tilmæli um venjur og starfshætti til að vernda og varðveita umhverfi hafsins.

Af þessu leiðir að hafréttarsamningurinn hefur þegar að geyma skýr ákvæði um skyldur ríkja til að meta áhrif af starfsemi sinni á hafinu og gera það á grundvelli alþjóðasamstarfs. Fjöldi ríkja, þ.m.t. Ísland, eru þegar með innlenda lagaumgjörð um framkvæmd á þessari skyldu vegna framkvæmda og áætlana innan mengunarlögsögu. Á vettvangi ýmissa alþjóðlegra, svæðisbundinna og sviðsbundinna stofnana hefur regluverk verið mótað utan um mismunandi tegundir af starfsemi til að stýra mögulegum áhrifum á umhverfi hafsins.

Nýmæli BBNJ-samningsins er að í IV. hluta hans er í fyrsta skipti komið á fót heildstæðu alþjóðlegu regluverki um mat á umhverfisáhrifum vegna starfsemi ríkja utan lögsögu ríkja. Samningurinn kveður ekki á um samræmt regluverk um hvernig mati á umhverfisáhrifum skuli háttað heldur eru miða skyldur samningsins við að tryggja ákveðna ferla sem ríkjum er gert að útfæra, t.d. um skoðun, áhrifamat, stýringu, vöktun og eftirlit. Samningurinn kveður einnig á um samráðsferla sem fara fram í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið og vísinda- og

tækninefndina þar sem ríkjum verður gert kleift að koma á framfæri áhyggjum sínum vegna fyrirhugaðrar starfsemi annars ríkis.

Frumvarpið miðar við að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum vegna starfsemi sem lýtur íslenski lögsögu eða stjórn verði, svo fremi sem unnt er, samhljóða því sem gildir um umhverfismat framkvæmda innan mengunarlögsögu. Þannig mun Skipulagsstofnun bera ábyrgð á því að ákvarða þegar fyrirhuguð starfsemi er matsskyld. Skipulagsstofnun mun jafnframt halda utan um matsferlið og samráð við önnur ríki í gegnum upplýsingamiðlunarkerfið um matsskylduákvörðun og umhverfismatsskýrslu. Að mati loknu er það í hönd þar til bærs stjórnvalds að veita leyfi fyrir starfsemi. Um leyfisveitingu fer samkvæmt viðkomandi lögum um starfsemina sem um ræðir með hliðsjón af þeim viðbótarskyldum sem leiða af lögum þessum. Þar sem ekki er mælt fyrir um leyfisveitanda í gildandi lögum, t.d. þar sem lög gera einungis ráð fyrir leyfisveitingu vegna starfsemi innan lögsögu, mun ráðherra sem fer með málaflokk umhverfismats framkvæmda og áætlaða samkvæmt forsetaúrskurði gegna hlutverki leyfisveitanda.

3.8. Stofnanir samningsins og úrlausn deilumála

Samningurinn kveður á um stofnanauppbýggingu og friðsamlega úrlausn deilumála til að markmið hans geti orðið að veruleika.

Fundur aðildarríkjanna er æðsti vettvangur ákvarðanatöku um framkvæmd samningsins og tekur ákvarðanir sem fela í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar sem aðildarríki svo innleiða í landsrétt. Ber þar ekki síst að nefna ákvarðanatöku tengda svæðisbundnum stjórnunarúrræðum. Vísinda- og tækninefnd, skipuð sérfræðingum, mun gegna mikilvægu umsagnarhlutverki ekki síst hvað varðar mat á umhverfisáhrifum. Upplýsingamiðlunarkerfið verður önnur stofnun undir BBNJ-samningnum sem skipta mun miklu um framkvæmd ákvæða samningsins og ber þar að nefna bæði hvað varðar skyldur vísindafólks til að tilkynna rannsóknir og nýtingu erfðaauðlinda sjávar og vera samráðsvettvangur fyrir tillögur varðandi svæðisbundin stjórnunarúrræði og mat á umhverfisáhrifum.

Um úrlausn deilumála fer samkvæmt ákvæðum hafréttarsamningsins. Ísland mun samhliða fullgildingu gefa út yfirlýsingu um samþykkt á því að deilumálum geti verið vísað til Alþjóðlega hafréttardómsins og Alþjóðadómstólsins í Haag, til viðbótar við gerðardómslausn sem gildir þegar fyrir öll aðildarríki hafréttarsamningsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár. Fyrir liggur að aðild að samningnum felur ekki í sér framsal á valdheimildum íslenska ríkisins. Samþykktir á vettvangi stofnana samningsins munu á grundvelli þeirra ákvarðanatökufarla sem fjallað er um í samningnum geta stofnað til nýrra þjóðréttarlegra skuldbindinga fyrir samningsaðilana. Þær skuldbindingar munu þó einungis koma til framkvæmda á Íslandi með setningu þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem kveðið er á um í þessum lögum. Komi til þess að framkvæmd slíkra ákvarðana rúmist ekki innan reglugerðarheimildar samkvæmt lögnum væri þörf á því að ráðast í lagasetningu til að framfylgja þeim.

Lögin eru jafnframt talin vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Í 5. gr. BBNJ-samningsins er fjallað um samband hans við annað alþjóðlegt regluverk sem viðkemur málefnum hafsins. Í 1. mgr. segir að samningurinn skuli túlkaður og honum beitt í samræmi við hafréttarsamninginn. Með þessu ákvæði er áréttað að þessi undirsamningur hafréttarsamningsins er að öllu leyti í samræmi við gildandi hafrétt þjóðaréttar. Þegar hefur

verið fjallað um skyldu til að grafa ekki undan fyrirbyggjandi stofnunum, römmum og gerningum samkvæmt 2. mgr. 5. gr. í framangreindum kafla 3.4. Í þessu samhengi má einnig nefna að 3. mgr. 5. gr. áréttar að aðild ríkja að BBNJ-samningnum sem standa utan hafréttarsamningsins hefur ekki áhrif á réttarstöðu þeirra gagnvart hafréttarsamningnum. Umrætt ákvæði endurspeglar einungis þá meginreglu þjóðaréttar, sem skrásett er í 34. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá árinu 1969, að samningur skapi hvorki skyldur né réttindi fyrir þriðja ríki án samþykkis þess. Þau ríki sem standa utan hafréttarsamningsins eru bundin af flestum ákvæðum hans á grundvelli þess að þau endurspeglu gildandi þjóðréttarvenju og er ekki hreyft við þeirri réttarstöðu af 3. mgr. 5. gr. samningsins.

5. Samráð

Óhætt er að segja að BBNJ-samningurinn hafi verið mörg ár í bígerð og yfir árin hefur ýmiss konar samráð verið viðhaft, svo sem við utanríkismálanefnd Alþingis og haghafa auk virks samráðs innan stjórnarráðsins um málið.

Áform um frumvarpið voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-153/2025) frá 28. ágúst til 11. september- 2025. 8 umsagnir bárust, frá Náttúruverndarstofnun, Hvalavinum vernd hafsins, Ungum umhverfissinum, Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, Náttúruverndarsamtökum Íslands, Hellnaskeri hugveitu í sjálfbærni, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og Sjálfbærni- og loftslagsréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík. Í öllum umsögnum var tekið undir markmið frumvarpsins og eindregið hvatt til þess að Ísland fullgildi samninginn hið fyrsta. Náttúruverndarsamtök Íslands gerðu athugasemd við að félagasamtök hafi ekki verið talin upp meðal haghafa í áformaskjali um frumvarpið. Athugasemdin var réttmæt og hér um yfirsjón að ræða og ábendingin því þökkðu. Viðhorf stjórnvalda til stöðu félagasamtaka speglast í þeirri staðreynd að þeim var sérstaklega boðið að senda inn athugasemdir í samráðsgáttina. Þá ber að nefna að á vettvangi undirbúningsnefndar gildistöku samningsins hefur Ísland haldið á lofti mikilvægi þátttöku áheyrnaraðila, félagasamtaka þar með talið.

6. Mat á áhrifum.

Innleiðing samningsins í íslenska löggjöf gerir Íslandi kleift að fullgilda samninginn og þar með taka þátt í ákvarðanatöku á vettvangi samningsins um hvernig ákvæði hans koma til framkvæmda. Lagt er upp með að samningurinn hafi að vonum jákvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni og endurheimt vistkerfa á úthafinu, sér í lagi á þeim svæðum þar sem ekki er þegar fyrir öflugt svæðisbundið samstarf líkt og á NA-Atlantshafi.

Einhver áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir eru möguleg, réttindi og skyldur í því samhengi sem og mögulega aukið alþjóðasamstarf. BBNJ-samningurinn setur á fót upplýsingamiðlunarkerfi um alþjóðlegar rannsóknir sem hefur m.a. það markmið að auka nýsköpunar- og vísindasamstarf á sviði sjávar tengdra rannsókna á úthafinu, sér í lagi milli iðnríkja og þróunarríkja. Í samningnum er kveðið á um tilkynningarskyldu vegna skipulagðra rannsókna, þ.m.t. með sýnatöku úr hafinu á erfðauðlindum sjávar utan lögsögu ríkja, sem er ætlað að veita alþjóðlegu vísindasamfélagi tækifæri til aukins samstarfs.

Talið er að innleiðing leiði af sér samfélagslegan ávinning, sé hann veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn. Íslenskt samfélag hefur mikla hagsmuni af heilbrigði hafsins og vistkerfa þess, en BBNJ-samningurinn setur á fót alþjóðlegan regluramma sem gerir ríkjum kleift til þess að bæta stöðu þeirra. Ísland hefur jafnframt hagsmuni af því að eiga sæti við þau borð þar sem ákvarðanir eru teknar um málefni hafsins og mögulegir snertifletir eru við fiskveiðar, einn af undirstöðuatvinnuvegum Íslands.

7. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið.

Ekki er talið að innleiðing samningsins hafi í för með sér miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir íslenska ríkið og ber þess að geta að afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins til áforma um lagasetninguna var sú að ekki væri talin þörf á ítarlegu áhrifamati.

Fyrir liggur að aðild að samningnum muni fylgja einhver kostnaður í formi fjárframlaga til reksturs samningsins, þá einna helst skylduframlag sem hvert samningsríki mun greiða að viðbættu 50% álagsframlagi frá iðnríkjum til sérstaks sjóðs sem ætlaður er til færniuppbyggingar. Upphæðir liggja ekki fyrir fyrr en fundur aðildarríkjanna tekur ákvarðanir um þær. Skylduframlög Íslands vegna sambærilegra alþjóðasamninga, t.d. Alþjóðahafsbotnsstofnunarinnar og samningsins um vernd líffræðilegrar fjölbreytni eru á bilinu 730.000-965.000 kr. árlega. Rétt er að gera ráð fyrir allt að tvöfaldri þeirri upphæð, sem þó telst óveruleg. Haft var samráð við stjórnvöld á Norðurlöndum við mat þetta.

Jafnframt má reikna með bæði vinnuframlagi sem og ferðakostnaði sérfræðinga í utanríkisráðuneytinu sem og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu og mögulega atvinnuvegaráðuneytinu við hagsmunagæslu á vettvangi stofnana hans.

Íslensk stjórnvöld myndu mögulega á einhverjum tímapunkti þurfa að hafa eftirlit með starfsemi sem fer fram á svæðum utan lögsögu ríkja en heyrir undir íslenska lögsögu og er tilkynningarskyld eða matsskyld samkvæmt samningnum. Í dag fer engin slík starfsemi fram.