

## Skilabréf nefndar um endurskoðun á stefnu Íslands í málefnum norðurslóða

Hr. Guðlaugur Þór Þórðarson, utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra  
Utanríkisráðuneytið  
Rauðarárstíg 25  
105 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2021

Núgildandi stefna Íslands í málefnum norðurslóða byggir á þingsályktun sem lögð var fram af þáverandi utanríkisráðherra og samþykkt var samhljóða af Alþingi í mars 2011. Stefnan miðar að því að tryggja hagsmuni Íslands með tilliti til áhrifa loftslagsbreytinga, umhverfis- og auðlindamála, siglinga og samfélagsþróunar auk þess að efla tengsl og samstarf við önnur ríki og hagsmunaaðila um málefni svæðisins. Á þeim áratug sem liðinn er hafa augu heimsbyggðarinnar í enn frekari mæli beinst að norðurslóðum, ekki síst vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Þá hefur Ísland tekist á hendur veigamikil hlutverk í alþjóðlegu samstarfi um málefni svæðisins með formennsku í Norðurskautsráðinu á tímabilinu 2019-2021.

Í ljósi þessa lagði Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra til við ríkisstjórn að ráðist yrði í endurskoðun norðurslóðastefnunnar og skipaði í því skyni nefnd níu þingmanna með tilnefningum frá öllum þingflokkum. Ráðherra fól Bryndísi Haraldsdóttur, þingmanni Sjálfstæðisflokksins, formennsku í nefndinni, en í henni tóku einnig sæti þau Ari Trausti Guðmundsson, fulltrúi þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Björn Leví Gunnarsson, fulltrúi þingflokks Pírata, Guðjón S. Brjánsson, fulltrúi þingflokks Samfylkingarinnar, Inga Sæland, fulltrúi þingflokks Flokks fólksins, Karl Gauti Hjaltason, fulltrúi þingflokks Miðflokksins, Líneik Anna Sævarsdóttir, fulltrúi þingflokks Framsóknarflokksins, Njáll Trausti Friðbertsson, fulltrúi þingflokks Sjálfstæðisflokksins, og Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, fulltrúi þingflokks Viðreisnar. Nefndin naut í störfum sínum aðstoðar Aðalheiðar Ingu Þorsteinsdóttur, deildarstjóra norðurslóðamála í utanríkisráðuneytinu.

Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um og gera tillögur að endurskoðaðri stefnu í málefnum norðurslóða út frá víðu sjónarhorni, s.s. vistfræðilegu, efnahagslegu, pólitísku og öryggislegu. Nefndinni var falið að skilgreina meginforsendur stefnunnar og setja fram tillögur sem leggja myndu grunn að þingsályktunartillögu utanríkisráðherra um nýja norðurslóðastefnu.

Nefndin kom fyrst saman í febrúar 2020 en um það leyti barst Covid-19 heimsfaraldurinn til landsins og settu takmarkanir af hans völdum óhjákvæmilega mark sitt á störf nefndarinnar. Hlé var gert á fundahaldi fram í maí og var þaðan í frá stuðst við fjarfundabúnað. Nefndin hélt sautján fundi og ráðfærði sig við fjölda sérfræðinga og hagaðila. Í viðauka er að finna lista yfir viðmælendur sem komu á fund nefndarinnar.

Nefndarmönnum gafst enn fremur kostur á að taka þátt í heimsókn utanríkisráðherra til Akureyrar í maí 2020, þar sem umræðufundir voru haldnir með þátttöku fjölmargra aðila sem koma að norðurslóðastarfi á Norðurlandi. Að auki átti formaður nefndarinnar óformleg samtöl og fundi með ýmsum aðilum sem vinna að norðurslóðamálum.

Fylgja tillögur nefndarinnar hjálagt. Nefndin vekur jafnframt athygli á því að málefni norðurslóða snerta verkswið ýmissa ráðuneyta og undirstofnana þeirra. Mikilvægt er að tryggja virkt samráð innan stjórnarsýslunnar og að skýrt sé hvar ábyrgðin liggur á að framfylgja einstökum þáttum norðurslóðastefnunnar. Einnig telur nefndin æskilegt að Alþingi sé upplýst með reglubundnum hætti um framkvæmd stefnunnar.

Virðingarfyllst, f.h. nefndar um endurskoðun á stefnu Íslands í málefnum norðurslóða,

  
Bryndís Haraldsdóttir, formaður

## Tillögur nefndar um endurskoðun á stefnu Íslands í málefnum norðurslóða

### Inngangur

Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um og gera tillögur að endurskoðaðri stefnu í málefnum norðurslóða út frá víðu sjónarhorni, s.s. vistfræðilegu, efnahagslegu, pólitísku og öryggislegu. Nefndinni var falið að skilgreina meginforsendur stefnunnar og setja fram tillögur um markmið og leiðir. Fara þær hér á eftir.

### Meginforsendur

Nefndin telur að eftirfarandi meginforsendur skuli leggja til grundvallar við mótun stefnu Íslands í málefnum norðurslóða:

- Ísland er norðurslóðaríki. Það vísar ekki aðeins til þeirrar landfræðilegu staðreyndar að Ísland er eitt átta ríkja sem eiga landsvæði og efnahagslögsögu norðan heimskautsbaugs. Hugtakið norðurslóðir hefur víðari merkingu og getur falið í sér að litið sé til víðtækara svæðis innan norðurskautsríkjanna eða lögsögu þeirra í umfjöllun um ýmis svæðisbundin mál. Ekki er til algild skilgreining á norðurslóðum, en samkvæmt viðmiðum sem gjarnan eru notuð fellur Ísland að mestu eða öllu leyti innan marka þeirra, sem og stærstur hluti efnahagslögsögunnar. Landsmenn allir geta í þeim skilningi talist norðurslóðabúar og hefur Ísland þannig sérstöðu sem norðurslóðaríki, ásamt Grænlandi. Jafnframt má fullyrða að fá ríki hafi jafn mikla hagsmuni af hagfelldri þróun á svæðinu, m.a. með tilliti til umhverfismála, efnahagsmála, stjórn mála og öryggismála. Málefni norðurslóða hafa með réttu verið eitt af helstu áherslusviðum í íslenskri utanríkisstefnu á umliðnum árum. Norðurslóðastefnan þarf að miða að því að tryggja hagsmuni Íslands í víðum skilningi.
- Alþjóðleg samvinna um málefni norðurslóða hefur fest sig í sessi og er í góðu horfi. Norðurskautsráðið er sem fyrr mikilvægasti vettvangur samstarfs og samráðs um málefni svæðisins. Ísland situr þar við sama borð og hin norðurskautsríkin sjö, auk fulltrúa frumbyggja, og tekur virkan þátt í starfi ráðsins. Aðildarríkin skiptast á að fara með formennsku í ráðinu og gegnir Ísland því hlutverki nú öðru sinni. Formennskutímabilið hófst vorið 2019 og lýkur því með ráðherrafundi í Reykjavík í maí 2021. Norðurskautsráðið er ekki alþjóðastofnun að forminu til og setur ekki sem slíkt bindandi reglur, en styrkleiki þess felst ekki síst í þeirri brú sem það myndar milli vísinda og stjórn mála. Innan vinnuhópa og sérfræðinganefnda ráðsins er meðal annars unnið að vöktun, rannsóknum og mati á ýmsum undirstöðum sjálfbærrar þróunar á norðurslóðum, sem skilar sér í tillögum sem ætlað er að leggja grunn að pólitískri stefnumótun. Framlag vinnuhópanna til aukinnar þekkingar á umhverfi, lífríki og samfélögum á norðurslóðum hefur verið umtalsvert. Í þremur tilvikum hafa aðildarríkin gert með sér lagalega bindandi samninga um sameiginleg hagsmunamál. Það eru samningur um leit og björgun á norðurslóðum frá 2011, samningur um viðbrögð við olíumengun í norðurhöfum frá 2013 og samningur um vísindasamstarf á norðurslóðum frá 2017. Vinna ráðsins hefur einnig haft áhrif á mótun regluverks á vettvangi annarra alþjóðastofnana og skipti til dæmis sköpum þegar samið var um svokallaðan pólkóða (Polar Code) innan Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Með pólkóðanum, sem tók gildi árið 2017, voru innleiddar sérstakar reglur varðandi skip sem sigla á hafsvæðunum innan heimskautasvæðanna og miða þær að auknu öryggi og umhverfisvernd. Þrettán ríki eiga nú áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu, ásamt á þriðja tug stofnana og

samtaka, og skapar það ákjósanlegan farveg fyrir samráð og samstarf við aðila utan svæðisins.

- Auk Norðurskautsráðsins er fjallað um málefni sem snerta norðurslóðir á ýmsum öðrum vettvangi, meðal annars innan Barentsráðsins og Norrænu ráðherranefndarinnar, og nefna mætti fleiri svæðisbundin samtök og stofnanir sem Ísland er aðili að. Samstarf þjóðþinga er einnig rötgróið. Þingmannanefnd um norðurskautsmál, sem sett var á laggirnar árið 1994, er samstarfsvettvangur þingmanna aðildarríkja Norðurskautsráðsins og jafnframt stjórnarnefnd þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál sem haldin er á tveggja ára fresti. Vestnorræna ráðið á sér enn lengri sögu, en það var stofnað árið 1985 sem samstarfsvettvangur þingmanna frá Íslandi, Færeyjum og Grænlandi. Mikilvægt er að Ísland taki áfram virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi um málefni norðurslóða, á grundvelli þeirra megingilda sem fylgt hefur verið í íslenskri utanríkisstefnu.
- Í samskiptum ríkja á norðurslóðum ber að virða alþjóðalög og leysa ágreiningsefni sem upp kunna að koma á friðsamlegan hátt á grundvelli þeirra. Fullnægjandi lagarammi og stofnanaumhverfi eru til staðar. Í norðurhöfum, líkt og á öðrum hafsvæðum, gilda reglur hafréttar, þar á meðal hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna. Sjö af norðurskautsríkjunum hafa fullgilt hafréttarsamninginn en hið áttunda, Bandaríkin, styður samninginn með virkum hætti þó það hafi ekki fullgilt hann. Hafréttarsamningurinn tekur til allra hafsvæða auk loftrýmisins yfir þeim, hafsbotsins og botnlaganna undir þeim. Hann hefur meðal annars að geyma ákvæði um siglingar, fiskveiðar, nýtingu auðlinda landgrunnsins, afmörkun hafsvæða, varnir gegn mengun, hafrannsóknir og lausn deilumála. Á grundvelli hafréttarsamningsins geta strandríki að ákveðnum skilyrðum uppfylltum gert kröfu til landgrunns utan 200 sjómílna efnahagslögsögu sinnar. Landgrunninu tilheyra jarðefnaauðlindir á borð við olíu, gas og málma, aðrar ólífrænar auðlindir hafsbotsins eins og jarðhiti, og lífverur í flokki botnsetutegunda. Af strandríkjum norðurslóða hefur aðeins Noregur þegar ákvarðað ytri mörk landgrunnsins á grundvelli tillagna landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna. Ísland, Konungsríkið Danmörk, Kanada og Rússland hafa unnið að greinargerðum til landgrunnsnefndarinnar, en Bandaríkin geta ekki lagt fram greinargerð fyrr en þau hafa fullgilt hafréttarsamninginn. Danmörk fyrir hönd Grænlands, Kanada og Rússland telja sig öll eiga tilkall til Lomonosov-hryggjar sem liggur undir miðhluta Norður-Íshafsins og til þess getur komið að þau þurfi að semja sín á milli um mörk landgrunnsins þar. Ríkin hafa heitið því að ef kröfur þeirra kunni að skarast muni þau leysa úr ágreiningi á grundvelli alþjóðalaga. Miklu varðar að við það verði staðið.
- Síðan núgildandi norðurslóðastefna var samþykkt hafa vísbendingar um alvarleika loftslagsbreytinga á heimsvísu orðið sífellt sterkari. Jafnframt hefur kastljósið beinst enn frekar að þeirri sérstöku ógn sem steðjar að norðurslóðum vegna hlýnunar. Hvergi eru ummerki loftslagsbreytinga jafn sýnileg og má þar nefna hopun jökla, minnkandi hafísþekju og þiðnun sífrera. Minnkandi hafísþekja eykur varmaupptöku norðurhafa, sem aftur hraðar hækku sjávar- og lofthita. Hitastig á norðurslóðum heldur áfram að hækka að minnsta kosti tvöfalt hraðar en meðaltalið á heimsvísu. Það er því eitt brýnasta viðfangsefni norðurskautsríkjanna að sporna gegn loftslagsbreytingum og bregðast við afleiðingum þeirra. Það kallar á víðtækt alþjóðlegt samstarf, enda er loftslagsvæn áskorun án landamæra. Rétt eins og hækkað hitastig á norðurslóðum á rætur að rekja til hnattrænnar losunar gróðurhúsalofttegunda gætir áhrifa hlýnunar á heimskautasvæðunum um allan heim, til dæmis með hækku sjávarstöðu.
- Leggja verður áherslu á að ríki heims standi við skuldbindingar sínar samkvæmt Parísarsamningnum um loftslagsmál. Líkur eru á að þrýstingur fari vaxandi á næstu árum um aðgerðir sem ganga enn lengra. Ísland hefur sett sér skýr markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum til

2030 er stefnt að því að Ísland uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar og gott betur. Markið er sett á kolefnishlutlaust Ísland árið 2040. Um allan heim þarf notkun jarðefnaeldsneytis að víkja fyrir endurnýjanlegum orkugjöfum. Þar stendur Ísland vel að vígi og getur miðlað af þekkingu og reynslu af virkjun fallvatna og jarðvarma. Á heimsvísu hefur beislun vindorku vaxið hröðum skrefum frá aldamótum og með framþróun í hönnun vindtúrbína gæti hagnýting vindorku aukist á norðurslóðum. Í orkustefnu til 2050 er miðað að því að Ísland sé leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu og orkuskiptum.

- Áhrif hlýnunar og mengunar á norðurslóðum eru víðtæk og fela í sér margvíslegar ógnir við jafnvægi vistkerfa og líffræðilega fjölbreytni á landi og í hafi, sem oft eru víxlverkandi. Nærtækt dæmi um afleiðingar kolefnislosunar og hlýnunar loftslags er súrnun sjávar, sem getur haft veruleg áhrif á hagsmuni Íslands. Með auknu magni koltvísýrings sem höfin taka úr andrúmsloftinu lækkar sýrustig sjávar, sem ógnar með beinum hætti lífsskilyrðum kalkmyndandi lífvera, en þær eru undirstöðufæða margra nytjafiska. Hafsvæði á norðurslóðum eru talin viðkvæmari fyrir súrnun, því kaldur sjór getur tekið upp meiri koltvísýring úr andrúmsloftinu en hlýr sjór. Upptakan eykst jafnframt eftir því sem hafisþekjan minnkar. Til að sporna gegn súrnun sjávar og öðrum neikvæðum áhrifum á umhverfi og vistkerfi norðurslóða er nauðsynlegt að draga verulega úr losun gróðurhúsalofttegunda. Jafnframt þarf að efla vöktun og vísindarannsóknir svo styðjast megi við bestu mögulegu þekkingu við stefnumótun og ákvarðanatöku. Það kallar á styrkingu rannsóknainnvíða og alþjóðlegs vísindasamstarfs.
- Með minnkandi hafis í norðurhöfum hafa væntingar skapast um opnun siglingaleiða og aðgengi að ýmsum auðlindum. Erfitt er að spá fyrir um hversu hratt og að hvaða marki slíkar væntingar eiga eftir að raungerast, en ljóst er að þessi þróun felur í sér bæði möguleika og sjálfstæðar áskoranir. Fyrir Ísland geta margvísleg tækifæri legið í m.a. siglingum flutningaskipa í norðurhöfum, þjónustu við auðlindavinnslu og uppbyggingu ferðaþjónustu. Í væntanlegri skýrslu starfshóps sem skipaður var af utanríkisráðherra verða efnahagstækifæri á norðurslóðum kortlögð og tillögur settar fram um aðgerðir. Miklu skiptir fyrir Ísland að gaumgæfa slík tækifæri og gæta vel hagsmuna sem þeim tengjast. Á sama tíma er nauðsynlegt að huga að áhættuþáttum sem felast myndu í stórauðinni skipaumferð, auðlindanýtingu og annarri atvinnustarfsemi á norðurslóðum. Umhverfisvernd og sjálfbærni þarf ávallt að hafa að leiðarljósi.
- Ísland hefur lagt áherslu á ábyrga fiskveiðistjórnun og sjálfbæra nýtingu auðlinda hafsins. Ef til fiskveiða kemur á nyrstu hafsvæðum er þörf á að gæta bæði íslenskra hagsmuna og sýna varkárni í nýtingu, enda eru vistkerfi á þessum svæðum sérstaklega viðkvæm. Mikilvægt skref var stigið með samningnum um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins, sem undirritaður var árið 2018 af Íslandi ásamt Bandaríkjunum, Danmörku f.h. Grænlands, Japan, Kanada, Kína, Noregi, Rússlandi og Suður-Kóreu auk Evrópusambandsins. Veiðar á þessu hafsvæði hafa hingað til verið útilokaðar vegna hafíss, en sökum loftslagsbreytinga kunna möguleikar á úthafsveiðum að opnast á næstu árum eða áratugum. Samningurinn byggir á varúðarnálgun, en aðilar skuldbinda sig til að hefja ekki veiðar í atvinnuskyni á þeim hluta Norður-Íshafsins sem telst vera úthaf á meðan vísindaleg óvissa ríkir um hvort stunda megi slíkar veiðar með sjálfbærum hætti. Jafnframt skapar samningurinn ramma um hvernig taka megi næstu skref þegar vísindalegar upplýsingar styðja að hefja megi veiðar, að teknu tilliti til viðeigandi sjónarmiða varðandi stjórnun fiskveiða og áhrif á vistkerfið.
- Aukin skipaumferð í norðurhöfum kallar á eflaðan viðbúnað til leitar og björgunar og viðbragða við mengunarslysum. Samvinna norðurslóðaríkjana á þessu sviði hefur farið

vaxandi á síðustu árum, meðal annars á grunni samninga norðurskautsríkjanna um leit og björgun og viðbrögð við olíumengun í hafi, sem og með samstarfi á vettvangi Strandgæsluráðs norðurslóða, sem komið var á fót 2015. Leitar- og björgunarsvæði Íslands er 1,9 milljón ferkílómetrar, meira en tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Geta aðstæður á leitarsvæðinu verið mjög erfiðar. Í skýrslu stýrihóps innanríkisráðherra um björgun og öryggi í norðurhöfum, sem gefin var út 2016, kemur fram að aðstaða til að mæta áföllum og bregðast við stærri slysum á ábyrgðarsvæði íslenskra stjórnvalda sé ófullnægjandi. Stýrihópurinn lagði til að viðbúnaður yrði eflur með uppbyggingu innviða og auknu samstarfi við nágrannaríkin, og að komið yrði á fót björgunar- og viðbragðsklasa með það fyrir augum að forgangsraða verkefnum og bæta samhæfingu. Tryggja þarf að hér sé til staðar fullnægjandi geta og viðbúnaður til leitar og björgunar.

- Brýnt er að vinna gegn mengunarógn í norðurhöfum, svo sem af völdum olíuleka, eiturefna, geislavirkra efna eða plastúrgangs. Ef olía lekur í hafið á norðurslóðum getur hún setið í langan tíma í umhverfinu og valdið miklum skaða á lífríki, þar sem hún brotnar mjög hægt niður, auk þess sem hafís, kuldi og slæm veðurskilyrði geta torvelað hreinsun. Notkun svartolíu í skipasiglingum á norðurslóðum er sérstakt áhyggjuefni. Ekki aðeins er mjög erfitt að hreinsa upp svartolíu ef mengunarslys verður á hafi, heldur losnar meira af sóti og mengunarefnum út í andrúmsloftið við brennslu hennar en annarra olíutegunda. Sótmenngun í andrúmslofti ógnar heilsu manna og sótagirnir sem setjast á ísbreiður hraða auk þess hlýnun með því að draga í sig varma og flýta bráðnun. Í aðgerðaáætlun Íslands í loftslagsmálum er kveðið á um að kröfur um eldsneytisnotkun í íslenskri landhelgi verði áfram hertar til að draga úr notkun svartolíu og reglugerð þess efnis tók gildi í byrjun árs 2020. Mikilvægt er að norðurskautsríkin leggist á eitt um markvissar aðgerðir til að draga úr og á endanum banna brennslu og flutning svartolíu í norðurhöfum, og beiti sér í þá veru á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Leggja þarf áherslu á vistvæn orkuskipti í samgöngum jafnt á sjó, landi og í lofti.
- Ýmsum öðrum atriðum sem snerta umhverfis- og samgönguöryggi á norðurslóðum þarf að huga frekar að og má þar nefna vöktun, sjókortagerð, fjarskipti og gervihnattaleiðsögukerfi. Eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögu um samgönguáætlun til 2034 er mikilvægt fyrir Ísland að tryggja að leiðréttingarkerfi sem auka nákvæmni staðsetningarupplýsinga, svo sem hið evrópska EGNOS og bandaríska WAAS, séu aðgengileg sem víðast. Vinna þarf að því í samráði við Grænendinga að samið verði um stækkun á útbreiðslusvæði leiðréttingarkerfanna á Norður-Atlantshafssvæðinu. Miklir hagsmunir eru fólgnir í því að tryggja umhverfis- og samgönguöryggi á hafsvæðum norðurslóða og mikilvægt er að efla samstarf þar að lútandi á borgaralegum grunni.
- Landslag öryggis- og varnarmála á norðurslóðum hefur tekið talsverðum breytingum á síðustu árum. Er það bæði í tengslum við hræringar í umhverfi alþjóðamála og vegna afleiðinga loftslagsbreytinga, sem hafa haft áhrif á landfræðipólítíska stöðu svæðisins. Opnun siglingaleiða og möguleikar á nýtingu náttúruauðlinda hafa haft í för með sér aukinn áhuga á norðurslóðum og áform um efnahagsleg umsvif. Rússland er þar meðal helstu leikenda, auk annarra norðurskautsríkja. Kína hefur sömuleiðis beitt sér á þessu svæði í auknum mæli og með markvissari hætti en áður. Í norðurslóðastefnu Kína frá 2018 eru til dæmis sett fram markmið um að raungera siglingaleið milli Kína og Evrópu um norðurskautið. Þó slík umsvif hafi fyrst og fremst verið á viðskipta- og vísindalegum forsendum geta þau einnig haft öryggispolítíska vídd og því ástæða til að gefa þeim sérstakan gaum. Ríki utan svæðisins þurfa í umsvifum sínum á norðurslóðum að virða alþjóðalög og stöðu norðurskautsríkjanna átta, og fara fram með sjálfbærum og friðsamlegum hætti.

- Yfirlýst markmið Íslands og annarra norðurskautsríkja er að viðhalda lágu spennustigi á norðurslóðum. Samt sem áður fer spenna vaxandi á þessu svæði, þar sem helsti áhrifaþátturinn er aukin hernaðaruppbygging og umsvif Rússlands og viðbrögð vestrænna ríkja við þeim. Rétt er að hafa í huga að Rússland hefur lögmæt sjónarmið um að tryggja eigið öryggi og varnir á norðurslóðum í ljósi þeirra breytinga sem eru þar að eiga sér stað. Efling hernaðargetu Rússlands undanfarin ár er hins vegar talsvert umfram það sem aðstæður gefa tilefni til og hefur víðtækari áhrif sem skoða þarf í breiðara samhengi. Vestræn ríki sem hlut eiga að máli hafa í ljósi þessarar þróunar aukið umfjöllun um norðurslóðir á samráðsfundum um öryggis- og varnarmál, í svæðisbundnu samstarfi og á vettvangi Atlantshafsbandalagsins. Bandalagið hefur aukið áherslu á öryggi og varnir á Norður-Atlantshafi, meðal annars með því að koma á fót að nýju herstjórnarmiðstöð í Norfolk sem fer með flotaherstjórn fyrir svæðið. Bandaríkin hafa gefið skýrt til kynna að fylgjast þurfi betur með á norðurslóðum og ríki á borð við Svíþjóð, Noreg og Danmörku hafa jafnframt brugðist við með því að auka framlög til öryggis- og varnarmála í norðri og skerpa á stefnumótun.
- Í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er kveðið á um að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði. Samkvæmt þjóðaröryggisstefnunni eru aðildin að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningurinn við Bandaríkin meginstoðir í vörnum landsins. Grundvallarforsenda stefnunnar er að sem herlaust ríki tryggi Ísland öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana. Nauðsynlegt er að Ísland eigi áfram náð samráð við bandalagsríki um þróun öryggismála á norðurslóðum. Norræn samvinna á sviði öryggismála hefur farið mjög vaxandi á undanförunum árum. Ástæða er til að efla sameiginlega greiningu og stefnumörkun Norðurlandanna í ýmsum málum sem snerta norðurslóðir, ekki síst hvað varðar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra, eins og lagt er til í nýlegri skýrslu Björns Bjarnasonar um norræn utanríkis- og öryggismál sem unnin var fyrir utanríkisráðherra Norðurlandanna. Í stofnyfirlýsingu Norðurskautsráðsins er skýrt kveðið á um að hernaðarleg öryggismál séu ekki á dagskrá ráðsins, en fullyrða má að gott og uppbyggilegt samstarf á þeim vettvangi sé til þess fallið að draga úr spennu. Öllu skiptir að norðurslóðir verði áfram friðsælt svæði öflugrar samvinnu, þar sem farið er að alþjóðalögum, fullveldisréttur ríkja virtur og þannig komið í veg fyrir hugsanlega stigmögnun ágreinings.
- Þegar kastljós umheimsins beinist að norðurslóðum ber stundum á því að fjallað sé um svæðið sem auð víðerni þar sem fátt sé að finna nema ísbreiður og villt dýr. Ástæða er til að halda því á lofti að víðsvegar á norðurslóðum eru rótgróin samfélög – samtals eru um fjórar milljónir íbúa á svæðinu öllu og þar af eru frumbyggjar um einn tíundi hluti. Íbúar norðurslóða eiga sama rétt og aðrir jarðarbúar á að njóta mannréttinda, velferðar og tækifæra til góðrar lífsafkomu. Aðstæður eru um margt ólíkar í samfélögum á norðurslóðum en þau eiga þó gjarnan við ýmsar sameiginlegar áskoranir að etja, sem snúa meðal annars að samgöngum og fjarskiptum, ásamt aðgengi að menntun, heilbrigðisþjónustu og vistvænum orkugjöfum. Þá eiga mörg samfélög frumbyggja í vök að verjast hvað það snertir að viðhalda hefðbundnum lífnaðarháttum, fæðuöryggi, menningu og tungumáli. Í samstarfi norðurskautsríkjanna hefur Ísland stutt réttindi frumbyggja og tekið undir kröfur þeirra um að hafa aðkomu að mikilvægum ákvörðunum í efnahags- og stjórnárum.
- Ísland hefur einnig stutt viðleitni til að styrkja innviði samfélaga á norðurslóðum, ýta undir efnahagslega uppbyggingu og velferð. Á vettvangi Norðurskautsráðsins hefur Ísland til að mynda um árabíl leitt verkefni um jafnréttismál á norðurslóðum og jafnframt má nefna verkefni um möguleika til nýsköpunar í bláa lífhagkerfinu og um miðlun þekkingar varðandi sjálfbæra orkukosti í afskekktum byggðum. Vinna skal áfram

að því að styrkja samfélagslega og efnahagslega þróun á norðurslóðum, standa vörð um mannréttindi, stuðla að jafnrétti og velferð. Þar vege lýðheilsuþáttur þungt, þar á meðal viðbrögð við ýmiss konar heilsufarsógunum, forvarnir gegn misnotkun áfengis og fíkniefna ásamt bættri geðheilbrigðisþjónustu. Þá er mikilvægt að tryggja aðlögun samfélaga að neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga með sjálfbærni að leiðarljósi. Efnahagsráð norðurslóða, sem skipað er fulltrúum atvinnulífsins í norðurskautsríkjunum, hefur mikilvægu hlutverki að gegna, meðal annars í samstarfi um að bæta stafræn fjarskipti á norðurslóðum og með innleiðingu viðmiða um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja sem starfa á svæðinu.

- Fyrir Ísland felast margvísleg tækifæri í auknum alþjóðlegum áhuga á norðurslóðum. Sem friðsamt smáríki, miðja vegu milli norðurskautsríkjanna í austri og vestri, er Ísland í ákjósanlegri aðstöðu til að marka sér enn frekar sess sem vettvangur umræðu og ráðstefnuhalds. Hringborð norðurslóða (Arctic Circle) hefur frá 2013 þróast í að verða einn helsti opni umræðuvettvangurinn um málefni svæðisins. Árleg þing þess í Hörpu í Reykjavík hafa að jafnaði verið sótt af rúmlega tvö þúsund gestum víðs vegar að – jafnt ráðamönnum, fræðafólki og fulltrúum grasrótarsamtaka og atvinnulífs. Auk þess hefur Hringborðið haldið fjölmenn málþing og ráðstefnur víða um heim. Í því skyni að treysta til framtíðar stöðirnar undir starf Hringborðs norðurslóða er hafinn undirbúningur að stofnun Norðurslóðaseturs á Íslandi, sem kennt yrði við Ólaf Ragnar Grímsson, fyrrverandi forseta Íslands og hvatamann að stofnun þess. Einnig má líta til möguleika á að efla tvíhliða og fjölhliða samstarf á sviði norðurslóðarannsókna og fræða, sem og um sjálfbæra nýsköpunarstarfsemi. Rannsóknir eru forsenda þess að greina megi þær öru breytingar sem eru að eiga sér stað á norðurslóðum og meta hvaða viðbragða er þörf. Norðurslóðarannsóknir snerta mörg fræðasvið og kalla á virkt alþjóðlegt samstarf. Aðgengi að alþjóðlegum samstarfsáætlunum og öflugum samkeppnissjóðum er mikilvægt, en einnig er þörf á að íslensk stjórnvöld setji upp og fjármagni sérstaka rannsóknáætlun í norðurslóðamálum, svo tryggja megi að rannsóknastarf byggi á heildstæðu mati á þekkingarþörf hér á landi til lengri tíma.
- Norðurheimskautsbaugur liggur í gegnum nyrsta byggðakjarna Akureyrarbæjar, Grímsey. Á Akureyri hefur um langt árabil byggst upp sérhæfing og ýmiss konar starfsemi á sviðum sem snerta norðurslóðir, í bæði innlendu og alþjóðlegu samhengi, og þar hefur orðið til þekkingarklasi sem samanstendur af skrifstofum á vegum Norðurskautsráðsins, stofnunum og fyrirtækjum. Nefna má Stofnun Vilhjálms Stefánssonar sem hefur frá 1997 unnið að málefnum norðurslóða, skrifstofu Alþjóðlegu norðurskautsvísindanefndarinnar (IASC) og skrifstofur tveggja af sex vinnuhópum Norðurskautsráðsins – vinnuhóps um verndun lífríkis norðurslóða (CAFF) og vinnuhóps um málefni hafsins (PAME). Háskólinn á Akureyri er hluti af háskólaneti norðurslóða (UARctic) og var einn af stofnaðilum þess. Háskólinn hefur til fjölda ára starfrækt meistaranám í heimskautarétti ásamt Heimskautaréttarstofnuninni og þar er einnig staða gestaprófessors í norðurslóðafræðum sem styrkt er í sameiningu af utanríkisráðuneytum Íslands og Noregs og kennd er við Fridtjof Nansen. Norðlensk fyrirtæki hafa stofnað samtök sín á milli, Arctic Services, er þjónusta m.a. Grænland á sviði iðnaðar og tækni. Akureyrarbær hefur tekið virkan þátt í samtökum um eflingu byggða á norðurslóðum, Northern Forum, og vettvangi borgar- og bæjarstjóra á norðurslóðum, Arctic Mayors. Þá er Norðurslóðanet Íslands – þjónustumiðstöð norðurslóðamála, staðsett á Akureyri, en það er samstarfsvettvangur stofnana, fyrirtækja, félagasamtaka og annarra hagsmunaaðila á Íslandi. Rannsóknastöðin að Kárhóli, China-Iceland Arctic Observatory (CIAO), og stöð japönsku Pólrannsóknastofnunarinnar og Raunvísindadeildar Háskóla Íslands á Tjörnesi eru dæmi um norðurslóðarannsóknastarf á Norðurlandi með þátttöku erlendra aðila. Á Rannsóknastöðinni Rifi á Melrakkaslétu eru einnig stundaðar alþjóðlegar rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á norðurslóðum og vöktun á viðkvæmum vistkerfum. Málefni



norðurslóða eru þess eðlis að þau kalla á þverfaglega nálgun og gefið hefur góða raun hér sem víðar að byggja upp miðstöðvar þar sem ná má fram samlegðaráhrifum. Á Akureyri er ríkur vilji til að marka bænum enn skýrari stöðu sem miðstöð norðurslóðamála á Íslandi og styðja ætti aðila á svæðinu til þess.

- Margvísleg tækifæri liggja í auknum viðskiptum og samvinnu við nálægustu grannríki Íslands, Grænland og Færeyjar. Nýlega kom út ítarlega skýrsla Grænlandsnefndar utanríkisráðherra, Samstarf Íslands og Grænlands á nýjum norðurslóðum, þar sem er að finna samtals 99 tillögur um aðgerðir til að auka samvinnu landanna á mismunandi sviðum. Utanríkisráðherrar Íslands og Grænlands hafa í kjölfarið sammælt um að vinna að rammamningi milli landanna, þar sem lýst væri markmiðum á tilgreindum samstarfssviðum, og í utanríkisráðuneytinu er nú unnið að tillögu til þingsályktunar á grundvelli skýrslunnar. Færeyjar liggja sunnan heimskautsbaugs en teljast þó í ýmsu samhengi til norðurslóða og er Vestnorræna ráðið áheyrnaraðili að bæði Norðurskautsráðinu og þingmannaráðstefnunni um norðurskautsmál.
- Hafa ber heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun til hliðsjónar í stefnumótun og samstarfi á norðurslóðum. Heimsmarkmiðin sautján eru samþætt og órjúfanleg og mynda jafnvægi milli þriggja stóða sjálfbærrar þróunar – hinnar efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu.

### *Tillögur*

Nefndin leggur til að norðurslóðastefna Íslands miði að eftirfarandi áherslupáttum:

- Að taka virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi um málefni norðurslóða á grundvelli þeirra gilda sem höfð hafa verið að leiðarljósi í íslenskri utanríkisstefnu – m.a. um frið, lýðræði, mannréttindi og jafnrétti;
- Að styðja áfram við Norðurskautsráðið og efla það sem mikilvægasta vettvanginn til samráðs og samstarfs um málefni svæðisins;
- Að leggja áherslu á friðsamlega lausn deilumála sem upp kunna að koma á norðurslóðum og að virða beri alþjóðalög, þar á meðal hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlega mannréttindasáttmála;
- Að hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi og taka mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna;
- Að leggja áherslu á að sporna gegn loftslagsbreytingum og bregðast við neikvæðum áhrifum þeirra á norðurslóðum;
- Að setja umhverfisvernd í öndvegi, þar á meðal verndun lífríkis norðurslóða og líffræðilegrar fjölbreytni;
- Að standa vörð um heilbrigði hafsins, þar á meðal vinna gegn ógnum sem felast í súrnun sjávar og hvers konar mengun í hafi;
- Að leggja áherslu á að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis á norðurslóðum, þar á meðal hætta brennslu svartolíu í siglingum, að bæta aðgengi að endurnýjanlegum orkugjöfum og efla aðgerðir sem tryggja orkuskipti;
- Að beina sjónum að velferð íbúanna á norðurslóðum, meðal annars möguleikum þeirra til lífsafkomu og aðgengi þeirra að stafrænum fjarskiptum, menntun og heilbrigðisþjónustu, að styðja réttindi frumbyggja og jafnrétti í hvívetna, sem og að

styðja viðleitni til að vernda menningararf og tungumál þjóðanna sem byggja norðurslóðir;

- Að nýta möguleg efnahagstækifæri á norðurslóðum með sjálfbærni og ábyrga umgengni við auðlindir að leiðarljósi;
- Að efla viðskipti og samstarf á sviði atvinnulífs, mennta og þjónustu innan norðurslóða, ekki síst við næstu nágretta Íslands á Grænlandi og í Færeyjum.
- Að vinna að því að efla vöktun og tryggja betur öryggi í samgöngum á hafi og í lofti, m.a. með bættum fjarskiptum og aukinni útbreiðslu gervihnattakerfa, til dæmis vegna gervihnattaleiðsögu;
- Að efla getu til leitar og björgunar, auk viðbragða við mengunarslysum, m.a. með því byggja upp innlenda björgunarklasa og styrkja enn frekar alþjóðlegt samstarf;
- Að gæta öryggishagsmuna á norðurslóðum á borgaralegum forsendum og á grundvelli þjóðaröryggisstefnunnar, vakta vel þróun í öryggismálum í samráði við hin Norðurlöndin og önnur bandalagsríki okkar í NATO, mæla gegn hervæðingu og vinna markvisst að því að viðhalda friði og stöðugleika á svæðinu;
- Að líta jákvæðum augum vaxandi áhuga aðila utan svæðisins á málefnum norðurslóða, að því gefnu að þeir virði alþjóðalög og stöðu norðurskautsríkjanna átta, og fari fram með friðsamlegum og sjálfbærum hætti;
- Að styrkja stöðu og ímynd Íslands sem norðurslóðaríkis með því að byggja upp innlenda þekkingu og sérhæfingu í málefnum norðurslóða, og efla miðstöðvar mennta, vísinda og umræðu;
- Að styðja við alþjóðlegt vísindasamstarf á norðurslóðum og auðvelda miðlun á niðurstöðum vísindarannsóknna, og að efla innlent rannsóknastarf, m.a. með því að móta rannsóknáætlun um norðurslóðir;
- Að byggja á árangri Hringborðs norðurslóða og skapa því umgjörð til framtíðar með því að koma á fót sjálfseignarstofnun um Norðurslóðasetur á Íslandi;
- Að efla Akureyri enn frekar sem miðstöð norðurslóðamála á Íslandi, m.a. með stuðningi við mennta- og rannsóknastofnanir og þekkingarsetur, og að efla innlent samráð og samstarf um málefni norðurslóða.

## Viðmælendur á fundum nefndarinnar

12. maí 2020

- Einar Gunnarsson, formaður embættismannanefndar Norðurskautsráðsins
- Magnús Jóhannesson, fyrrverandi framkvæmdastjóri fastaskrifstofu Norðurskautsráðsins

26. maí 2020

- Friðrik Jónsson, fulltrúi Íslands í embættismannanefnd Norðurskautsráðsins (Senior Arctic Official)

9. júní 2020

- Valur Ingimundarson, prófessor við Háskóla Íslands

11. september 2020

- Þorsteinn Gunnarsson, fulltrúi Íslands í Alþjóðlegu norðurskautsvísindanefndinni (IASC)
- Gerlis Fugmann, framkvæmdastjóri IASC
- Margrét Cela, verkefnisstjóri Rannsóknaseturs um norðurslóðir við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands

18. september 2020

- Auðunn F. Kristinsson, verkefnisstjóri á aðgerðasviði og framkvæmdastjóri siglingasviðs Landhelgisgæslunnar
- Sóley Kaldal, sérfræðingur í áhættugreiningu hjá Landhelgisgæslunni
- Ólöf Hrefna Kristjánsdóttir, sendifulltrúi á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins
- Þórunn Hafstein, ritari þjóðaröryggisráðs

25. september 2020

- Hugi Ólafsson, skrifstofustjóri á skrifstofu alþjóðamála og samþættingar í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu
- Árni Snorrason, forstjóri Veðurstofu Íslands
- Jórunn Harðardóttir, framkvæmda- og rannsóknastjóri hjá Veðurstofu Íslands
- Halldór Björnsson, hópstjóri veðurs og loftslags hjá Veðurstofu Íslands
- Tómas Jóhannesson, fagstjóri á sviði jöklafræði hjá Veðurstofu Íslands
- Sigurður Guðjónsson, forstjóri Hafrannsóknastofnunar
- Guðmundur Óskarsson, sviðsstjóri uppsjávarsviðs hjá Hafrannsóknastofnun
- Sólveig Rósa Ólafsdóttir, efnafræðingur hjá Hafrannsóknastofnun

2. október 2020

- Árni Sigfússon, formaður starfshóps utanríkisráðherra um efnahagstækifæri á norðurslóðum
- Heiðar Guðjónsson, formaður Efnahagsráðs norðurslóða og Norðurslóðaviðskiptaráðsins

8. janúar 2021

- Björn Bjarnason, fyrrverandi ráðherra og höfundur skýrslu til utanríkisráðherra Norðurlandanna um þróun norræns samstarfs á sviði utanríkis- og öryggismála

15. janúar 2021

- Bjarni Már Magnússon, doktor í hafrétti og prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík
- Inga Dóra Guðmundsdóttir Markussen, samskiptastjóri hjá Royal Greenland og fyrrverandi framkvæmdastjóri Vestnorræna ráðsins

22. janúar 2021

- Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi ráðherra og formaður Grænlandsnefndar utanríkisráðherra

29. janúar 2021

- Ólafur Ragnar Grímsson, fyrrverandi forseti Íslands og hvatamaður að stofnun Hringborðs norðurslóða

5. febrúar 2021

- Árni Finnsson, formaður Náttúruverndarsamtaka Íslands

Nefndarmönnum gafst einnig kostur á að taka þátt í heimsókn utanríkisráðherra til Akureyrar 27. maí 2020, þar sem umræðufundir voru haldnir með þátttöku fjölmargra aðila sem koma að norðurslóðastarfi á Norðurlandi.