

Atvinnuvegaráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík
Mál nr. S-252/2025



Reykjavík, 28. janúar 2026

Umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um drög að frumvarpi til laga um lagareldi

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir „SFS“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um lagareldi, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 22. desember 2025 (mál nr. S-252/2025) (hér eftir „frumvarpið“).

Fiskeldi hefur á undanförunum árum fest sig í sessi sem mikilvæg stoð í íslensku efnahags- og atvinnulífi. Framleiðsla fiskeldisafurða hefur aukist ár frá ári og nam um 50 þúsund tonnum árið 2025 og útflutningsverðmæti um 53 milljarðar króna. Um 1.000 manns starfa nú beint við lagareldi og áætlað er að sambærilegur fjöldi starfa tengist greininni með óbeinum hætti, m.a. í þjónustu, flutningum og stoðgreinum. Þessi þróun endurspeglar vaxandi efnahagslegt vægi lagareldis, bæði hvað varðar útflutningstekjur og atvinnusköpun.

Sú uppbygging sem átt hefur sér stað á undanförunum árum er þó ekki tilkomin af sjálfu sér. Hún byggir á umfangsmiklum og þolinmóðum fjárfestingum fyrirtækja í greininni, oft við krefjandi rekstrarskilyrði og í umhverfi þar sem óvissa hefur ríkt um lagaumgjörð greinarinnar til framtíðar. Samkvæmt samantekt PwC frá árinu 2025 nam samanlögð fjárfesting í fiskeldi um 73 milljörðum króna á árunum 2022-2024, sem ber vott um áframhaldandi tiltrú fjárfesta á langtímaþróun greinarinnar og möguleikum hennar til ábyrgrar uppbyggingar.

Vöxtur fiskeldis á undanförunum árum hefur að meginstefnu til verið drifinn áfram af fiskeldi í sjó. Þau uppbyggingaráform sem nú liggja fyrir um uppbyggingu landeldis eru þó mun umfangsmeiri en áður hefur þekkt og fela í sér fjárfestingar sem nema á annað hundrað milljörðum króna. Nái þessi áform fram að ganga gæti framleiðsla fiskeldis hér á landi margfaldast á næstu árum. Sé litið til lagareldis heildstætt er áætlað að samanlögð fjárfesting boðaðra framkvæmda nemi um 400 milljörðum króna. Þessi þróun sýnir að greinin er enn í virkum uppbyggingarfasa og að tækifæri til frekari verðmætasköpunar eru umtalsverð. Í því samhengi hefur ráðgjafafyrirtækið Boston Consulting Group metið að framleiðsluverðmæti lagareldis árið 2032 geti numið á bilinu 140-430 milljörðum króna, allt eftir þróun ytri aðstæðna og hvernig til tekst við að búa greininni skynsamlega lagaumgjörð.

Af þessum sökum er til mikils að vinna að skapa skýra, skilvirka og fyrirsjáanlega lagaumgjörð sem styður við áframhaldandi fjárfestingar og ábyrga uppbyggingu greinarinnar. Þannig getur löggjafinn styrkt stöðu lagareldis sem grundvallarstoð í íslensku efnahagslífi til framtíðar.

Undirbúnings- og samráðsferli frumvarpsins

Áður en vikið er að efnisatriðum frumvarpsins telja samtökin rétt að gera stutta grein fyrir aðdraganda þess. Að mati samtakanna hefur í þessu tilviki verið staðið með vönduðum hætti að bæði undirbúningi og samráði. Undirbúningur frumvarpsins byggir meðal annars á stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar, greiningu Boston Consulting Group á framtíðarmöguleikum lagareldis og vinnu sérhæfðra starfshópa um lykiláhættuþætti fiskeldis í sjó, þar á meðal um smitvarnir og forvarnir gegn stroki. Afrakstur þessarar vinnu birtist í stefnu um lagareldi til ársins 2040, sem lögð var fram í samráðsgátt stjórnvalda haustið 2023, ásamt aðgerðaáætlun til ársins 2028.

Á öllum stigum þessarar vinnu var hagaðilum veitt raunhæft tækifæri til aðkomu og athugasemda. Að mati samtakanna hefur þessi vandaði undirbúningur og samráð stuðlað að skýrari sýn um helstu áskoranir greinarinnar og skapað traustan grundvöll fyrir efnislega umfjöllun um frumvarpið.

Almenn afstaða til frumvarpsins

Frumvarpið verður að skoða í ljósi þeirrar stefnu sem stjórnvöld hafa markað um þróun atvinnulífs og nýtingu auðlinda. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá árinu 2024 er lögð rík áhersla á að rjúfa kyrrstöðu og stuðla að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi, meðal annars með einföldun stjórnsýslu, bættri umgjörð atvinnugreina og markvissri nýtingu innviða. Jafnframt er þar kveðið á um mótun heildstæðrar auðlindastefnu sem byggir á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda, réttlátum auðlindagjöldum og auknu gagnsæi, auk sérstakrar áherslu á eflingu matvælaframleiðslu og styrkingu lagaumgjarðar fiskeldis. Á þessum grunni er frumvarpið reist, en markmið þess er nánar tiltekið sagt miða að því að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Að mati samtakanna er grundvöllur frumvarpsins vel ígrundaður og meginstefna og inntak þess í samræmi við lýst markmið. Frumvarpið hefur þannig burði til þess að reynast mikilvægt skref í átt að sjálfbærri verðmætasköpun og til að styrkja samkeppnisstöðu atvinnugreinarinnar í alþjóðlegu tilliti.

Til þess að þessi markmið náist í framkvæmd telja samtökin þó nauðsynlegt að gera tilteknar efnislegar breytingar á frumvarpinu, einkum hvað varðar gjaldtöku, fyrirsjáanleika regluverks, afmörkun reglugerðarheimilda og beitingu íþyngjandi úrræða. Slíkar breytingar væru til þess fallnar að tryggja skýrari og stöðugri leikreglur, efla réttaröryggi rekstrarleyfishafa og stuðla að því að frumvarpið styðji með raunhæfum hætti við ábyrga uppbyggingu íslensks fiskeldis í alþjóðlegu samkeppnisumhverfi.

Samantekt helstu athugasemda:

I. **Breytingar á gjaldtöku**

Samtökin fagna þeim áformum sem fram koma í samráðsgátt stjórnvalda um að gjaldtökufyrirkomulag verði endurskoðað áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi með það fyrir augum að endurspegla afkomu þeirra fyrirtækja sem bera gjaldið og gæta að samkeppnishæfni greinarinnar. Samtökin taka undir þessa nálgun og telja afkomumiðaða gjaldtöku grundvallarforsendu sjálfbærrar uppbyggingar fiskeldis til lengri tíma.

Samtökin gera þó sérstaka athugasemd við fyrirhugað gjald vegna affalla í sjókvíaeldi. Að mati samtakanna er gjaldtakan óljós að eðli og útfærslu og ber fremur einkenni refsikenndra viðurlaga en hefðbundinnar gjaldtöku. Slík gjaldtaka mun að óbreyttu hafa takmörkuð áhrif á umfang affalla en getur hins vegar haft veruleg neikvæð áhrif á rekstrargrundvöll og samkeppnishæfni íslensks fiskeldis.

II. **Áhrif víðtækra reglugerðarheimilda á fyrirsjáanleika**

Samtökin telja að frumvarpið gangi of langt við að fela ráðherra og stjórnvöldum svigrúm til ákvarðanatöku og nánari útfærslu með reglugerð um málefni sem varða mikilsverða hagsmuni rekstrarleyfishafa, án þess að drög að slíkum reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum liggi fyrir á þessu stigi málsins. Af þessum sökum er ekki fyllilega ljóst hvernig heildarregluverki greinarinnar verður í reynd háttað, verði frumvarpið að lögum, sem dregur úr fyrirsjáanleika og skapar óvissu um framkvæmd þess. Samtökin leggja því áherslu á að áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi liggi fyrir drög að helstu reglugerðum, ásamt skýrri afstöðu stjórnvalda til helstu ákvarðana, þannig að unnt sé að leggja raunhæft mat á áhrif frumvarpsins í heild.

III. **Frammistöðumat við endurnýjun rekstrarleyfa**

Samtökin gera athugasemd við það nýmæli frumvarpsins að ákvörðun um endurnýjun rekstrarleyfa verði háð sérstöku frammistöðumati. Að mati samtakanna grefur slíkt fyrirkomulag undan grundvallarreglum um fyrirsjáanleika, réttaröryggi og meðalhóf, enda er ekki sýnt fram á að slíkt mat sé nauðsynlegt í ljósi þeirra víðtæku heimilda sem þegar eru fyrir hendi til eftirlits, íhlutunar og viðurlaga á gildistíma rekstrarleyfa. Frumvarpið veitir hvorki skýra innsýn í efnisleg viðmið frammistöðumats né tímaramma þess, sem skapar verulega óvissu fyrir rekstrarleyfishafa, dregur úr fjárfestingaröryggi og getur í reynd leitt til óbeinnar skerðingar atvinnu- og eignarréttinda.

IV. **Innköllun laxahlutar**

Samtökin gera athugasemd við ákvæði frumvarpsins um innköllun laxahlutar án endurgjalds ef hann er ekki nýttur að fullu að minnsta kosti einu sinni á þriggja ára tímabili. Að mati samtakanna er um að ræða mjög íþyngjandi ráðstöfun, enda er nýting laxahlutar háð fjölmörgum ytri þáttum sem rekstrarleyfishafar hafa ekki fulla stjórn á, þar á meðal líffræðilegri áhættu, markaðsaðstæðum og stjórnvaldsákvörðunum.

Fortakslaus krafa um fullnýtingu endurspeglar ekki með raunhæfum hætti eðlilegar sveiflur í

framleiðslu fiskeldis né þá varúð sem ábyrgur rekstur krefst. Þá eru úrræði til framsals eða framleigu laxahlutar ekki alltaf raunhæf í framkvæmd, einkum þar sem slíkir möguleikar eru takmarkaðir vegna landshlutaskiptingar eða að annara atviksbundinna aðstæðna.

V. **Skylda til að fjarlægja fisk vegna kynþroska**

Samtökin gera athugasemd við fortakslausa skyldu frumvarpsins til að fjarlægja kynþroska fisk úr sjókvíum við tiltekin hlutfallsmörk. Að mati samtakanna er ákvæðið of íþyngjandi og skortir nauðsynlega stigskiptingu og hlutfallslegt mat á raunverulegri áhættu í hverju tilviki. Í framkvæmd leiðir skylda til að fjarlægja kynþroska fisk til þess að fjarlægja þarf allan eldisfisk í viðkomandi sjókví, jafnvel þegar frávik eru minni háttar eða tímabundin. Slík ráðstöfun getur haft veruleg fjárhagsleg og rekstrarleg áhrif og gengur lengra en þörf er á til að ná lögmætum markmiðum um vernd villtra laxastofna.

VI. **Raunástand og mælanleg umhverfisáhrif sem grundvöllur rekstrarheimilda**

Samtökin telja mikilvægt að þróa framkvæmd við afmörkun rekstrarheimilda fiskeldis í sjó þannig að þær endurspegli í ríkari mæli raunverulega stöðu vistkerfa og niðurstöður reglubundinnar vöktunar, fremur en að grundvallast á áætlunum og langtímaspám. Með því að tengja rekstrarheimildir með skýrari hætti við mælanleg umhverfisáhrif og rauntímagögn má auka fyrirsjáanleika, bæta viðbragðsgetu og tryggja að stjórnun taki mið af raunverulegum áhrifum starfseminnar hverju sinni. Samtökin telja að slík nálgun samræmist betur vistkerfis- og varúðarnálgun frumvarpsins, styrki hvata til ábyrgðar og umbóta í rekstri og stuðli að gagnsærri stjórnun rekstrarheimilda.

Nánar um helstu athugasemdir

I. Gjaldtaka

i. Almennt um fyrirhugaða endurskoðun á framleiðslugjaldi

Samtökin taka undir það sem fram kemur í auglýsingu frumvarpsins í samráðsgátt um þörf á endurskoðun gjaldtöku af fiskeldi í sjó þannig að gjaldtaka í greininni miðist við afkomu og dragi ekki úr samkeppnishæfni. Hér ber að halda því til haga að afkoma rekstraraðila sem stunda fiskeldi í sjó hefur undantekningalítið verið neikvæð undanfarin ár.

Til að tryggja stöðugleika og fyrirsjáanleika í rekstri fiskeldisfyrirtækja þarf gjaldtaka að taka mið af raunverulegri afkomu, fremur en að byggjast einvörðungu á framleiðslumagni, heimsmarkaðsverði eða áætluðum kostnaðarliðum. Óljóst eða ófyrirsjáanlegt gjaldtökumhverfi dregur úr fjárfestingarvilja og veikir forsendur fyrir áframhaldandi uppbyggingu greinarinnar.

Samtökin leggja áherslu á að endanleg útfærsla framleiðslugjalds fari fram í samráði við atvinnugreinina og samræmist markmiðum frumvarpsins um sjálfbæra verðmætasköpun og samkeppnishæfni. Í því skyni er mikilvægt að sú nálgun sem lýst er í samráðsgátt verði höfð að leiðarljósi í áframhaldandi vinnu við frumvarpið.

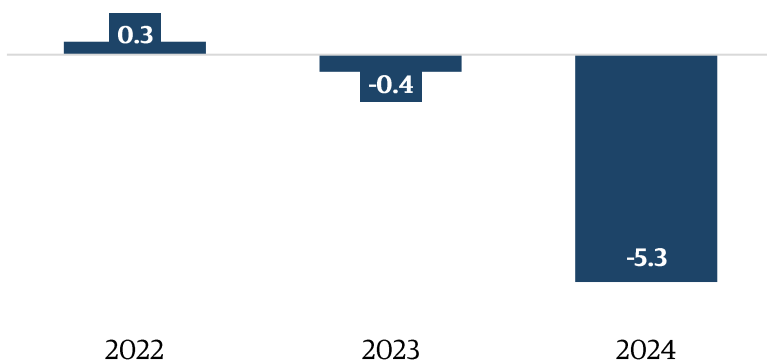
Með hliðsjón af þessu gera samtökin nánari grein fyrir þeim meginforsendum sem líta þarf til við mótun nýs gjaldtökukerfis í fiskeldi.

ii. Afkomumiðuð gjaldtaka er grundvallarforsenda

Að mati SFS er ekki skýrt hvað nákvæmlega felst í áformum um að gjaldtaka „endurspegli afkomu“ fyrirtækja. Nærtækast er að leggja þannig skilning í þessi orð að gjaldtakan skuli taka mið af raunverulegri rekstrarafkomu fyrirtækjanna og þar með getu þeirra til að standa undir greiðslu auðlindagjalds, að teknu tilliti til rekstrarkostnaðar og nauðsynlegra fjárfestinga.

Í þessu felst að auðlindagjaldtaka í fiskeldi verður að vera afkomumiðuð. Gjaldtaka sem er óháð hagnaði eða byggist eingöngu á framleiðslumagni og/eða markaðsverði, án tillits til kostnaðar og arðsemi, hefur í för með sér verulega áhættu fyrir grein sem er í

Rekstrarniðurstaða sjókvíaldis á Íslandi ma.kr



uppbyggingarfasa. Rekstrarniðurstöður sjókvíaeldis á Íslandi á undanförunum árum sýna jafnframt að afkoma greinarinnar hefur verið neikvæð og jafnframt veikst þrátt fyrir aukna framleiðslu.

Í skýrslu KPMG um skattlagningu og gjaldtöku af sjókvíaeldi er bent á hvernig magnbundin eða verðtengd gjöld leggjast þyngst á fyrirtæki þegar afkoman er veikust. Það getur grafið undan stöðugleika og fyrirsjáanleika í rekstrarumhverfi lagareldis og torvelað langtímauppbyggingu, sem frumvarpsdrögin leggja til grundvallar.¹

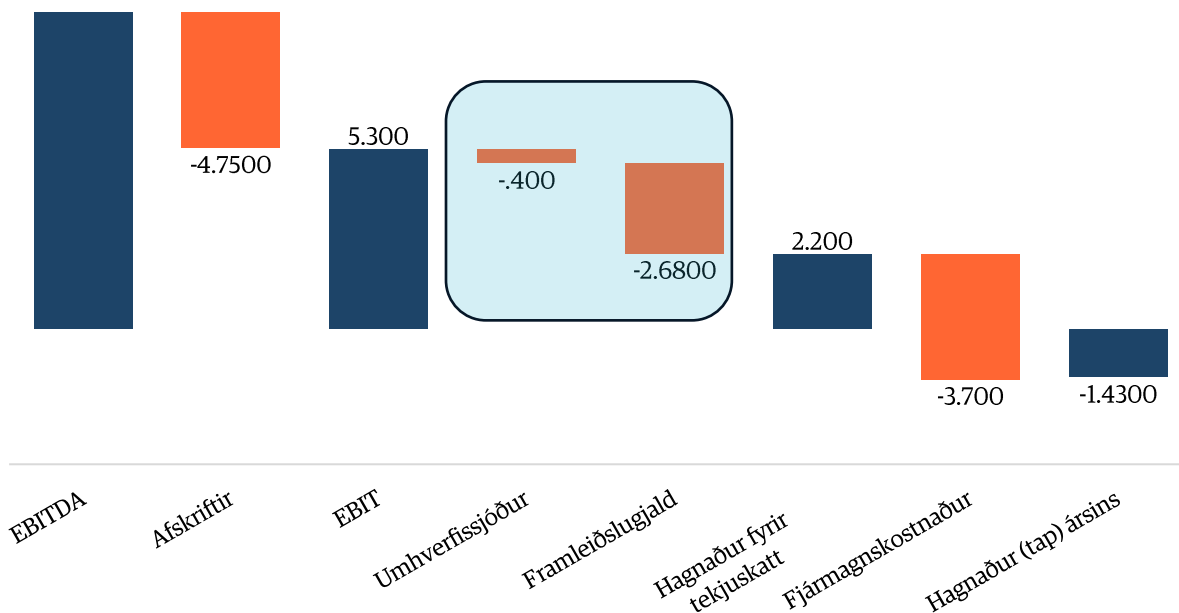
SFS leggja ríka áherslu á að nýtt gjaldtökufyrirkomulag verði þannig úr garði gert að skattbyrði sé hófstíllt þegar fyrirtæki eru rekin með tapi. Mikilvægt er að gjaldtaka í fiskeldi taki mið af afkomu þannig að hún grafi ekki undan rekstrargrundvelli fyrirtækja ef afkoma er veik.

iii. Rekstrarskilyrði fiskeldis í sjó á Íslandi

Fiskeldi í sjó á Íslandi býr við sérstök rekstrarskilyrði sem mótast af líffræðilegum þáttum, fjármagnspörf, regluverki og alþjóðlegum markaðsaðstæðum. Til að meta áhrif gjaldtöku á greinina er nauðsynlegt að horfa til þess hvernig verðmætasköpun og afkoma myndast í raun í rekstrinum. Á myndinni hér neðan má sjá dæmi úr skýrslu KPMG sem sýnir hvernig samrekstur allra rekstrarleyfishafa sem stunda fiskeldi í sjó á Íslandi gæti hafa komið út árið 2025, miðað við tilteknar forsendur sem ætlað er að endurspeglar raunverulegt rekstrarumhverfi.² Af þessu dæmi má ráða að sérstakar álögur, þ.e. fiskeldisgjald og gjald í umhverfissjóð sjókvíaeldis, nema samanlagt um 60% af rekstrarhagnaði, sem varpar skýru ljósi á vægi gjaldtökkunnar gagnvart heildarafkomu greinarinnar.

Dæmi: "Sjókvíaeldi ehf" - Rekstur 2025

ma.kr



¹ KPMG, Skattlagning og gjaldtaka af sjókvíaeldi við Ísland, nóvember 2024, bls. 32.

² KPMG, Skattlagning og gjaldtaka af sjókvíaeldi við Ísland, nóvember 2024, bls. 26.

Fiskeldi í sjó er fjármagnsfrek og áhættusöm starfsemi. Greinin krefst mikilla langtímafjárfestinga í búnaði, innviðum, tækni og þekkingu, oft löngu áður en arðsemi næst. Gjaldtaka sem dregur úr getu fyrirtækja til að fjárfesta á slíkum tímum getur haft varanleg neikvæð áhrif á þróun greinarinnar, nýsköpun og umhverfislega framþróun.

Þá er fiskeldi útflutningsgrein sem starfar á alþjóðlegum mörkuðum þar sem fyrirtæki á Íslandi keppa við framleiðendur í öðrum löndum sem búa við ólíkt kostnaðar- og skattaumhverfi. Gjaldtaka sem dregur úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja í alþjóðlegu samhengi getur ekki skilað samfélagslegum ávinningi til lengri tíma litið, þar sem hún leiðir til minni fjárfestinga, minni framleiðslu og að lokum lægri tekna fyrir bæði ríki og sveitarfélög.

iv. Auðlindaskattar

Í skýrslu KPMG um skattlagningu og gjaldtöku af sjókvíaeldi við Ísland eru lagðar til grundvallar skýrar meginreglur auðlindaskattlagningar. Þar er áréttað að skattlagning skuli vera hagnaðartengd, byggð á jafnræði og sanngirni og ekki skapa hvata sem raski markaðsákvörðunum. Skattkerfið eigi jafnframt að vera skilvirkt og hlutlaust, fyrirsjáanlegt og stöðugt til lengri tíma, auk þess sem lögð er áhersla á einfaldleika og að gjaldtaka sé auðveld í framkvæmd.³

Auðlindarentuskattur (e. Resource rent tax) er sú tegund skattlagningar sem leggst aðeins á þann hagnað sem er umfram tiltekið viðmið og á að endurspegla auðlindarentu. Í fræðilegum skilningi uppfyllir auðlindarentuskattur meginreglur góðrar auðlindaskattlagningar, að undanskilinni kröfu um einfaldleika og að skattkerfið sé auðvelt í framkvæmd. Nýleg innleiðing auðlindaskatts á fiskeldi í sjó í Noregi undirstrikar þau álitæfni sem geta komið upp við innleiðingu slíkra skatta. Þótt skatturinn grundvallist á þeirri hugmynd að skattleggja umframávöxtun sem myndast við nýtingu sameiginlegra auðlinda í sjó, hefur innleiðing hans reynst bæði tímafrek og tæknilega flókin í útfærslu. Skattkerfið krefst matskenndrar ákvörðunar um skattstofn, sérstakrar verðlagsnefndar og flókins regluverks. Jafnframt hefur skattlagningin skapað verulega óvissu í rekstrarumhverfi greinarinnar en áhrif skattsins voru lengi vel óljós, með tilheyrandi áhrifum á fjárfestingar og þróun uppbyggingar. Nýlega hefur svo komið í ljós að tekjur af skattinum eru langtum lægri en upphaflega var gert ráð fyrir. Það er því höfuðatriði að skattlagning sé bæði skýr og fyrirsjáanleg

v. Umhverfisgjald

Samtökin taka undir áform um að hverfa frá því að miða gjaldstofn umhverfisgjalds við heimilað framleiðslumagn samkvæmt rekstrarleyfum. Gjaldtaka sem byggir á nýtingu leyfa samræmist betur því sjónarmiði að umhverfisgjald endurspegli raunverulega starfsemi og álag sem henni fylgir.

Samtökin telja hins vegar ótækt að gjaldstofn umhverfisgjalds miðist við mesta lífmassa á hverju smitvarmasvæði á undanfarandi almanaksári. Slík viðmiðun gefur ekki raunhæfa mynd af nýtingu yfir árið í heild og getur jafnframt leitt til þess að sama lífmassaálag endurspeglar gjaldstofni tvö ár í röð.

Að mati samtakanna væri eðlilegra og sanngjarnara að miða gjaldstofn við meðallífmassa yfir almanaksárið. Slík nálgun myndi styrkja tengsl gjaldtöku við raunverulega nýtingu og þann kostnað sem gjaldinu er ætlað að standa undir.

³ KPMG, Skattlagning og gjaldtaka af sjókvíaeldi við Ísland, nóvember 2024, bls. 29.

vi. Affallagjald

Sérstakt tilefni er til að gera athugasemdir við áform frumvarpsins um innleiðingu umhverfisgjalds vegna affalla í sjókvíaelði. Samkvæmt fyrirhugaðri útfærslu er gjaldtaka miðuð við mismun milli fjölda útsettra seiða og þess magns sem skilar sér til slátrunar til manneldis, að teknu tilliti til tiltekinna skekkjumarka. Gjaldtakan tekur ekki mið af því hvaða orsakir liggja að baki þessum mismun eða hvort hann stafi af atvikum sem rekstraraðili hefur raunhæfa stjórn á, sbr. þó 59. gr. frumvarpsins.

Hafa ber í huga að afföll í fiskeldi geta ráðist af fjölmörgum þáttum sem geta verið ófyrirsjáanlegir og utan beinnar stjórnunar fyrirtækja, svo sem sjúkdómum, náttúru- og veðuraðstæðum, afráni, auk þess sem mismunur getur stafað af atvikum sem ekki teljast til affalla, s.s. vegna mæliskekkju. Gjaldtaka á afföll getur því haft verulega íþyngjandi áhrif án þess að endurspeгла raunverulega ábyrgð eða frammistöðu einstakra rekstraraðila.

Samtökin telja jafnframt að affallagjald, eins og það er sett fram, beri fremur einkenni viðurlagaúrræðis en hefðbundinnar gjaldtöku. Þegar gjaldtaka er byggð á slíku markmiði, án þess að hún tengist með skýrum hætti raunverulegum kostnaði eða mælanlegum umhverfisáhrifum, vakna spurningar um réttarfarslegt eðli hennar og samræmi við þær kröfur sem gerða verður til íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga.

Í þessu samhengi telja samtökin jafnframt rétt að áréttu að skattlagning og gjaldtaka byggist almennt á raunverulegum fjárverðmætum, tekjum eða þjónustu sem látin er í té. Með fyrirhugaðri útfærslu er hins vegar lagt til að gjald verði lagt á atvik sem í eðli sínu fela í sér tjón í rekstri. Sú nálgun styrkir enn frekar þau sjónarmið að hér sé gengið út fyrir hefðbundinn ramma gjaldtökuheimilda og inn á svið viðurlaga.

Að mati samtakanna verður markmiðum um umhverfisvernd, dýravelferð og ábyrgð í rekstri betur náð með skýru og fyrirsjáanlegu regluverki, virku eftirliti og markvissum stjórnsýslulegum úrræðum sem byggja á staðfestum atvikum og skýrum orsakatengslum. Með hliðsjón af framangreindu telja samtökin því mikilvægt að fallið verði frá áformum um affallagjald.

vii. Sameining framleiðslugjalds og umhverfisgjalds

Óháð endanlegri útfærslu framleiðslugjalds og umhverfisgjalds leggja samtökin til að þessi gjöld verði sameinuð í eitt heildstætt auðlindagjald. Samþætt gjald myndi auka gagnsæi um heildarálögur, einfalda fyrirkomulag skattlagningar og draga úr stjórnsýslubyrði, bæði fyrir stjórnvöld og rekstraraðila. Að mati SFS liggja engin málefnaleg rök fyrir því að halda þessum gjöldum aðskildum í þeirri mynd sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir.

Horfa má í þessu samhengi til þeirrar breytingar sem lögð er til í frumvarpinu, að fjármögnun lögbundinna verkefna Hafrannsóknastofnunar skuli eftirleiðis veitt í gegnum fjárlög í stað þess að vera fjármögnuð að meginstefnu til af umhverfissjóði sjókvíaeldis. Með þessari breytingu fellur samhliða brott sú meginforsenda sem áður lá að baki sérstöku umhverfisgjaldi, þ.e. að tryggja fjármögnun umhverfissjóðs sjókvíaeldis.

Að mati SFS er bæði rökrétt og málefnalegt að líta á gjaldtöku vegna fiskeldis í sjó sem eina heildstæða auðlindagjaldtöku sem tekur mið af afkomu greinarinnar, í stað þess að viðhalda tvískiptu kerfi með

aðskildu framleiðslugjaldi og umhverfisgjaldi. Sameinað gjald myndi jafnframt gera löggjafanum kleift að kveða skýrar á um eðli gjaldtökunnar, markmið hennar og tengsl við afkomu greinarinnar.

II. Áhrif víðtækra reglugerðarheimilda á fyrirsjáanleika

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra verði veitt umtalsvert svigrúm við setningu stjórnvaldsfyrirmæla um atriði sem varða mikilsverða hagsmuni rekstrarleyfishafa. Með þessu er ráðherra og stjórnvöldum falið víðtækt vald til nánari útfærslu með reglugerðarheimildum og síðari tíma stjórnvaldsákvörðunum um atriði sem varða framkvæmd og skipulag lagareldis. Þar sem drög að slíkum reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum liggja að meginstefnu til ekki fyrir, ríkir óvissa um hvernig regluverki greinarinnar verður í reynd háttað verði frumvarpið að lögum.

Hér má til dæmis nefna fyrirhugaðar heimildir ráðherra skv. frumvarpinu til að banna eldi tiltekinna fisktegunda, ákvarða skiptingu hafsvæða í smitvarnasvæði og lífmassa milli smitvarnasvæða, kveða á um skyldu til notkunar ófrjós fisks í sjókvíaelði o.s.frv. Gagnvart landeldi sérstaklega skortir innsýn í það hver verður fyrirhugaður hámarksþéttleiki fiska í eldiseiningum, hvernig staðið verður að útreikningum á þéttleika, hvaða efnum ber að fylgjast með eða síá í frárennsli. Allt eru þetta ákvarðanir sem hafa verulega þýðingu fyrir rekstrarleyfishafa, fjárfestingarákvarðanir og framþróun lagareldis sem atvinnugreinar, en liggja ekki fyrir samhliða frumvarpinu.

Þótt samtökin geti sýnt því skilning að mörg þeirra atriða sem frumvarpið tekur til varði álitafni sem eðlilegt kann að vera að útfæra nánar í reglugerð, breytir það ekki þeirri óvissu sem slík framsetning hefur í för með sér fyrir rekstrarleyfishafa. Þegar meginforsendur reksturs og mögulegar skerðingar á rekstrarheimildum eru að stórum hluta háðar síðari tíma reglusetningu og ákvörðunum verður erfitt að byggja langtímaáætlanir og fjárfestingar á traustum grunni, auk þess sem hætta skapast á óstöðugleika í rekstrarumhverfi í takt við breytta pólitíska stefnumótun.

Reglugerðarheimildir frumvarpsins eru þar að auki víða almennt orðaðar og afmarka ekki með nægjanlega skýrum hætti efnislegan ramma þeirra ákvarðana sem ráðherra er ætlað að taka. Slík framsetning er sérstaklega varhugaverð þegar um er að ræða íþyngjandi ákvarðanir sem geta haft veruleg áhrif á atvinnu- og eignarréttindi. Því meiri þýðingu sem ákvörðun hefur fyrir réttindi borgara eða rekstraraðila, þeim mun ríkari kröfur eru gerðar til þess að efnislegar forsendur hennar komi skýrt og afmarkað fram í lögunum sjálfum. Slíka kröfu má m.a. leiða af lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins, sem kveður á um að mikilvægar og íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir verði að byggja á skýrri, afmarkaðri og fyrirsjáanlegri lagastoð.

i. Óvissa um innleiðingu smitvarnasvæða

Þessi óvissa birtist með sérlega skýrum hætti í tengslum við afmörkun og skiptingu smitvarnasvæða og ráðstöfun lífmassa milli þeirra. Með frumvarpinu er gengið lengra en lagt var til í tillögum starfshóps um smitvarnir frá 2023 með því að gera ráð fyrir að aðeins einum rekstrarleyfishafa verði heimilt að starfrækja sjókvíaelði á hverju smitvarnasvæði. Þótt í bráðabirgðaákvæði I sé gert ráð fyrir skilyrtri undanþágu frá þeirri meginreglu, er ljóst að heildaráhrif frumvarpsins til lengri tíma verða þau að innleiðing smitvarnasvæða mun kalla á heildstæða endurskipulagningu og hafa víðtæk áhrif á rekstur íslenskra fiskeldisfyrirtækja.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins skal almennt miða við að hvert einstakt vatnshlot sé eitt smitvarnasvæði. Jafnframt er þó heimilt að skipta vatnshloti í fleiri en eitt smitvarnasvæði, eða ákveða að smitvarnasvæði nái yfir fleiri en eitt vatnshlot eða hluta vatnshlota, ef slíkt er talið þjóna rekstraröryggi og smitvörnum. Þótt samtökin telji að sá sveigjanleiki sem þessi framsetning veitir til útfærslu smitvarnasvæða sé jákvæður, undirstrikar hann jafnframt þá óvissu sem rekstrarleyfishafar standa frammi fyrir verði frumvarpið að lögum.

Grundvallarmáli skiptir að rekstraraðilar fái skýra og raunhæfa innsýn í það hvernig smitvarnasvæði verði afmörkuð, hvernig skiptingu lífmassa milli svæða verði háttað og á hvaða málefnalegu forsendum slíkar ákvarðanir munu byggjast. Jafnvel þótt ekki sé beinlínis skylt samkvæmt lögum að leggja slíkar ákvarðanir fram til samráðs á þessu stigi, telja samtökin að þeir ríku fjárhagslegu og rekstrarlegu hagsmunir sem hér eru undir kalli á aukið gagnsæi og markvisst samráð við atvinnugreinina.

Í ljósi framangreinds beina samtökin því til ráðherra að tryggja, að áður en frumvarpið er lagt fram til meðferðar á Alþingi, að kveðið verði með skýrari hætti á um efnisleg viðmið reglugerðarheimilda. Auk þess kalla samtökin eftir því að drög að helstu reglugerðum liggi fyrir og séu aðgengileg samhliða þinglegri meðferð frumvarpsins. Slík framsetning er forsenda þess að unnt sé að leggja raunhæft mat á heildaráhrif frumvarpsins.

III. Frammistöðumat við endurnýjun rekstrarleyfa

Í 2. mgr. 34. og 89. gr. frumvarpsins er lagt til nýmæli um að endurnýjun rekstrarleyfa til lagareldis verði háð sérstöku frammistöðumati. Samkvæmt ákvæðunum getur slíkt mat leitt til synjunar á endurnýjun leyfis vegna óskilgreindra alvarlegra brota, jafnvel þótt ekki hafi þótt ástæða til afturköllunar leyfis á gildistíma þess. Að mati samtakanna getur þetta nýmæli falið í sér frávik frá grundvallarreglum stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar, einkum hvað varðar kröfur um fyrirsjáanleika, réttaröryggi, meðalhóf og vernd stjórnarskrárvárinna atvinnu- og eignarréttinda.

Almennt er það meginregla í íslenskum rétti að rekstrarleyfishafi eigi rétt á endurnýjun leyfis, að því gefnu að uppfyllt séu öll skilyrði sem leiða má af gildandi lögum og reglum á hverjum tíma. Þessi réttarstaða byggist á réttmætum væntingum rekstraraðila og þeirri forsendu að stjórnvöld eigi að stuðla að fyrirsjáanleika og öryggi í atvinnulífinu. Slík tilhögun tryggir að rekstraraðilar geti hagað starfsemi sinni og fjárfestingum til lengri tíma í trausti þess að fylgni við lög og stjórnvaldsfyrirmæli sé nægjanleg forsenda fyrir áframhaldandi rekstrarheimildum.

Samtökin gera ekki athugasemd við að endurmat fari fram gagnvart því hvort umsækjandi uppfylli gildandi lög og reglur hverju sinni við málsmeðferð umsóknar um endurnýjun rekstrarleyfis. Þá er til þess að líta að frumvarpið hefur að geyma viðtækar heimildir til eftirlits, íhlutunar og beitingar íþyngjandi viðurlaga á gildistíma rekstrarleyfis, þar á meðal til afturköllunar, breytinga á rekstrarheimildum og beitingar stjórnsýslu- og refsiviðurlaga. Ef frammistaða rekstraraðila er þess eðlis að hún réttlæti íþyngjandi inn grip, hafa stjórnvöld þegar skýr og fullnægjandi úrræði til viðbragða. Hafi atvik hins vegar ekki verið talið þess eðlis að réttlæta inn grip á gildistíma rekstrarleyfis,

verður ekki séð á hvaða lagalega eða málefnalega grundvelli unnt væri að synja um endurnýjun leyfis á grundvelli sama atvikamats, jafnvel mörgum árum síðar.

Samtökunum er jafnframt ekki kunnugt um að sambærilegt frammistöðumat sé lagt til grundvallar við endurnýjun leyfa í öðrum atvinnugreinum hér á landi, umfram almennt mat á því hvort rekstur uppfylli skilyrði gildandi laga og reglna. Þetta atriði hefur grundvallarþýðingu við mat á því hvort gætt sé að eðlilegu jafnræði milli atvinnugreina við lagasetningu, sbr. jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar. Slík mismunun í leyfisumhverfi kallar á ítarlegan rökstuðning og málefnalegt mat, sem að mati samtakanna er ekki að finna í frumvarpinu.

i. Skortur á skýrum viðmiðum við frammistöðumat

Þótt samtökin hafni því í grundvallaratriðum að frammistöðumat verði hluti af málsmeðferð við endurnýjun rekstrarleyfa, telja þau jafnframt mikilvægt að benda á að frumvarpið skortir skýra útfærslu á slíku mati. Hvorki liggja fyrir skýr viðmið, vægi einstakra þátta, tímarammi né hvort eða hvernig tekið yrði tillit til úrbóta sem rekstrarleyfishafi kann að hafa ráðist í. Þá er til þess að líta að rekstrarleyfi til lagareldis eru veitt til allt að 16 ára í senn en frumvarpið skýrir ekki hvort, né með hvaða hætti, atvik snemma á leyfistímanum gætu haft áhrif á endurnýjun löngu síðar.

Slík óvissa er bersýnilega til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á fjárfestingar og rekstraröryggi í fjármagnsfreki atvinnugrein. Þegar niðurstaða óskilgreinds og matskennds frammistöðumats getur ráðið úrslitum um áframhaldandi rekstur er fyrirsjáanlegt að rekstraraðilar haldi að sér höndum við fjárfestingu í rekstri, einkum á lokaskeiði leyfistíma. Afleiðingin getur orðið sú þversögn að frammistöðumat, sem ætlað er að stuðla að ábyrgum rekstri, grafi í reynd undan hvötum til úrbóta og fjárfestinga. Slík niðurstaða samrýmist hvorki markmiðum frumvarpsins né grundvallarsjónarmiðum um fyrirsjáanleika, réttaröryggi og meðalhóf.

Af framangreindu leiðir að samtökin telja að fyrirhugað frammistöðumat við endurnýjun rekstrarleyfa sé hvorki nauðsynlegt né málefnalega réttlætjanlegt. Samtökin leggja því til að fallið verði frá frammistöðumati og að ákvörðun um endurnýjun rekstrarleyfa byggji áfram á skýrum, hlutlægum og lögfestum skilyrðum um samræmi við gildandi lög og reglur.

IV. Innköllun laxahlutar

Í 41. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um hlutfallslega innköllun laxahlutar án endurgjalds ef laxahlutur er ekki nýttur að fullu að minnsta kosti einu sinni á þriggja ára tímabili, annaðhvort með eigin notum eða útleigu. Að mati samtakanna er um að ræða mjög íþyngjandi ráðstöfun sem getur haft veruleg fjárhagsleg áhrif. Nýting laxahlutar er háð fjölda ytri þátta sem rekstrarleyfishafi hefur ekki fulla stjórn á, þar á meðal markaðsaðstæðum, líffræðilegum áhættuþáttum, seiðaframboði, smitástandi, leyfisveitingum og öðrum stjórnvaldsákvörðunum sem geta haft áhrif á framleiðsluáætlanir og nýtingu.

Fortakslaus krafa um fullnýtingu innan tiltekins tímabils endurspeglar jafnframt ekki með raunhæfum hætti eðlilegar sveiflur í framleiðsluferlum fiskeldis. Í ábyrgu rekstrarumhverfi er hvorki raunhæft né æskilegt að stefna ávallt að hámarksnýtingu lífmassaheimilda, m.a. vegna

rekstraröryggis og varúðarsjónarmiða. Ákvæði sem gerir það að skilyrði að laxahlutur verði nýttur að fullu, ella innkallaður án bóta, getur því skapað óheppilega hvata til að forðast eðlilega varfærni og draga úr svigrúmi til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum.

Þótt frumvarpið geri ráð fyrir því að framsal eða framleiga laxahlutar geti komið í stað eigin nýtingar, eru slík úrræði ekki endilega raunhæf í framkvæmd, einkum þegar nýting skerðist með litlum fyrirvara eða þegar forsendur um hreyfanleika heimilda eru ekki fyrir hendi. Þetta á t.a.m. við um rekstraraðila á Austfjörðum, þar sem möguleikar til leigu og framsals framleiðsluheimilda eru í reynd ekki fyrir hendi vegna takmarkana sem leiða af landshlutaskiptingu.

Að mati samtakanna þarf því að endurskoða 41. gr. þannig að innköllun verði ekki sjálfvirk afleiðing þess að laxahlutur sé ekki nýttur að fullu. Nánar er fjallað um tillögur samtakanna að þessu leyti undir umfjöllun um 41. gr. í fylgiskjali 1.

V. Skylda til að fjarlægja kynþroska eldislax

Samtökin leggjast gegn ákvæði 2. mgr. 54. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um fortakslausa skyldu rekstrarleyfishafa til að fjarlægja kynþroska eldislax þegar tilteknum hlutfallsmörkum er náð.

Samtökin taka undir mikilvægi þess að fylgjast náið með kynþroska eldislaxa í sjókvíum og vinna markvisst að því að halda honum í lágmarki. Það hefur sýnt sig í framkvæmd að kynþroski hefur mikil áhrif á hegðun eldislaxa við stök og þar með áhættu gagnvart villtum laxastofnum, einkum á göngutíma. Það er því sameiginlegt hagsmunamál að leita allra raunhæfra leiða til að halda kynþroska í lágmarki á rekstartíma. Að auki hafa rekstraraðilar sjálfstæða hagsmuni af því að halda kynþroska niðri vegna neikvæðra áhrifa hans á vöxt, gæði og verðmæti afurða.

Þrátt fyrir að taka undir markmið ákvæðisins telja samtökin að sú útfærsla sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé of fortakslaus og íþyngjandi og skorti nauðsynlega stigskiptingu og hlutfallslegt mat á raunverulegri áhættu í hverju tilviki. Í framkvæmd er ekki unnt að fjarlægja einungis kynþroska fisk úr sjókví með áreiðanlegum hætti. Skylda til að fjarlægja kynþroska fisk jafngildir því í reynd kröfu um að allur fiskur í viðkomandi kví verði fjarlægður, jafnvel þegar frávik frá viðmiðum eru minni háttar, tímabundin eða innan skekkjumarka. Slík ráðstöfun getur haft veruleg rekstrarleg og fjárhagsleg áhrif og gengur að mati samtakanna lengra en nauðsynlegt er til að ná lögmætum markmiðum ákvæðisins.

Samtökin telja jafnframt að ákvæðið taki ekki nægjanlegt tillit til þess rekstrarumhverfis sem frumvarpið byggir á, þar sem gengið er út frá því að rekstraraðilar geti, að einhverju marki, brugðist við tímabundnum áföllum, m.a. með aðlögun framleiðsluáætlana eða tilfærslu heimilda. Slík mótvægisúrræði eru þó ekki ávallt raunhæf í framkvæmd, einkum þar sem möguleikar til tímabundinnar framleigu eða framsals heimilda eru takmarkaðir eða í reynd ekki fyrir hendi, svo sem á Austfjörðum. Við þær aðstæður getur sama fortakslausa regla leitt til verulega ósamhverfra og óhóflegra áhrifa á einstaka rekstraraðila. Þessi staða undirstrikar nauðsyn þess að úrræði stjórnvalda séu stigskipt, sveigjanleg og byggð á rökstuddu mati á aðstæðum í hverju tilviki, fremur en sjálfvirkri og fortakslausri skyldu til íþyngjandi aðgerða.

Að mati samtakanna væri mun heppilegra að kveða skýrt á um að viðbrögð við kynþroska byggist á hlutfallslegu mati á umfangi kynþroska, raunverulegri áhættu og staðbundnum aðstæðum. Vægari og markvissari úrræði, svo sem aukin vöktun eða snemmslátrun hluta eldis, ættu að koma til skoðunar áður en til greina kemur að grípa til íþyngjandi ráðstafana. Fjarlæging fiska úr tiltekinni kví ætti því aðeins að koma til greina sem þrautaúrræði, þegar sýnt er fram á að vægari ráðstafanir dugi ekki til að ná markmiðum ákvæðisins.

Með vísan til framangreinds telja samtökin nauðsynlegt að endurskoða ákvæðið áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi, þannig að það samræmist betur kröfum um meðalhóf og framkvæmdarhæfi, án þess að dregið sé úr því mikilvæga markmiði sem ákvæðið miðar að. Samtökin lýsa sig reiðubúin til samráðs við ráðuneytið um útfærslu á slíku fyrirkomulagi.

VI. Raunástand og mælanleg umhverfisáhrif sem grundvöllur rekstrarheimilda

Samkvæmt 5. og 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar gegni áfram lykilhlutverki við afmörkun leyfilegs lífmassa innan smitvarnasvæða og þess magns frjórara laxa sem heimilt er að ala á tilteknum hafsvæðum.

Samtökin gera ekki efnislegar athugasemdir við að afmörkun rekstrarheimilda taki mið af umhverfislegum og líffræðilegum forsendum, en telja mikilvægt að slíkar heimildir endurspegli í auknum mæli raunstöðu vistkerfa á grundvelli reglubundinnar vöktunar og rannsókna. Slík nálgun dregur úr vægi langtímaáætlana og styrkir samræmi ákvarðana við vistkerfis- og varúðarnálgun frumvarpsins, þar sem hún gerir kleift að bregðast tímanlega við þróun með aðhaldi eða rýmkun rekstrarheimilda í samræmi við raunverulegt umhverfislegt svigrúm.

Að því er varðar áhættumat erfðablöndunar sérstaklega taka samtökin undir áform frumvarpsins um innleiðingu formlegrar og reglubundinnar vöktunar á stöðu villtra laxastofna og áhrifum eldis. Samtökin telja í þessu skyni rétt að ganga skrefinu lengra og tengja niðurstöður slíkrar vöktunar með skýrari hætti við umfang rekstrarheimilda, þannig að þær taki mið af raunverulegum ágangi eldislaxa í skilgreindar ár hverju sinni. Slík nálgun gerir áhættustjórnun erfðablöndunar markvissari og gagnsæri. Rekstraraðilar sem sýna fram á árangur við að fyrirbyggja stök eldislaxa eiga að njóta þess með beinum hætti, en frávik eða óhöpp geta þá að sama skapi leitt til hlutfallslegra viðbragða gagnvart þeim rekstraraðila sem ber ábyrgð á göngu eldislaxa í ár.

Að því er varðar burðarþolsmat leggja samtökin til að við framkvæmd þess verði í ríkara mæli stuðst við niðurstöður mælinga á viðkomandi eldissvæði hverju sinni. Í því skyni ætti að leggja aukið vægi á niðurstöður staðlaðra vöktunar- og sýnatökuaðferða, einkum svonefndra MOM B og MOM C mælinga, sem notaðar eru við vöktun umhverfis og lífríkis á eldissvæðum. Slíkar mælingar fara fram á lykiltímamótum í eldinu, m.a. þegar lífmassi er í hámarki og að loknum hvíldartíma, og veita beinar og samanburðarhæfar upplýsingar um áhrif lífræns álags á botn og vistkerfi. Niðurstöður þeirra ættu því að vera leiðandi við mat á því hvort svigrúm sé til aukningar eldismagns, hvort halda beri eldismagni óbreyttu eða hvort grípa þurfi til tímabundins samdráttar.

Með vísan til framangreinds óska samtökin eftir því að frumvarpið verði endurskoðað og útfært með þeim hætti að afmörkun rekstrarheimilda byggist í auknum mæli á reglubundinni vöktun, raunstöðu

eldissvæða og mælanlegum umhverfisáhrifum, þannig að unnt sé að bregðast tímanlega og hlutfallslega við með aðhaldi, óbreyttri nýtingu eða rýmkun heimilda, eftir því sem við á hverju sinni.

* * *

Það er mat SFS að þörf sé á endurskoðun löggjafar um fiskeldi og taka samtökin í megindráttum undir markmið frumvarpsins og megininntak þess. Samtökin telja þó að frumvarpið sé að ýmsu leyti óþarflega íþyngjandi í ljósi þeirra markmiða sem að er stefnt og að víða sé tilefni til að gæta betur að meðalhófi við útfærslu og samspil einstakra ákvæða.

Í því samhengi er sérstaklega mikilvægt að horfa til samverkandi áhrifa ákvæða frumvarpsins í heild. Þótt að baki einstökum ákvæðum liggi málefnaleg sjónarmið, getur samanlögð byrði gjaldtöku, reglusetningar, eftirlits og viðurlaga leitt til óhóflega íþyngjandi rekstrarskilyrða, með tilheyrandi áhrifum á fjárfestingargetu og uppbyggingu greinarinnar. Slík heildaráhrif eru að mati samtakanna ekki metin með fullnægjandi hætti í frumvarpinu.

Í ljósi framangreinds hvetja samtökin atvinnuvegaráðuneytið til að endurskoða frumvarpið í heild, með hliðsjón af þeim athugasemdum og ábendingum sem hér hafa verið raktar, sem og þeim sem fram koma í fylgiskjali, áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi. Vönduð lagasetning, sem byggist á skýrum markmiðum, raunhæfu og heildstæðu mati á áhrifum og virku samráði við hagaðila, er forsenda þess að ná megi breiðri sátt um áframhaldandi uppbyggingu fiskeldis á Íslandi.

Samtökin lýsa sig að lokum reiðubúin til áframhaldandi samráðs um nánari útfærslu frumvarpsins og áskilja sér jafnframt rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum eftir því sem málinu vindur fram.

Virðingarfyllst,

f.h. SFS



Fylgiskjal 1: Athugasemdir SFS við einstök ákvæði frumvarpsins

Fylgiskjal 2: Skýrsla KPMG: Skattlagning og gjaldtaka af sjókvíaeldi við Ísland, dags. 24. nóvember 2025.