

Umsögn um uppbyggingu og umgjörð lagareldis

Hnífsdalur, 1. nóvember 2023

Vísað er til stefnumótunar er varðar uppbyggingu og umgjörð lagareldis til 2024, mál nr. 182/2023 og lagt var fram í samráðsgátt þann 4. október sl. og óskað umsagna fyrir 4. nóvember nk. Í erindi þessu er að finna umsögn Hábrúnar hf.

Hábrún hf. er frumkvöðlafélag í fiskeldisstarfsemi á Vestfjörðum og hefur verið með samfellda eldisstarfsemi í Ísafjarðardjúpi frá 1996. Hábrún er með 700 tonna leyfi fyrir eldi á regnbogasilungi og þorski og hyggur á frekari stækkanir og atvinnuuppbyggingu með aukningu eldisheimilda. Hábrún fagnar því að Matvælaráðherra hafi ráðist í umfangsmikla stefnumótunarvinnu sem hafi að markmiði að bæta stjórnsýslu og umgjörð fiskeldis á Íslandi. Þá er tekið undir, að brýnt er, að náíð samráð verði haft við haghafa í greininni á öllum stigum ferilsins. Benda verður á að verulegir ágallar hafa verið á stjórnarframkvæmd í þessum málaflokki á síðustu misserum, auk þess sem reynsla undangenginna ára hefur dregið fram atriði sem færa þarf til betri vegar og skýra frekar. Jafnframt er brýnt að staða frumkvöðla í greininni sé tryggð með stefnumótun og lagasetningu og komið sé í veg fyrir samþjöppun fiskeldisleyfa til örfárra erlendra aðila.

2.1 Vísindi í forgrunni

Regnbogasilungur

Í stefnumótunardrögum er talað um öflun þekkingar á áhrifum sjókvíaeldis, mikilvægi þess að byggt sé á rannsóknum og vísindum sem og lágmarkun umhverfisáhrifa og verndun villtra stofna. Í þessu sambandi er vert að benda á að engin hætta er á erfðablöndun regnbogasilungs, jafnframt eru lúsavandamál mun minni sem og afföll sé miðað við lax. Í stefnumótun ætti því að gera regnboga mun hærra undir höfði en eingöngu með afslætti af gjöldum. Regnbogasilungur er í dag með 50% afslátt af fiskeldisskatti miðað við lax og er það jákvætt, þó mætti ganga lengra þannig t.d fyrstu 3-4000þ tonn af framleiddu magni á ári séu undanþegin gjaldskyldu. Enn æskilegra væri að veittar séu ívilnanir með leyfisveitingar á regnbogasilungselði. Auk þess er brýn þörf á því að regnbogasilungselði sé undanskilið friðunarsvæðum og að þau svæði ná eingöngu til frjórna laxa.

Þá er vert að geta þess að fyrirhugað hvatakerfi (og mögulegar þvingunaraðgerðir) taki miða af því að um regnboga sé að ræða en ekki frjóan lax og skýr greinamunur sé gerður á þessum tegundum, t.d við strok.

Friðunarsvæði

Þörf er á gagngerri endurskoðun á þeim svokölluðu friðunarsvæðum sem lögðu bann við fiskeldi með auglýsingu nr. 460/2004, sett af þáverandi Umhverfisstofnun. Brýnt er að sú endurskoðun sé gerð út frá vísindalegum grunni og sjónarmiðum. Réttaráhrif umræddrar auglýsingar eru óljós og friðunarsvæðin hafa því takmarkað lagalegt gildi. Guðni Ágústsson, þáverandi Umhverfisstofnunar, tók þá ákvörðun að „vernda mikilvægar laxveiðiár“ með því að banna fiskeldi í fjörðum og flóum þar sem þær var að finna. Þegar Guðni Ágústsson ákvarðaði friðunarsvæðin var tekið sérstaklega fram að um sé að ræða bann við eldi „frjórra laxa (*Salmo salar*) en ekki laxfiska almennt. Hins vegar, þegar ný auglýsing (460/2004) var birt þá var búið að breyta orðalagi og þá talað um bann við eldi „laxfiska (fam. *Salmonidae*). Hér er sem sagt búið að herða mjög reglur og bannið orðið mun víðtækara. Í umsögn veiðimálastjóra á þeim tíma sem bannið var sett segir „Náttúrulegir laxastofnar eru mikilvæg og verðmæt auðlind, sem nauðsynlegt er að vernda. Því er nauðsynlegt að beina laxeldi í sjókvíum inn á svæði, sem minna viðkvæm teljast gagnvart umhverfisáhrifum á veiðiár“ (MBL 15.3.2001). Af ofangreindu er ljóst að megin ástæða þess að gripið var til friðunar á ákveðnum svæðum sem tilgreind eru í auglýsingu sé hætta á erfðablöndun eldislaxa og villtra íslenskra laxa.

Tæknileg útfærsla var að draga línu á milli ystu punkta sitt hvoru megin fjarða og flóa. Ekkert var hugsað um hvort hægt væri að hafa línurnar innar – en sú spurning kom aldrei upp. Engar líffræðilegar ástæður, athuganir eða rannsóknir lágu að baki því hvar og með hvaða hætti línur var dregin á hverjum og einum stað. Því er þörf á því að endurmeta þessi friðunarsvæði m.t.t. líffræðilegra aðstæðna, byggða á rannsóknnum og án tilfinninga, sérstaklega er varðar mögulega erfðablöndun við villtan lax. Í því sambandi má benda á að viðmið Hafrannsóknarstofnunnar (sbr. 6 mgr. 18. gr reglugerðar um fiskeldi nr. 540/2020) er 5km fjarlægð eldis frá ósum laxveiðiáa, umrædd friðunarlína er lang umfram þau viðmið. Einnig verður að benda á þá staðreynd að sá stofn regnbogasilungs sem er heimilaður hér á landi tímgastr ekki við villtan stofn og því ekki um mögulega erfðablöndun að ræða. Það eru því vísindaleg rök fyrir því að regnbogasilungselði verði heimilað á áðurnefndum friðunarsvæðum þar sem slík svæði voru sett með lax í huga. Verði regnbogasilungselði heimilað á þessum svæðum hefði það gríðarlega jákvæð áhrif út frá byggðarsjónarmiðum og mikil tækifæri í brothættum byggðum.

Burðarþol

Það er fagnaðarefni að skýra eigi framkvæmd burðarþolsmats, hvernig það er framkvæmt og hvernig breytingar á matinu eiga sér stað hvort sem um ræðir til aukningar eða minnkunar. Það er ljóst að eintaka eldissvæði hafa meira burðarþol en önnur og æskilegt að burðarþolsmeta hvert eldissvæði. Niðurstöður vöktunar eiga svo að stýra því mati hvað þau þola m.t.t. lífræns álags og það tekið inni burðarþolsmat. Auk þess er mjög jákvætt að fyrirhugað sé að leyfa flutning lífmassa milli leyfa og svæða en enn og aftur á vöktun að stýra því að miklu leiti.

2.3 Áhættustýrt skipulag

Leyfisveitingar og skipulag eldissvæða á Vestfjörðum

„Aðeins einn rekstraraðili er með starfsemi í hverjum firði eða afmörkuðu hafsvæði. Engum nýjum leyfum verður úthlutað af ráðherra á tímabilinu til 2028, hvorki á Austfjörðum né Vestfjörðum, sem fara gegn þeirri stefnu að aðeins einn rekstraraðili verði með starfsemi í hverjum firði eða afmörkuðu hafsvæði.“

Hábrún fagnar mjög þessari stefnu ráðherra og ráðuneytisins um að það sé aðeins einn rekstraraðili á hverjum firði eða afmörkuðu hafsvæði. Einu firðir á Íslandi sem opnir eru fyrir sjókvíaldis á Íslandi og þola hugsanlega tvo eða fleiri rekstraraðila eru Arnarfjörður, Ísafjarðardjúp og Reyðarfjörður. Í því sambandi er vert að benda á að einungis tveir rekstraraðilar eru núna í Djúpinu, Hábrún og Háafell. Enginn annar aðili hefur verið með starfsemi í Djúpinu fyrir utan þessi tvö félög undanfarin 20 ár. Því er eðlilegt að Hábrún og Háafell verði einu rekstraraðilar í Djúpinu um ókomna framtíð þar sem ekki er rými fyrir fleiri en tvo aðila í Ísafjarðardjúpi. Sú staða að ætla að fara gefa út ný leyfi til norskra félaga í Ísafjarðardjúpi stangast illilega á við markmið stefnumótunnar og væri nær að ráðuneytið kynnti sér enn frekar reynslu Norðmanna og Færeyinga á því að vera með marga rekstraraðila á litlu svæði.

Staða frumkvöðla í fiskeldi og samþjöppun eldisheimilda

Það er óásættanlegt að ekki sé tekið með beinum hætti tillit til frumkvöðla í þessum drögum sbr. t.d markmið breytingalaga nr. 59/2021 (bráðabirgðaákvæði IX um vannýttan lífmassa) um að tryggja stöðu frumkvöðla við úthlutun lífmassa og fiskeldisheimilda, en tilefni lagabreytinganna var sú réttaróvissa sem lögin frá 2019 höfðu skapað. Mikilvægt er að stefnumótun ráðherra tryggi að þessum markmiðum verði náð. Frumkvöðlar líkt og Hábrún eiga langa samfellda rekstrarsögu í sveiflukenndum rekstri, eins og fiskeldi er, og hafa lagt verulega að mörkum til atvinnusköpunar og uppbyggingar íslensks atvinnulífs á landsbyggðinni. Brýnt er að hugtakið „frumkvöðull“ verði í reglugerð raunverulega bundið við þá sem eiga samfellda sömu um rekstur eldis á tilteknu svæði í 10 ár, og að á þeirra vegum hafi raunveruleg eldisstarfsemi, með þeirri fjárhagslegu áhættu sem henni fylgir, farið fram. Má í því sambandi benda á að við upptöku aflaheimildakerfis fiskveiða, þá var að meginreglu varðandi aflahlutdeild einstakra skipa horft til veiðireynslu þriggja næstu ára á undan fyrstu úthlutun aflahlutdeildar (þá aflamarks). Slíkir frumkvöðla ættu því að eiga rétt umfram aðra rekstraraðila til fiskeldis á einstökum fjörðum eða afmörkuðu hafssvæði þar sem stefna stjórnvalda er að þar starfi aðeins einn rekstraraðili.

Stefnumótun ráðherra þarf að taka á samþjöppun eldisheimilda á fáar hendur. Skýrsla BCG bendir á þá samþjöppun á eignarhaldi sem hefur átt sér stað í fiskeldi hér á landi. Í dag eru 94% framleiðsluheimilda samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum til sjókvíaldis í höndunum á þremur norskum fyrirtækjasamstæðum. Í sjávarútvegi eru skýrar reglur um takmarkanir á samþjöppun veiðiheimilda, en samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða getur engin einn aðili, eða félög í eigu tengdra aðila, farið með

meira en 12-20% aflahlutdeilar í hverri fiskitegund sem lúta reglum um aflamark. Þá eru einnig í gildi takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila í fyrirtækjum sem stunda fiskveiðar samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri nr. 34/1991. Eðlilegt er að skoða hvernig megi leiða í lög reglur af þessum toga til þess að sporna við því að leyfi til fiskeldis safnist á hendur örfárra erlendra aðila.

Græn leyfi og umhverfisvæn nálgun

Hábrún fagnaði að sjá ábendingu um græn leyfi í skýrslu Boston Consulting Group, en saknar þess að sjá einungis afslátt af gjöldum í stefnumótun ráðuneytisins en ekki hvata til leyfisveitinga ef rekstraraðilar hyggja á umhverfisvænna eldi. Græn leyfi geta t.d. verið eldisaðferðir sem stytta verulega tíma í sjó minnka þannig umhverfisáhrif (t.d. svokallað blandað eldi). Einnig regnbogasilungselði þar sem ekki er hætt á erfðablöndun vegna hans. Hábrún telur auk þess veruleg tækifæri í lífrænni vottun sem verður að fá aukið vægi við leyfisveitingar auk þess að búa til frekari hvata til þess með lægri gjaldtöku. Brýnt er að skoða þann möguleika vel að þeir aðilar sem hyggja á umhverfisvænt og lífrænt eldi fái aukið vægi við leyfisveitingar og fullt tillit sé tekið til slíkrar starfsemi við útgáfu annara leyfa. Í því sambandi má nefna að til þess að öðlast lífræna vottun eru gerðar auknar kröfur um hvíldartíma eldissvæða, minni þéttleika í kvíum, bann við efnameðhöndlun og koparnotkun, umhverfisvænt fóður, auknar fjarlægðir milli eldissvæða ótengdra aðila o.s.frv. Hábrún hefur mikinn áhuga á því að starfrækja lífrænt eldi en til þess að slíkt sé mögulegt þarf að hafa áður nefndar vottanir í huga, t.d. þarf þónokkur eldissvæði sem og að fjarlægð við eldissvæði ótengdra aðila þarf að vera töluvert umfram 5km viðmið skv. reglugerð 540/2020. Það þarf að horfa til þess að byggja inn hvata eða forgang við leyfisveitingar s.s á nýjum svæðum þannig að horft yrði til þess að rekstraraðilar bjóði upp á lausnir varðandi sjókvíaeldi og tengdan iðnað sem leiði til framfara á vistkerfisnálgun, stuðli að nýsköpun í greininni og séu almennt taldar til heilla fyrir ímynd greinarinnar til skemmri og lengri tíma.

2.4 Sterkari stjórnsýsla

Leyfisveitingar

Hábrún fagnar því markmiði að gera leyfisveitingarferlið skilvirkara með einni miðlægrri stofnun leyfisveitinga og straumlínulaga leyfisveitingaferlið og tryggja þannig fyrirsjáanleika. Þörf er á því að skýra betur reglur, skilyrði og umgjörð við úthlutun eldissvæða og heimilda til eldis. Einnig er vert að benda á að lögin um fiskeldi eru afar fáorð um endurúthlutun eldissvæða án útboðs, sem getur komið til skv. 3. mgr. 7. gr. laga um fiskeldi. Er til að mynda óeðlilegt að slík endur úthlutun geti komið til álita hafi leyfishafi ekki um árábil nýtt rekstrarleyfi sitt, en brögð hafa verið að því að rekstraraðilar hangi á leyfum og eldissvæðum árum saman án þess að nýta þau. Er mikilvægt að reglur um fiskeldi hindri slíka «stöðutöku» í leyfum og eldissvæðum, sem mörg dæmi eru um að fyrirtæki hafi stundað, en Matvælastofnun hefur ekki fylgt eftir skýrum ákvæðum um afturköllun rekstrarleyfa, sem ekki eru nýtt, í fullu samræmi við 15. og 16. gr. laga um fiskeldi.

Núverandi fyrirkomulag og reglur um leyfisveitingar til fiskeldis í sjó eru að ýmsu leyti flóknar og óskilvirkar. Nokkur dæmi eru um að einstaka leyfisveitingar hafi tekið meira en áratug. Ástæða er til þess að stefnumótun ráðherra beini sjónum að því að einfalda ferlið, hraða því, auka skilvirkni og fyrirsjáanleika. Margar stofnanir hafa aðkomu að ferlinu með einum eða öðrum hætti, eða þurfa að leysa úr viðfangsefnum sem nauðsynlegt er að útkljá til þess að hægt sé að gefa út leyfi, s.s. Skipulagsstofnun, Hafrannsóknastofnun, Matvælaráðuneytið, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Í ýmsum tilvikum hefur virst sem framangreindar stofnanir hafi talið ójóst hver verkaskipting er þeirra á milli og hvernig valdmörk liggja. Þannig hefur Skipulagsstofnun t.d. ítrekað verið gerð afturreka af Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála vegna ákvarðana um stöðva umhverfismat vegna umsókna um rekstrarleyfi, en nefndin hefur úrskurðað í þessum tilvikum að Matvælastofnun hafi það hlutverk að meta hvort forsendur séu til útgáfu rekstrarleyfis en ekki Skipulagsstofnun. Mikilvægt er að hlutverk og valdmörk þessara stofnunar sé skýrlega afmarkað í lögum og reglugerð, þannig að stjórnarsýsluframkvæmd gangi snuðrulaust fyrir sig.

Breytingar á lögum um fiskeldi 2019

Hábrún furðar sig á því að ekki séu gerðar úrbætur í stefnumótun og fyrirhugaðri lagasetningu vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 árið 2019. Sú lagasetning var afar ósanngjörn og hafði víðtækar afleiðingar og hefur enn afleiðingar (þá t.d. varðandi mögulega skaðabótaábyrgð ríkisins vegna einstakra leyfisumsókna). Á vörþingi 2019, var lokið við umfangsmikla endurskoðun á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Þá voru samþykkt lög nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi. Yfirlýst markmið laganna var að styrkja lagaumgjörð og stjórnarsýslu fiskeldis, en áhrifin voru í mörgu tilliti þveröfug. Lagabreytingarnar 2019 hafa leitt af sér verulega óvissu um leyfisveitingar, stuðlað að frekari samþjöppun eignarhalds í greininni og leitt af sér óréttmæta mismunun milli aðila sem fyrir lagasetninguna voru í sambærilegri stöðu. Í því sambandi er rétt að benda á nýlegan úrskurð Úrskurðarnefndar Umhverfis- og Auðlindamála frá 14. desember 2021 í máli nr. 102/2021. Í því máli komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að hafna því að taka tillögu Hábrúnar hf. að matsáætlun fyrir 11.500 tonna fiskeldi á fjórum hafsvæðum í Ísafjarðardjúpi til efnismeðferðar vegna breytinga sem gerðar hefðu verið á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi með lögum nr. 101/2019, sem staðfest höfðu verið af forseta 1. júlí 2019, en höfðu ekki verið birt fyrir en 19. júlí sama ár. Á þeim drætti hefur ekki verið fengin skýring. Auk þess hefur ekki fengist fullnægandi skýring á meðferð atvinnuveganefndar vegna lagasetningar um breytingar á lögum um fiskeldi frá 2019, þar sem skurðarlína leyfisumsókna sem héldu gildi sínu við lagasetninguna, gjörbreyttist á einni nóttu milli 2 og 3. umræðu án nokkurrar greiningar eða samráðs. Mál Hábrúnar hf. er mjög gott dæmi um óvönduð og ógagnsæ vinnubrögð löggjafans og stjórnarsýslunnar í heild er varða fiskeldi, sem geta leitt til skaðabótarábyrgðar ríkisins og hugsanlega hindrað alveg uppbyggingu lítilla frumkvöðlafélaga á Vestfjörðum.

Þegar lög nr. 101/2019 gengu í gildi hafði Hábrún unnið um langt skeið að umsóknum um auknar framleiðsluheimildir. Hábrún hafði afhent Skipulagsstofnun ítarlega matsáætlun vegna umhverfismats fyrir 11.500 tonna framleiðsluaukningu regnbogaeldis í Ísafjarðardjúpi. Álitamál er hvort þessi umsókn haldi gildi sínu samkvæmt lagaskilarreglu sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði II, þar sem fyrirtækið var í stakk búið til þess að ljúka frummatsskýrslu áður en lögin tóku gildi. Rétt er að undirstrika að matsáætlun og frummatsskýrsla eru efnislega sambærilegar skýrslur um mat á umhverfisáhrifum. Önnur fyrirtæki, sem bakland eiga í erlendum stórfyrirtækjum, náðu hins vegar að ljúka frummatsskýrslu og hugsanlega tryggja sér framleiðsluheimildir fyrir mörg þúsund tonn, grípi stjórnvöld ekki í taumana. Spiluðu þar einnig inn í fordæmalausar tafir við birtingu laganna sem aðeins útvöldum virtist kunnugt um. Niðurstaðan var sú að stórfyrirtæki í erlendri eigu náðu að tryggja hagsmuni sína, en innlendir frumkvöðlar, sem ekki höfðu viðlíka fjárhagslegan styrk og tengsl, misstu af lestinni.

Hábrún telur að lagasetning ráðherra og úthlutun leyfa í Djúpinu eigi öðrum þræði að beinast að því að ráða bót á þeim annmörkum sem voru á lögum nr. 101/2019 og framkvæmd þeirra. Þá er enn fremur ástæða til þess að endurskoða lagaskilaregluna sem sett var með lögum nr. 101/2019 til þess að leiðrétta þá ómálefnalegu mismunun sem hún leiddi af sér gagnvart innlendum frumkvöðlum.

2.5 Afgjald af sameiginlegri auðlind

Gjaldtaka

Hábrún áréttar það sem áður hefur komið fram varðandi afslátt af fiskeldisskatti vegna regnboga sem og að fyrstu 3-4000t séu undanþegin ef um regnboga er að ræða. Þá er æskilegt að gólf skattlagningar fiskeldisskatts sé endurskoðaða a.m.k einu sinni á ári. Framleiðslukostnaður er núna u.þ.b 5,5 EUR því óeðlilegt að fiskeldisskattur byrji að reiknast við 4 EUR.

Sjókvíaeldisbyggðir

Hábrún er mjög hlynnt þeirri hugmynd að sveitarfélög þar sem fiskeldi er stundað, fái beinar skatttekjur af eldinu.

Lokaorð

Að lokum vill undirritaður ítreka að ráðherra taki tillit til og tryggji rétt lítilla íslenskra frumkvöðlafélaga sem hafa orðið undir í baráttunni við erlend stórfyrirtæki og hafa auk þess orðið fyrir barðinu á vanhugsuðum lagasetningum í fiskeldi. Slík íslensk frumkvöðlafélög geta ekki borið skaðann við þessar aðstæður og þess sem á undan hefur gengið.



Halldór Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Hábrúnar hf.