

[Mál nr. S-253/2023 - Frumvarp til laga um lagareldi](#)

Þann 6. desember 2023 voru drög að frumvarpi til laga um lagareldi kynnt á samráðsgátt stjórnvalda. Frestur til að skila inn umsögnum var upphaflega til 6. janúar 2024 en var síðar framlengdur til 12. janúar s.á.

Alls bárust 294 umsagnir frá einstaklingum, fyrirtækjum, hagsmunaaðilum, stjórnvöldum og sveitarfélögum. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi á 154. löggjafarþingi. Matvælaráðuneytið fór yfir allar ábendingar og athugasemdir sem bárust og má finna viðbrögð við innsendum umsögnum í samráðskafla frumvarpsins (5. kafli) líkt og það var lagt fram á Alþingi. Sjá [hér](#).

Umsagnir sem bárust voru margar hverjar afar umfangsmiklar, umræðan mjög skautuð og afar skiptar skoðanir uppi um efni frumvarpsins. Hér að neðan eru tekin fyrir helstu sjónarmið sem komu fram í innsendum umsögnum. Þó nokkuð margar umsagnir voru þess eðlis að þær kölluðu á tæknilegar breytingar á frumvarpinu og er þeirra ekki getið sérstaklega hér að neðan.

A) Afföll

Margar innsendar umsagnir vörðuðu ákvæði frumvarpsdraganna um afföll. Ýmist var talið að ákvæði frumvarpsdraganna gangi of skammt eða of langt. Þá voru skiptar skoðanir um hvað teljast skuli sem óviðráðanleg ytri atvik sem leitt geta til affalla. Þannig sagði t.a.m. í umsögn Vetaq ehf. að þörungablómi eða marglyttufaraldur skyldu teljast til óviðráðanlegra atvika og í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi segir að til þess að ákvæði um afföll samræmist meðalhófi skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar þá ættu ákvæðin að takmarkast við aðstæður þar sem rekstrarleyfishafi hefur sýnt af sér gáleysi eða annars konar saknæma háttsemi. Í umsögnum Icelandic Wildlife Fund, NASF og Landsambands veiðifélaga var á hinn bóginn samhljómur um að skilgreina ætti óviðráðanleg atvik þrengra og þar undir ættu ekki heima atvik eins og t.d. hafís og fárviðri.

B) Áhættumat erfðablöndunar

SFS telur rétt að geta þess að þegar áhættumat erfðablöndunar var innleitt með lögum nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi, hafi verið ákveðið að tillaga Hafrannsóknastofnunar skuli vera bindandi fyrir ráðherra. Í athugasemdum með því frumvarpi hafi síðan sérstaklega verið áréttað að af því leiði að ráðherra sé óheimilt að gera breytingar á tillögu Hafrannsóknastofnunar við staðfestingu hennar. Í umsögn sinni við þessi frumvarpsdrög leggja samtökin alfarið gegn því að áhættumat erfðablöndunar skuli fært frá því að vera vísindaleg ákvörðun Hafrannsóknastofnunar og verði þess í stað háð pólitísku ákvörðunarvaldi ráðherra. Forsendur áhættumatsins og burðarþolsmatsins grundvallist á fræðilegum og vísindalegum rannsóknum og líkönnum sem vísindamenn, innlendir og erlendir, hafa unnið að, rýnt og prófað. Undir þessi sjónarmið SFS er tekið undir í miklum fjölda umsagna þeirra aðila sem teljast yfirlýstir andstæðingar sjókvíaeldis sem telja það óásættanlegt að frumvarpið leggi til að áhættumat erfðablöndunar sé ekki bindandi fyrir ráðherra. Verði það samþykkt verði framtíð íslenskrar náttúru og villtra laxastofna orðin pólitísk ákvörðun, sem ekki endilega yrði byggð á vísindum.

C) Lögfesting nógildandi friðunarsvæða og friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar

Fjöl margar athugasemdir bárust um breytt fyrirkomulag friðunarsvæða og friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar. Alls voru 84 umsagnir sem lýstu yfir eindregnum stuðningi við þá tillögu um að Eyjafjörður og Öxarfjörður myndu bætast við í hóp þeirra svæða sem nytu friðunar fyrir sjókvíaeldi. Í sömu athugasemdum var jafnframt tekið undir þá tillögu að slík friðun yrði færð úr reglugerð og í lög. Nokkur samhljómur var meðal umsagna sveitarfélaga um fyrirhugaða

breytingu sem töldu m.a. brýnt að samráð yrði haft við hlutaðeigandi sveitarfélög áður en frumvarpið yrði að lögum. Sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar telur mikilvægt að lögfesting umræddra friðunarsvæða verði ekki hluti af frumvarpinu. Samtök sjávarútvegssveitarfélaga taka ekki beina afstöðu til friðunaráformanna en telja mikilvægt að þau verði rædd við hlutaðeigandi sveitarfélög. Sveitarstjórn Þingeyjarsveitar fagnar löggildingu friðunar Skjálfaflóa og bendir á mikilvægi þess að Eyjafjörður og Öxarfjörður verði verndaðir fyrir sjókvíaeldi. Í umsögn SFS kom fram að samtökin leggist ekki gegn lögfestingu friðunarsvæða á vísindalegum forsendum en telja af sömu ástæðu ótímabært að lögfesta friðun svæða sem skilgreind voru með auglýsingu nr. 460/2004 þar sem ekkert þeirra hafi verið rannsakað eða metið sérstaklega með tilliti til áhrifa fiskeldið. Í umsögn SFS var sérstaklega getið þess að ákvörðun um framtíðarnýtingu Eyjafjarðar og Öxarfjarðar sé ekki tekin í flýti heldur að undangenginni ítarlegri vistfræðilegri skoðun og samráði. Kom aukin heldur fram í umsögn samtakanna að með því að leggja til friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar sé ráðherra að stíga afgerandi skref í átt að því að byggja framtíð sjókvíaeldis á óbreyttri sviðsmynd sem sett var fram í skýrslu Boston Consulting Group.

D) Samfélagssjóður

Samhljómur var að mestu leyti meðal umsagna sveitarfélaga um fiskeldissjóð og fyrirkomulag hans. Annars vegar töldu þau að hærri fjárhæð en 1/3 af innheimtu gjaldi ætti að renna til sveitarfélaga og hins vegar að óskýrt væri hvernig úthlutun úr sjóðnum yrði háttáð þar sem úthlutunarreglur úr sjóðnum yrðu settar með reglugerð. Sveitarfélögin tóku þó flest vel í þá breytingu frumvarpsdraganna að fjármunum úr sjóðnum yrði úthlutað beint til sveitarfélaga og það yrði í sjálfsveld þeirra sett hvernig þeim yrði varið.

E) Framleiðslugjald

Í athugasemd SFS kemur fram að fyrirkomulagið sem lagt er til í frumvarpinu taki ekki nógu mikið tillit til þróunar á framleiðslukostnaði og gjaldtakan sé of þyngjandi þegar að lítill munur er á milli framleiðslukostnaðar og heimsmarkaðsverðs. Þó nokkrar umsagnir töldu á hinn bóginn eðlilegt að gjaldtaka af sjókvíaeldi yrði aukin verulega.

F) Eftirlit

Samtök atvinnulífsins taka undir með SFS og telja mikilvægt að rekstraraðilar sem standa sig vel og reka öflugt innra eftirlit fái að njóta þess með því að dregið verði úr eftirliti og kröfum um skýrslugjöf. Frumvarpið beri það hins vegar ekki með sér að haga eigi eftirliti á þennan hátt eða að kostnaður verði tengdur áhættumati. Þannig gangi frumvarpið þvert á yfirlýsta stefnu um áhættumiðað eftirlit. Að mati SFS er ekki sjáanlega umbunað fyrir góða frammistöðu, öflugt innra eftirlit, viðbrögð vegna frávika o.s.frv. Mikilvægt sé að rekstraraðilar sem standa sig vel og reka öflugt innra eftirlit fái að njóta þess með því að dregið verði úr eftirliti og kröfum um skýrslugjöf. Mikill fjöldi umsagna nefnir hið gagnstæða þar sem varað er við því að treysta um of á innra eftirlit rekstrarleyfishafa þar sem megnið af eftirliti með starfsemiinni byggir á því að eftirlitsaðilar taki á móti og skrifi upp á upplýsingar úr innra eftirliti rekstrarleyfishafa. Bent er á nýleg tilvik þar sem alvarlegar brotalamir þessa kerfis hafa komið fram og dæmin sanni að rekstrarleyfishöfum sé ekki treystandi fyrir þessari ábyrgð.

G) Lús

Talað er jöfnum höndum um lús út frá dýravelferð og þau neikvæðu áhrif sem lús kann að hafa á villta stofna laxfiska. Helsta gagnrýni sem kemur á frumvarpsdrögin eru að þar eru ekki tilgreind töluleg markmið fyrir ásættanleg gildi/aðgerðarmörk. Þetta kemur fram í fjöldaumsögn (134) og þar er jafnframt skorað á stjórnvöld að taka upp NASCO staðla sem gilda fyrir lús. Í nokkrum umsögnum er einnig að finna þá gagnrýni að ekki sé ráð fyrir því gert að MAST eða óháðir aðilar annist lúsatalningu, sem sé eina leiðin til að fá raunsannar upplýsingar um stöðu mála á hverjum tíma.

Í umsögn SFS er mikið fjallað um lús og þar er bent á að lús á uppruna sinn í villtum fiski og berst þaðan inn á eldissvæði. Að mati samtakanna er fátt sem bendir til þess að alfarið megi rekja aukinn ágang laxalúsar til aðgerða eða aðgerðaleyfis rekstraraðila og ekki sé þörf á jafn ströngum viðurlögum og ráðgert er með frumvarpinu. Óljóst sé hvernig punktakerfi vegna lúsa verði útfært. Málefnaleg rök lúti að því að stjórnsluviðurlög sem skerða framleiðsluheimildir án tillits til orsakatengsla teljist ólögmat. Samtökin vara við tvöfaldri refsingu og taka verði af öll tvímæli í frumvarpinu hvaða stjórnsluviðurlög eða þvingunarúrræði heimilt sé að grípa til hverju sinni. Lagaákvæði um skerðingu vegna lúsasmits og meðhöndlunar feli í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Valdimar Ingi Gunnarsson bendir á að áður en punktakerfið verður innleitt þurfi að skoða hvort aðferðafærðin sé líkleg að skila tilætluðum árangri og birt verði greinargerð áður þ.a.l. áður en endurbætt frumvarp fer í aðra umsögn. IWF bendir á að taka þurfi upp áhættumat vegna lúsar með tilheyrandi framleiðslustýringu. Rorum telur að varast skuli að binda í lög að Matvælastofnun geti krafist lúsatalningar með óboðuðu eftirliti þar sem lúsatalning er ákveðin aðgerð sem krefst bæði undirbúnings og mannafla og gefa ætti rekstrarleyfishöfum nægan fyrirvara til undirbúnings. Ómögulegt sé fyrir rekstrarleyfishafa að undirbúa slíkt eftirlit þannig að lýs séu meiri og/eða minni en þær eru í raun á fiskum. Rorum telur jafnframt að skerpa þurfi á hvaða sníkjudýr skal vakta, hvort verið sé að tala um lýs eða fleiri sníkjudýr. Ekki er hægt að ætlast til að eldisstarfsmenn framkvæmi eftirlit með öllum sníkjudýrum og þetta þurfi að vera skýrt í lögnum og ekki eingöngu í reglugerð.

H) Kynþroski

Í umsögn SFS kemur fram að skylda til að fjarlægja alla kynþroska fiska úr sjókví fari hlutfall kynþroska yfir 5% / 3% (jún-nóv) séu stjórnsluviðurlög sem feli í sér öfga og beri að varast slík íþyngjandi viðurlög. Sama gildi fyrir sektir fyrir hvern kynþroska fisk sem greinist við slátrun. Valdimar Ingi Gunnarsson bendir á margvíslegar áskoranir við sýnatöku og skoða þurfi hvort ljósastýringatæknin sé nægilega vel þróuð en gera þurfi betri grein fyrir þessu í greinargerð með 61. grein, þ.m.t vilja löggjafans um að hlutfall kynþroska verði ekkert eða mjög lágt. Valdimar Ingi telur vænlegra að veita ráðherra reglugerðarheimild vegna kynþroskahlutfalls fremur en að festa það í löggjöf. Hafrannsóknstofnun telur að hertar reglur um stök og forvarnir (ljósastýring) gegn kynþroska eldislaxa sé afar mikilvæg breyting frá fyrri lögum. Með því að hafa sterkari ramma um þennan þátt þá megi draga úr líkum á neikvæðum áhrifum sem erfðablöndun eldislaxa af norskum uppruna við villta íslenska laxastofna getur haft í för með sér.

I) Markmiðsákvæði

Í fjöldaumsögn (134) komu fram þungar áhyggjur og mikil vonbrigði með þær orðalagsbreytingar sem markmiðsgreinin í frumvarpinu tekur frá gildandi lögum. Þykir orðalagið mun veikara og sá fókus sem verndun villta laxastofna þó hafði í gildandi lögum, hafi með textanum í frumvarpinu verið vatnaður út. Bent er á að núverandi orðalag sé ekki afdráttarlaust og tryggi ekki að náttúran og villtir laxastofnar njóti vafans. Í umsögn SFS um sömu frumvarpsgrein er bent á að í lokamálslið 1. mgr sé tekið fram að vistkerfis- og varúðarnálgun skuli viðhöfð við framkvæmd laganna. Sjónarmið um vistkerfisnálgun og varúðarnálgun hafi mótast á sviði umhverfisréttar á síðustu árum á alþjóðlegum vettvangi en hafi hingað til að litlu leyti verið innleiddar eða lögfestar með beinum hætti í íslenska löggjöf. Í ljósi þess að almennt er gengið út frá því við túlkun lagaákvæða að málefnalegt sé að horfa til markmiðs laga er ljóst að slík tilvísun getur haft veruleg áhrif á þau sjónarmið sem grundvallar ber ákvarðanatöku sem byggist á lögnum. Í ljósi þess að vistkerfisnálgun er ekki meginregla

á sviði umhverfissréttar og hvorki sú nálgun né varúðarreglan lögfest með almennum hætti í íslenski umhverfislöggjöf hafa ekki mótast skýr viðmið um beitingu þessara viðmiða og reglna hér á landi. Því verður að gera athugasemd við hversu óskýr viðmið og umfjöllun er um þessi atriði í frumvarpinu. Það er mat SFS að ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna sé of óskýrt og ónákvæmt að þessu leyti til þess að það fái staðist gagnvart óskráðri lögmætisreglu íslensks réttar og lagaáskilnaðarreglu stjórnarskrárinnar.

J) Strok og viðurlög

Í mjög mörgum umsögnum kom fram að viðurlög við stroki þurfi að vera margfalt hærri en frumvarpið boðar og strok eigi undantekningalaust að leiða til mikilla og varanlegra skerðinga á framleiðsluheimildum. Valdimar Ingi Gunnarsson telur að í stað þess að minnka framleiðsluheimildir vegna slyssleppinga þá sé einfaldara að láta laxeldisfyrirtæki greiða háa upphæð fyrir hvern eldislax sem fjarlægður er úr veiðiám. Þannig bitni aðgerðin eingöngu á þeim sem veldur tjóninu, en ekki á starfsmönnum fyrirtækisins, þjónustuaðilum og nærsamfélaginu.

SFS leggja gegn innleiðingu stjórnsýsluviðurlaga sem fela í sér að rekstrarleyfishafi geti þurft að sæta skerðingu á laxahlut og lífmassa við ákveðnar aðstæður. Þetta á við um ákvæði frumvarpsins um lækun laxahlutar vegna þekkts og óþekkts strokatburðar og breytingar á leyfilegum lífmassa vegna affalla, lúsasmits og meðhöndlunar. Slík ákvæði feli í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar stjórnarskrárinnar. Samtökin benda á að heimildir til sjókvíaeldis, þar með talið framleiðslumagn, taki nú þegar mið af áhættumati erfðablöndunar. Telur SFS í öllu falli ómálefnalegt að gera ráð fyrir því að strokatburður geti leitt af sér takmörkun á atvinnuréttindum sjókvíaeldisfyrirtækja ef um er að ræða tilkynnt strok innan þeirra marka sem áhættumat erfðablöndunar ráðgerir og ekki er um að ræða tilvik þar sem fyrirtæki hefur sýnt af sér gáleysi eða vanrækslu af einhverju tagi. Einkum og sér í lagi telja samtökin ótækt að skerða laxahlut rekstraraðila fyrir eldislax sem finnst í ám sem er ekki hluti af áhættumati erfðablöndunar.

K) Umhverfis- og menntasjóður sjókvíaeldis

Almennt voru athugasemdir um breytingar á Umhverfissjóði sjókvíaeldis jákvæðar. Rétt þykir þó að gera grein fyrir einstaka umsögnum sem bárust um breytingartillöguna. Í umsögn Bláma var t.a.m lagt til að gerði yrði breyting þess efnis að orkuskiptum yrði bætt við þau áhersluverkefni sem Umhverfissjóði sjókvíaeldis væri ætlað að styrkja. Í umsögn Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga er bent á að styrkir til menntaverkefna eigi að renna til framhaldsskóla í þeim landshlutum þar sem sjókvíaeldi fer fram til þróunar náms sem tengist atvinnugreininni. Þá telja samtökin að hlutfall úthlutunarfjár skv. 2. mgr. 72. gr. frumvarpsins skuli vera hærri, enda mikilvægt að auka rannsóknir hjá öðrum en Hafrannsóknarstofnun þó enginn vafi sé á að stofnunin gegni mikilvægu hlutverki við framkvæmd laganna. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi fagna því að til standi að gera breytingar á úthlutunarfyrirkomulagi sjóðnum. Samtökin gjalda þó varhug við hlutfallsskiptinguna 80/20. Telja samtökin fremur rétt að eftirláta stjórn sjóðsins að ákveða hlutfallsskiptingu úthlutunar, t.d. þannig að 60-80% af árlegu úthlutunarfé sjóðsins skuli renna til gerðar og endurskoðunar burðarþolsmats og áhættumats erfðablöndunar.

L) Villtir nytjastofnar

Í umsögn NASF er bent á að varasamt sé að að skilgreina suma stofna sem nytjastofna en aðra ekki. Margir laxastofnar á Íslandi eru ekki taldir nytjastofnar (eða voru ekki flokkaðir sem slíkir í áhættumati) en það þýðir ekki að stjórnvöld hafi rétt á að fórna þeim stofnum til að koma til móts við þarfir eldisfyrirtækjanna. Í umsögn Landssambands veiðifélaga kemur fram að alfarið sé hafnað að ráðherra geti tekið ákvörðun um hvaða stofnar teljist til nytjastofna. Að mati

Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi þarf frumvarpið að setja fram nánari skýringar á hugtakinu villtir nytjastofnar. Að mati samtakanna er framsetning hugtaksins í frumvarpinu mjög víðtæk og virðist opna á það að allir stofnar, óháð uppruna, sjálfbærni og fiskrækt o.s.frv. skuli jafngildir gagnvart áhættumati erfðablöndunar.