



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um hafeldi
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Atvinnuvegaráðuneytið/Skrifstofa auðlinda
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	08.07.2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í frumvarpi til laga um lagareldi (þingskjal 898 – 529. mál) sem flutt var á 157. löggjafarþingi, en náði ekki fram að ganga, var í 4. þætti frumvarpsins fjallað um hafeldi í tveimur köflum, annars vegar almennur kafli um hafeldi og hins vegar kafli um grunnrannsóknir vegna hafeldis.

Hafeldi er grein sem enn er á hugmyndastigi hér á landi en aukinn áhugi hefur verið á slíkri starfsemi síðastliðin ár. Til að komast að því hvort og hvar hafeldi sé vænlegt í íslenskrri lögsögu þarf að ráðast í fjölmargar og ítarlegar rannsóknir. Sníða þarf ramma um þær rannsóknir og leyfisveitingaferlið en miklu máli skiptir að fyrirsjáanleiki og skýr löggjöf sé fyrir hendi til að styðja við fyrstu skref greinarinnar.

Þar sem áður nefnt frumvarp (þingskjal 898 – 529. mál) varð ekki að lögum hefur ekki verið lögfestur sérstakur rammi um hafeldi eða þær grunnrannsóknir sem nauðsynlegar eru áður en unnt er að taka afstöðu til frekari þróunar greinarinnar hér á landi. Tilefni fyrirhugaðrar lagasetningar er því að taka málið upp að nýju og móta sérstakt frumvarp um hafeldi með hliðsjón af þeirri vinnu sem þegar fór fram við gerð frumvarps til laga um lagareldi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Núverandi löggjöf um fiskeldi er nær einvörðungu sniðin að fiskeldi með hefðbundnum hætti sem fer fram í opnum sjókvíum. Sníða þarf því löggjöf um hafeldi sem er eldi á svæðum sem er hvort tveggja í senn utan svæða skv. 6. gr. núgildandi laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og viðmiðunarlínu skv. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Sjá lið A.1 og A.2.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Hafeldi er hluti af stefnu hins opinbera á sviði lagareldis og byggir á þingsályktun um matvælastefnu til ársins 2040, sem ætlað er að stuðla að stuðla að aukinni verðmætasköpun í matvælaframleiðslu hér á landi, tryggja fæðu- og matvælaöryggi og auka velferð fólks í sátt við umhverfi og náttúru. Í Atvinnustefnu stjórnvalda frá apríl sl. segir jafnframt að mikil vaxtartækifæri felist í lagareldi, bæði í sjó

og á land og sú starfsemi fellur vel að markmiðum atvinnustefnunnar um aukna framleiðni, fjölbreyttari útflutning, lága losun gróðurhúsalofttegunda á hverja framleidda einingu og vöxt í öllum landshlutum.

Hafeldi fellur að þessum markmiðum þar sem greinin getur stutt við þróun bláa hagkerfisins, aukið framboð sjálfbærra hráefna til matvæla, fóðurs og iðnaðar og stuðlað að nýsköpun og útflutningi á grundvelli sjálfbærrar nýtingar haf- og strandsvæða.

Núgildandi stefna í málefnum hafsins var gefin út árið 2004 og gengur undir nafninu „Hafið“. Stefnan fjallar um nokkra grunnþætti er varða hafið og ætla má að víðtæk samstaða sé um í stjórnkerfinu og samfélaginu. Á fundi ríkisstjórnarinnar, í febrúar 2026, lagði atvinnuvegaráðherra fram minnisblað þess efnis að um mitt árið 2026 hæfist vinna við endurmótun stefnu Íslands í málefnum hafsins. Í því felst m.a. að greina nýjar áskoranir sem hafa litið dagsins ljós undanfarna tvo áratugi. Jafnframt er hópnum falið að móta stefnu um fjölbreytta nýtingarmöguleika hafsvæða og auðlindum þeirra. Ráðgert er að ljúka vinnu við endurmótun á stefnu Íslands í málefnum hafsins á vormánuðum 2027. Tekið verður tillit til auðlindanýtingar sem er að ryðja sér til rúms, s.s. hafeldis, innan þeirrar stefnumótunar enda eru nýjar atvinnugreinar í bláa hagkerfinu ein af lykilforsendum þeirrar vinnu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Mikil tækifæri eru fólgin í hafeldi og setja þarf skýra umgjörð um starfsemina þannig að hægt sé að stunda rannsóknir sem kunna seinna meir að skapa forsendur fyrir almennum leyfisveitingum. Verði frumvarpið að lögum, þá hefur verið stigið mikilvægt skref sem gerir hagaðilum og stjórnvöldum mögulegt að hefja grunnrannsóknir með viðeigandi lagaheimildum. Án slíkra grunnrannsókna verður ekki unnt að greina stöðu og tækifæri sem kunna að vera til staðar í hafeldi á íslensku landgrunni. Í skýrslu Boston Consulting frá 2023 segir þannig að með vilja stjórnvalda, auknum rannsóknum, tækniframförum og áhuga fjárfesta geti hafeldi orðið að öflugri grein innan lagareldis á Íslandi og stuðlað að vexti þess. Í skýrslunni er enn fremur bent á að margt bendi til þess að við Ísland sé að finna hentug svæði fyrir hafeldi en þörf sé á ítarlegri og heildstæðri greiningu til að sannreyna þessar niðurstöður, með sérstakri áherslu á umhverfisáhrif.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Hafeldi er ein tegund eldis á stórum skala og hefur talsverð rannsóknar- og þróunarvinna átt sér stað á þessu sviði í öðrum löndum, meðal annars í Noregi og Bretlandi. Hér á landi er hins vegar ekki fyrir hendi sérstakur lagarammi sem tekur til þessarar tegundar eldis.

Ef ekkert verður aðhafst má gera ráð fyrir að starfsemi hafeldis muni fremur þróast í öðrum löndum. Að óbreyttu verður því ekki unnt að ná markmiðum frumvarpsins og þyrftu rannsóknir á hafeldi að byggja á almennu ákvæði gildandi laga um fiskeldi um tímabundnar rannsóknir, sbr. 19. gr. a. þeirra laga.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er unnt að innleiða þær breytingar sem fyrirhugaðar eru með öðrum hætti en lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Í dag eru í gildi lög um fiskeldi nr. 71/2008. Þau lög gilda að lang mestu leyti um sjókvíaeldi og landeldi og ná ekki til hafeldis.

Í stað þess að fara þá leið að bæta við kafla um hafeldi við þá löggjöf er talið að skýrara sé að leggja fram sérstakt frumvarp til laga sem nái til hafeldis.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Til stendur að leggja fram eina sérstaka löggjöf um hafeldi. Mikilvægt þykir að skapa lagaumgjörð sem stuðlar að rannsóknum og þróun þessarar greinar lagareldis.

2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**

Áformað er að innleiða ákvæði er taka til hafeldis og skapa viðeigandi lagaramma um rannsóknir og þróunarstarf sem kann að verða undanfari hafeldis á raunverulegum skala með útgáfu rekstrarleyfa og verðmætasköpun. Með takmörkunum núgildandi löggjafar er vandséð hvernig unnt er að vinna að raunverulegum framgangi hafeldis við Ísland.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Nei, ekki er gert ráð fyrir því.

2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Taka þarf tillit til laga um fiskeldi nr. 71/2008, laga um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006, laga um rannsóknadeild fisksjúkdóma nr. 50/1986 og laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006.

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Rekstrarleyfishafar í sjókvældi og landeldi.

Bændasamtök Íslands

Fiskistofa

Hafrannsóknastofnun

Landssamband veiðifélaga

Matvælastofnun

Samband íslenskra sveitarfélaga

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi

Sveitarfélög þar sem lagareldi er stundað

Umhverfis- og orkustofnun

Umhverfisverndarsamtök sem fjalla um málefni lagareldis

Aðrir einstaklingar og fyrirtæki sem fjalla um málefni lagareldis

2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Frumvarpið mun snerta stjórnarmálefni umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis, félags- og húsnæðismálaráðuneytis og innviðaráðuneytisins.

3. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**

Samráð og samtal um hafeldiskaflann í frumvarpi til laga um lagareldi (þingskjal 898 – 529. mál) fór fram við nokkra hagaðila auk undirstofnana atvinnuvegaráðuneytisins.

4. **Fyrirhugað samráð.**

Helstu hagaðilum verður gefinn kostur á því að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og að því loknu er fyrirhugað að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Frumvarpið mun ekki hafa fjárhagsáhrif á ríkissjóð umfram það sem þegar hefur verið gert ráð fyrir í fjárlögum og fjármálaáætlun.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já, verkefnisáætlun hefur verið gerð. Áætlað er að drög að frumvarpi verði birt á samráðsgátt stjórnvalda í september 2026. Gert er ráð fyrir að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi í október mánuði 2026.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Reiknað verður með hæfilegum aðlögunartíma fyrir hagsmunaaðila og stofnanir vegna innleiðingar löggjafarinnar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Gott samráð við hagsmunaaðila, önnur ráðuneyti og stofnanir.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Árangur lagasetningarinnar verður m.a. metinn út frá útflutningi lagareldisgreina, áhrifum greinanna á lífríki og dýravelferð.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já, sbr. svar hér að ofan.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.