

Matvælaráðuneyti  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2024

**Efni: 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 lagt var fram til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda af hálfu matvælaráðherra þann 6. desember sl. (hér eftir „frumvarpið“).

Meginmarkmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skilyrði til verðmætasköpunar innan ramma sjálfbærrar nýtingar og með vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Lagt er til að innleiddar verði þær aðgerðir sem fram koma í drögum að stefnu fyrir lagareldi sem hafa m.a. það að markmiði að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem stuðla þar með að því að greinin hafi sem minnst áhrif á umhverfi sitt, vistkerfi eða villta stofna, og sem tryggja að dýravelferð og sjúkdómar séu með besta hætti á heimsvísu. Frumvarpinu er einnig ætlað að bregðast við þeim athugasemdum og ábendingum sem fram komu í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar og skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins Boston Consulting Group, svo skapa megi lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar. Með frumvarpinu er jafnframt í fyrsta sinn fjallað sérstaklega um landeldi í löggjöf. Reynt er að draga fram þau sérkenni sem skilja landeldi frá sjókvíældi, en munurinn helgast af ólíku eldisumhverfi og ólíkum áskorunum, jafnt fyrir rekstraraðila og Matvælastofnun, sem annast eftirlit með starfsemi.

Samtökin undirstrika mikilvægi fiskeldis og að uppbygging þess verði í sem mestri sátt við bæði samfélag og umhverfi. Fiskeldi á að byggja upp á sjálfbæran hátt, en þess þarf þó að gæta að óraunhæfar kröfur um áhættu og gjaldtöku takmarki ekki um of vaxtarmöguleika greinarinnar. Samtökin hafa löngum lagt áherslu á að efla samkeppnishæfni íslensks fiskeldis og skapa forsendur fyrir sjálfbærum framleiðnivexti sem skilar sér í auknum þjóðhagslegum verðmætum. Það verður gert með umbótum í stjórnsýslu fiskeldis, hvötum til fjárfestinga í nýsköpun og umhverfisvænni lausnum, innviðaupbyggingu ásamt einföldu og skilvirku regluverki og starfsumhverfi rekstraraðila. Þá þarf að tryggja aukið framboð og aðgengi að grænni orku til landeldis og almennra orkuskipta og styrkja stoðir menntunar í lagareldi heildstætt. Varðandi frumvarpið eru þónokkur atriði sem valda verulegri óvissu um að framangreindum markmiðum verði raunverulega náð og ýmislegt bendir til þess að frumvarpsdrög séu í ekki tilbúin til samráðs.

Ljóst er að frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingar á starfsemi sjókvíelds frá gildandi lögum, þar sem umhverfissjónarmið og -vernd er í forgrunni og með vísan til slíkra sjónarmiða hert á mörgum skilyrðum fyrir starfsemi lagareldis, einkum sjókvíældis. Jafnframt eru stjórnvöldum fengnar auknar

eftirlits- og valdheimildir og frekari heimildir til beitingar stjórnsýsluviðurlaga, þar sem þrengr er verulega að starfsemi rekstrarleyfishafa. Á það ekki síst við um núverandi rekstrarleyfishafa sem hafa lagt í verulegar fjárfestingar og byggt upp starfsemi með hliðsjón af gildandi leyfum.

Óumdeilt er að taka verður mið af umhverfissjónarmiðum við uppbyggingu atvinnustarfsemi hér á landi og slíkt er almennt þáttur í undirbúningi ákvarðana stjórnvalda um leyfisveitingar, m.a. í gegnum umhverfismatsferli. Ekki verður þó komist hjá því að nefna að frumvarpið ber þess á köflum frekar merki að vera löggjöf á sviði umhverfisréttar en frumvarp frá ráðherra matvæla til að skapa skilyrði fyrir ábyrga starfsemi þeirra atvinnugreina. Vekur frumvarpið þannig margvíslegar spurningar um hvort gætt sé nægilega að samspili og jafnvægi umhverfisverndar og atvinnustarfsemi í frumvarpinu, með þeim hætti að réttaröryggi þeirra sem stunda slíka starfsemi sé tryggt og þar með hagsmunir annarra hagaðila, s.s. sveitarfélaga þar sem lagareldi er stundað.

## I. Samantekt helstu athugasemda

Það er mat SFS, að þörf sé á endurskoðun löggjafar um lagareldi og óhætt er að taka undir meginmarkmið frumvarpsins um að skapa ber lagareldi á Íslandi skilyrði til verðmætasköpunar innan ramma sjálfbærrar nýtingar. Það skal og tekið fram í upphafi að samtökin taka jafnframt undir mörg nýmæli frumvarpsins, t.a.m. áform sem lúta að því að auka sveigjanleika framleiðsluheimilda með innleiðingu laxahlutar. Jafnframt eru stigin jákvæð skref í átt að því að einfalda ferla til forvarna og viðbragða gegn lús og fagna má þeirri auknu áherslu sem lögð er á smitvarnir og dýravelferð.

Þá hafa samtökin löngum gagnrýnt að núgildandi lagaákvæði um fiskeldi séu einkum sett fram með þarfir sjókvíaeldis í huga og nái illa utan um sérstöðu landeldis, t.d. þegar kemur að leyfisveitingum, eftirliti og dýravelferð. Ber því að fagna því að í frumvarpinu skuli í fyrsta sinn sjá þess stað, að gæta eigi að sérstöðu landeldis í íslenskri löggjöf. Allt eru þetta dæmi um jákvæð og mikilvæg skref í átt að því að stuðla að ábyrgri uppbyggingu lagareldis.

Á hinn bóginn telja samtökin að sú heildstæða umgjörð sem að öðru leyti er boðuð í frumvarpinu sé ekki til fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Að mati samtakanna skapar frumvarpið óvissu og raskar rekstrarstöðugleika fiskeldisfyrirtækja óhóflega, ásamt því að skaða samkeppnishæfni þeirra í alþjóðlegu tilliti. Má því ljóst vera að frumvarpið stríðir gegn því markmiði að skapa skilyrði til sjálfbærrar uppbyggingar lagareldis og efla þannig verðmætasköpun, atvinnulíf og byggð í landinu. Áður en þetta frumvarp getur orðið að lögum er því nauðsynlegt að gerðar verði á því nokkuð umfangsmiklar og mikilvægar lagfæringar, bæði að því er varðar efnis- og formreglur. Þær lagfæringar, sem samtökin leggja til, eru það margvíslegar að tæpast er raunhæft að þær verði gerðar við þinglega meðferð frumvarpsins. Samtökin leggast því gegn því að frumvarpið verði lagt til þinglegrar meðferðar í núverandi mynd en lýsa sig jafnframt reiðubúin til áframhaldandi samvinnu á grunni þessi.

Samnantekið lúta helstu ábendingar samtakanna að eftirfarandi atriðum:

### I. Áhrif frumvarps óljós á þessu stigi

Að mati samtakanna eru áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, óljós. Þetta endurspeglast m.a. í því að ráðherra er falið mikið vald við ákvarðanatöku og setningu stjórnvaldsfyrirmæla

um atriði sem varða mikilsverða hagsmuni rekstrarleyfishafa. Drög að stjórnvaldsfyrirmælum liggja í meginatriðum ekki fyrir og því skortir verulega á fyrirsjáanleika fyrir rekstrarleyfishafa um hvernig regluverki fyrir atvinnugreinina verður í reynd háttað nái frumvarpið fram að ganga.

II. Vikið frá vísindalegri nálgun og viðtækt vald fært til ráðherra

Samtökin gera í megindráttum athugasemd við það viðurhlutamikla framsal valdheimilda til ráðherra sem ráðgert er með frumvarpinu. Þrátt fyrir að Matvælastofnun eigi að vera það stjórnvald sem fer með framkvæmd laganna og ráðherra falin yfirstjórn málaflokksins er ljóst af lestri frumvarpsins, að það ber skýr merki pólitískrar stefnumótunar sem ekki hefur verið endanlega útfærð í frumvarpinu. Heilt yfir er í 138 lagagreinum frumvarpsins alls 118 sinnum vísað til heimildar ráðherra til setningar reglugerða. Allt eru þetta þýðingarmiklar ákvarðanir fyrir einstaka rekstrarleyfishafa og framþróun sjókvíaeldis sem atvinnugreinar, einkum ákvæði sem mæla fyrir um heimildir til skerðinga á eignar- og atvinnuréttindum rekstraraðila með reglugerð. Við slíkum hugmyndum ber að gjalda ríkan varhug.

III. Viðtæk og óhóflega íþyngjandi þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög

Samtökin gera alvarlega athugasemd við fjölda viðtækra og óhóflega íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem til stendur að innleiða með frumvarpinu. Samtökin telja fjölda, eðli og samspil þessara ákvæða ekki geta samræmst viðmiðum sem almennt gilda um íþyngjandi viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

IV. Óhóflegt eftirlit og óhóflegar kröfur um skýrslugjöf

Að mati samtakanna eru kröfur frumvarpsins um eftirlit og tíða skýrslugerð bæði úr hófi og óásættanlegar með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Ekki er um það deilt, að traust og öflugt eftirlit er mikilvægt til að auka trúverðugleika greinarinnar. Laga- og eftirlitsumhverfið má þó ekki vera svo íþyngjandi að það hamli starfsemi rekstraraðila og skapi óskilvirkt eftirlitsumhverfi. Áréttað er að hægt er að fara offari í opinberu eftirliti og heimildum eftirlitsaðila og á það ekki síður við um lagareldi en aðrar atvinnugreinar.

V. Friðun hafsvæða gagnvart fiskeldi

SFS leggjast 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 um friðunarsvæði. Ekkert þeirra svæða sem lagt er til að friða í frumvarpinu hefur verið rannsakað eða metið sérstaklega með tilliti til áhrifa fiskeldis. Jafnvel þó taka megj undir mikilvægi þess að tryggja ákveðna fjarlægð milli eldissvæða og laxveiðiáa skiptir einnig máli að gætt sé meðalhófs við afmörkun á umfangi friðunar þannig að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er talið til að ná því markmiði sem að er stefnt.

Hvað varðar sérstaklega áform um friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar gera samtökin aukinheldur athugasemd við að svæðin skuli ekki á neinu stigi hafa verið hluti af þeim friðunaráformum sem lögð voru fram til kynningar í stefnumótunarferli lagareldis. Ljóst má telja að sveitarfélög og íbúar við Eyjafjörð og Öxarfjörð eiga ríkra hagsmuna að gæta bæði af

umhverfisvernd og uppbyggingu fiskeldis í nærumhverfi sínu og því er sérstaklega mikilvægt að ákvörðun um framtíðarnýtingu svæðanna verði ekki tekin í flýti, heldur að undangenginni ítarlegri vistfræðilegri skoðun og samráði.

Ekki verður heldur framhjá því litið að samkvæmt skýrslu Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis er ein af lykilforsendum bæði grunnsviðsmyndar og framsækinar sviðsmyndar að firðir sem ekki hafa verið friðlýstir verði opnaðir fyrir framleiðslu.<sup>1</sup> Með því að leggja til friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar er ráðherra að stíga afgerandi skref í átt að því að byggja framtíð sjókvíaeldis á óbreyttri sviðsmynd skýrslunnar, þ.e. þeirri sem gerir ráð fyrir takmörkuðum tækifærum til sjálfbærs vaxtar og minni hvötum til nýrrar fjárfestingar. Áhrifin verða þau að samfélagið allt verður af verulegum verðmætum.

#### VI. Breytingar á gjaldtöku vegna sjókvíaeldis

Samtökin telja að gjald vegna sjókvíaeldis, eins og það kemur fram í frumvarpinu, taki ekki fullilega til greina rekstrarlega stöðu sjókvíaeldis á Íslandi. Skynsamleg umgjörð getur til lengri tíma tryggt samkeppnishæfni en þar með talin er skynsamleg gjaldtaka. Samtökin gera athugasemdir við uppsetningu gjaldtöku í fyrirhuguðu formi, en hún mun að óbreyttu skaða samkeppnishæfni í alþjóðlegu tilliti. Visast þar í afdráttarlausar og vel rökstuddar niðurstöður úr greiningu norska ráðgjafafyrirtækisins Menon Economics, sem samtökin létu vinna eftir að frumvarpsdrögin voru birt í samráðsgátt, og eru meðfylgjandi umsögn þessari. Ófyrirsjáanleiki felst þá einnig í þeirri staðreynd að gjaldtakan miðar aðeins við alþjóðlegt verð á laxi, en tekur ekkert tillit til framleiðslukostnaðar og afkomu.

Hvað varðar áformaðar breytingar á skattalegri meðferð gjaldsins benda samtökin á að engin lagaleg rök standa í vegi fyrir því að fiskeldisgjaldið geti áfram talist til frádráttarbærs rekstrarkostnaðar í tekjuskattstofni. Að þessu virtu telja SFS að aðskilnaður fiskeldisgjalds frá öðrum rekstrarkostnaði, eins og frumvarpsdrögin ráðgera, sé fyrst og fremst af pólitískum toga og miði að því einu að afla frekari skatttekna, óháð rekstrarskilyrðum og samkeppnishæfni greinarinnar. Slík skattheimta kann ekki góðri lukku að stýra.

#### VII. Áform um niðurfellingu rekstrarleyfa

Meginregla frumvarpsins, sem fram kemur í 12. gr., er að á hinum nýju smitvarnasvæðum, sem ráðherra afmarkar, skuli aðeins veita einum rekstrarleyfishafa leyfi til sjókvíaeldis. Hafi rekstraraðilar ekki náð samkomulagi um nýtingu svæðisins hinn 1. júlí 2028 verða leyfi þeirra felld niður af Matvælastofnun, sbr. ákvæði til bráðabirgða I.

Þrátt fyrir að samtökin taki undir að rétt sé að eftirláta rekstraraðilum það verkefni að komast að samkomulagi sín á milli um tilhögun smitvarnasvæða telja samtökin ótækt að ætla slíkum viðræðum að fara fram undir ógn um niðurfellingu rekstrarleyfa. Mikilsverð stjórnarskrárvarinn réttindi lögaðila verða ekki fótum troðin bótalaust.

---

<sup>1</sup> Sjá bls. 238-239. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir því að fjöldi opinna fjarða verði 12 og framsækin sviðsmynd 13.

Nánar er fjallað um framangreindar athugasemdir í eftirfarandi köflum umsagnarinnar, en auk þess ítreka samtökin í öllum meginráttum þær ábendingar og athugasemdir sem viðraðar voru í fyrri umsögn samtakanna um málið þegar stefnumótun um uppbyggingu og umgjörð lagareldis var birt til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda. Í fylgiskjali I er svo vikið að einstökum frumvarpsgreinum eftir því sem tilefni þykir til frekari athugasemda.

## II. Áhrif frumvarps óljós á þessu stigi

Að mati samtakanna skapar frumvarpið og fyrirhuguð lagasetning rekstrarlega óvissu í stað þess að draga úr henni. Þetta endurspeglast m.a. í því að ráðherra er falið mikið vald við breytingar og setningu stjórnvaldsfyrirmæla um atriði sem ekki eru nánar útfærð í lögum og varða mikilsverða hagsmuni rekstrarleyfishafa, sbr. síðari umfjöllun í kafla II. Því skortir verulega á fyrirsjáanleika fyrir rekstrarleyfishafa um hvernig regluverki fyrir atvinnugreinina verður í reynd háttað eftir innleiðingu frumvarpsins, auk þess sem víða gætir ónákvæmni og misræmis í frumvarpinu og verulega skortir á að fyrir liggja hvernig eigi að útfæra tiltekin atriði í framkvæmd.

Til dæmis má nefna að á þessu stigi málsins liggja ekki fyrir grundvallarupplýsingar um það hvernig vatnshlotum/hafsvæðum verður skipt upp í smitvarnasvæði, hvernig hámarkslífmassi viðkomandi vatnshlota skiptist milli smitvarnasvæða, hvernig staðið verður að umbreytingu áhættumats erfðablöndunar úr lífmassa yfir í fjölda fiska, hvernig punktakerfi vegna lúsasmits verður útfært, hvernig skiptihlutföll milli smitvarnasvæða verða eða hvernig farið verður með umbreytingu á núverandi rekstrarleyfum.

Þá hefur frumvarpið ekki að geyma skýr ákvæði um úthlutun eða tilhögun eldis á ófrjóum laxi eða öðrum tegundum vegna svigrúms sem verður til vegna mismunar milli hámarkslífmassa og heimilda rekstraraðila á grundvelli útgefins laxahlutar á tilteknu smitvarnasvæði. Liggja þarf fyrir í frumvarpinu hvernig standa á að úthlutun rekstrarheimilda við slíkar aðstæður og hvaða rekstrarskilyrði skuli þá eiga við.

Gagnvart landeldi skortir m.a. upplýsingar um það hver verður fyrirhugaður hámarksþéttleiki fiska í eldiseiningum, hvernig staðið verður að útreikning á þéttleika, hvaða efnum ber að fylgjast með í frárennsli og þær aðferðir sem beita skal við síun og hreinsun frárennslisvatns.

Án framangreindra upplýsinga, og fleiri atriða sem skortir upplýsingar um í frumvarpinu, er ógerningur fyrir rekstrarleyfishafa að sjá fyllilega fyrir sér hvaða áhrif samþykkt frumvarpsins í núverandi mynd mun hafa á rekstrarumhverfi og framleiðsluheimildir. Samtökin telja mikilvægt að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að þeim fjöldamörgu íþyngjandi ákvörðunarheimildum stjórnvalda sem lagðar eru til með frumvarpinu.

Raunin er sú að ráðherra er að leggja fram frumvarp til samráðs, sem er ekki tilbúið til meðferðar á Alþingi, enda efni þess óljóst í mörgum veigamiklum atriðum. Það gerir hagaðilum og þingmönnum erfitt fyrir um að leggja mat á áhrif frumvarpsins með hlutlægum hætti og útilokar faglega úttekt á áhrifum frumvarpsins, hvort tveggja jákvæðum og neikvæðum.

Gera verður þá kröfu til ráðherra að drög að helstu reglugerðum liggja fyrir við þinglega meðferð og að fyrir liggja afstaða til annara mikilvægra ákvarðanna sem ekki eru ákveðnar með reglugerð. Ekkert er því til fyrirstöðu að afla álits viðkomandi fagstofnana á þessum tímamarki ef þörf er á slíku og gera drög að reglugerðum og hefja samráð um aðrar mikilsverðar ákvarðanir áður en frumvarpið er lagt til þinglegrar meðferðar.

### III. Vikið frá visindalegri nálgun og viðtækt vald fært til ráðherra

Samtökin gera alvarlega athugasemd við það viðurhlutamikla framsal valdheimilda til ráðherra sem ráðgert er með frumvarpinu. Hafa má efasemdir um að svo viðtækt valdframsal standist ákvæði stjórnarskrár um þrískiptingu ríkisvalds.

Þrátt fyrir að Matvælastofnun eigi að vera það stjórnvald sem fer með framkvæmd laganna og ráðherra falin yfirstjórn málaflokksins er ljóst af lestri frumvarpsins að það ber skýr merki pólitískrar stefnumótunar sem ekki hefur verið endanlega útfærð í frumvarpinu, eins og áður er rakið. Þess í stað eru mörg opin og almenn ákvæði og ráðherra og stjórnvöldum falið mikið vald við nánari útfærslu með reglugerðarheimildum og ákvarðanatöku um málefni sem varða framkvæmd og skipulag lagareldis. Hér má nefna mikilvægar ákvarðanir um eftirfarandi:

- *1. mgr. 5. gr.* Ráðherra ákveður fyrir hvaða vatnshlot eða önnur afmörkuð hafsvæði burðarþolsmat skuli gert og tímasetningu þess.
- *1. mgr. 6. gr.* Ráðherra skal, að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, sem sett skal fram í áhættumati erfðablöndunar, ákveða með reglugerð heildarlaxafjölda fyrir frjóan lax sem ala má á hverjum tíma.
- *2. mgr. 6. gr.* Skiptihlutföll skulu ákveðin af ráðherra í reglugerð skv. 1. mgr.
- *5. mgr. 5. gr.* Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd, efni, meðferð, útgáfu og breytingu burðarþolsmats.
- *7. mgr. 6. gr.* Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um meðferð, útgáfu og breytingu rekstrarleyfa og mótvægisáðgerðir, hvaða stofnar villtra laxa í hvaða ám teljast til villtra nytjastofna, sem og framkvæmd vöktunar á fjölda frjórra laxa. Þar verði nánari ákvæði um afmörkun landshluta, meðferð, útgáfu og breytingu áhættumats. Reglugerðin skal taka tillit til bestu fánlegrar tækni. Ráðherra er einnig heimilt að kveða á í reglugerð um skiptingu heildarlaxafjölda milli landshluta og hömlur á flutningi laxahlutar og laxafjölda milli landshluta.
- *2. mgr. 11. gr.* Að fenginni umsögn Matvælastofnunar skal ráðherra ákveða með reglugerð hvaða vatnshlot teljast smitvarnasvæði skv. 1. mgr. og hvernig smitvarnasvæði eru afmörkuð. Í þeim tilfellum þegar vatnshlot skiptist

í fleiri en eitt smitvarnasvæði skal ráðherra einnig ákveða hvernig hámarkslífmassi viðkomandi vatnshlots skiptist milli smitvarnasvæða að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar.

- 19. gr. Að fenginni umsögn Matvælastofnunar og Hafrannsóknastofnunar getur ráðherra með reglugerð bannað eldi tiltekinna fisktegunda, tiltekinna fiskistofna eða fisks með tiltekna erfðaeiginleika.
- 1. mgr. 24. gr. Þegar burðarþolsmat hefur verið gert fyrir vatnshlot eða önnur afmörkuð hafsvæði er ráðherra heimilt að úthluta smitvarnasvæðum í viðkomandi vatnshloti eða hafsvæði. Ráðherra ákveður hvenær smitvarnasvæðum er úthlutað og hversu mörgum er úthlutað hverju sinni
- 32. gr. Ráðherra skal heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um þau atriði sem tekið skal tillit til við afgreiðslu umsóknar um hækkun á leyfilegum lífmassa.
- 3. mgr. 48. gr. Ráðherra skal setja ákvæði í reglugerð um áætlað endurkomuhlutfall að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar.
- 1. mgr. 49. gr. Þegar óþekkt strok er reiknað skal notast við lægri óvissumörk í fjölda útsettra fiska og skal notast við talningarbúnað við útsetningu fiska sem fullnægir lágmarksskilyrðum um nákvæmni samkvæmt reglugerð.
- 5. mgr. 77. gr. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um slægingarstuðul sem notast skal við útreikning gjaldsstofn fiskeldisgjalds.
- 85. gr. Ráðherra skal í reglugerð setja ákvæði um hámarksþéttleika fiska í eldiseiningum og útreikning á þéttleika.
- 2. mgr. 86. gr. Ráðherra skal með reglugerð kveða á um fyrir hvaða sjúkdómum skuli bólusetja, sem og um framkvæmd skimunar og bólusetningar.
- 87. gr. Í reglugerð skal tilgreina þau efni sem fylgst skal með í frárennsli og þær aðferðir sem beita skal við að [sic] síun og aðra hreinsun frárennslisvatns.
- 2. mgr. 88. gr. Ráðherra getur kveðið á um í reglugerð að fjarlægja skuli dauðan fisk og lífrænar leifar fiska úr eldiseiningum daglega eða sjaldnar. Þegar sérstaklega stendur á, eða ef þörf er á auknu eftirliti á tilteknu tímabili, getur Matvælastofnun mælt fyrir um að fjarlægja skuli dauðan fisk og lífrænar leifar fiska oftár en daglega.

- *2. mgr. 100. gr.* Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um þær aðferðir sem skylt er að nota til að rekja uppruna eldislaxa til ákveðinna landeldisstöðva og um framkvæmd þeirra.
- *4. mgr. 100. gr.* Ráðherra er í reglugerð heimilt að mæla fyrir um nánari skilyrði sem setja má í rekstrarleyfi.
- *3. mgr. 105. gr.* Ráðherra skal í reglugerð mæla nánar fyrir um eftirlitshlutverk Matvælastofnunar.
- *1. mgr. 128. gr.* Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd laganna með reglugerð. Þar skal m.a. kveðið á um útgáfu rekstrarleyfa, merkingar á fiskum, fóðurnotkun, endurnýjun eldisbúnaðar, úttekt á sjókvíaeldisstöðvum og landeldisstöðvum, eftirlit með starfsemi sjókvíaeldisstöðva og landeldisstöðva, flutning eldistegunda milli sjókvíaeldisstöðva og landeldisstöðva, flutning fisks milli ótengdra vatnshlota o.fl.
- *3. mgr. 128. gr.* Ráðherra er heimilt að kveða í reglugerð á um skyldu til notkunar ófrjós fisks í sjókvíaeldi, þ.m.t. ófrjós lax.
- *19. tl. 1. mgr. 133. gr.* Ráðherra er heimilt með reglugerð að ákveða viðmið um fjárhæð stjórnvaldssekta vegna brota á einstökum ákvæðum frumvarpsins og reglugerðum settum samkvæmt þeim.
- *Ákvæði til bráðabirgða II* Þrátt fyrir ákvæði frumvarpsins getur ráðherra, án aðkomu eða umsagna Hafrannsóknastofnunar eða Matvælastofnunar, ákveðið skiptingu hafsvæða í smitvarnarsvæði með reglugerð og gildir sú heimild til 1. júní 2029.

Heilt yfir er í 139 lagagreinum frumvarpsins alls 118 sinnum, vísað til heimildar ráðherra til setningar reglugerða. Með þessum ákvæðum og fjöldamörgum öðrum um heimild ráðherra til ákvörðunartöku er í stórum stíl lagt til að færa viðtækt pólitískt ákvörðunarvald til ráðherra. Allt eru þetta þýðingarmiklar ákvarðanir fyrir einstaka rekstrarleyfishafa og framþróun lagareldis sem atvinnugreinar. Þá eru þess víða dæmi að ráðherra sé veitt viðtækt ákvörðunarvald um atriði sem geta leitt til skerðingar á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum og atvinnuréttindum rekstraraðila. Verður því að gæta vel að því hverju sinni hvort slíkt framsal á ákvörðunarvaldi löggjafans samræmist ákvæðum stjórnarskrár.

Af þessu leiðir að verulega skortir á fyrirsjáanleika fyrir rekstrarleyfishafa um hvernig regluverki fyrir atvinnugreinina verður í reynd háttað nái frumvarpið fram að ganga. Framangreindar reglugerðarheimildir eru þar að auki að meginstefnu til mjög almennt orðaðar, þ.e. afmarka ekki hlutlægan ramma um þau atriði sem viðkomandi reglugerð er ætlað að mæla fyrir um. Þessi staða leiðir einnig til þess að frumvarpið felur í sér mikla óvissu og ófyrirsjáanleika fyrir atvinnugreinina.



Verði frumvarpið að lögum, þarf að huga að því í rekstri að stjórnvöld geti gripið inn í með ákvörðunum og sett margvíslegar reglur, með tilheyrandi íþyngjandi áhrifum, án þess að skilyrði þess séu nánar útfærð í lögum. Ótækt er að byggja rekstur á langtímasýn, með verðmætasköpun að markmiði, þegar svo er búið um rekstrarumhverfi greinarinnar.

Athygli vekur að í frumvarpinu er aðeins að finna eitt dæmi þess að ráðherra telji rétt að færa ákvörðunarvald frá ráðherra til löggjafans, þ.e. í 7. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að lögfesta efni auglýsingar nr. 460/2004 um friðun tiltekinna hafsvæði. Í framangreindu samhengi benda samtökin sérstaklega á athugasemdir í greinargerð við 7. gr., þar sem lögfesting friðunarsvæða er rökstudd með svohljóðandi hætti:

„Líkt og fram kom við gerð fyrrgreindrar stefnumótunar um lagareldi þá er talið rétt að lögfesta efni auglýsingar 460/2004, einkum af tveimur ástæðum. **Í fyrsta lagi er friðun hafsvæða gagnvart sjókvíaeldi mikilvægt málefni sem rétt er að fá þá vönduðu og lýðræðislegu umfjöllun sem felst í setningu laga á Alþingi.** Verði ákveðið að breyta friðunarsvæðum í framtíðinni, hvort sem er til fjölgunar eða fækkunar, þá þyrfti slík breyting einnig að hljóta þinglega meðferð. **Í öðru lagi þá felur bann við sjókvíaeldi á tilteknum svæðum í sér takmörkum á atvinnu- og athafnafrelsi sem rétt er að sé takmarkað með lögum en ekki auglýsingu, sbr. m.a. atvinnufrelsisákvæði 1. Mgr. 75. Gr. stjórnarskrárinnar.**“ [áherslubr. SFS]

Tilvitnaður rökstuðningur vekur upp spurningar um hvers vegna ákvarðanir um önnur mikilvæg málefni, sem ekki síður fela í sér takmörkun á atvinnu- og athafnafrelsi, eigi ekki að fá þá vönduðu og lýðræðislegu umfjöllun sem felst í setningu laga á Alþingi. Má þar nefna fyrirhugaðar heimildir ráðherra skv. frumvarpinu til að banna eldi tiltekinna fisktegunda, ákvarða skiptingu hafsvæða í smitvarnarsvæði og lífmassa milli smitvarnarsvæða, ákvarða skiptihlutföll laxahlutar, kveða á um skyldu til notkunar ófrjós fisks í sjókvíaeldi o.s.frv.

#### IV. Víðtæk og óhóflega íþyngjandi þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög

##### i. Almennt um beitingu stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða

Samtökin gera alvarlega athugasemd við fjölda víðtækra og óhóflega íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem til stendur að innleiða með frumvarpinu. Samtökin telja bæði fjölda, eðli og samspil þessara ákvæða engan veginn samræmast viðmiðum sem almennt gilda um íþyngjandi viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

Þegar til stendur að lögfesta stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði vegna brota þarf að líta til ákveðinna grunnsjónarmiða sem byggja á grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar um meðalhóf. Varast skal að fara í öfgar með lögfestingu slíkra stjórnsýsluviðurlaga. Á grundvelli meðalhófsreglunnar þarf að leggja mat á það hvort önnur og vægari úrræði stjórnvalda komi ekki að nægu haldi og hvort viðurlög og þvingunarúrræði séu skilvirk, markviss og hófleg miðað við eðli brots. Samtökin gera í þessum efnum alvarlegar athugasemdir við það að ekkert heildstætt mat virðist liggja til grundvallar á áhrifum og samspili þeirra íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem frumvarpið fyrirhugar að innleiða. Má þar nefna eftirfarandi ákvæði frumvarpsins:

- 16. gr. Matvælastofnun er heimilt að skylda rekstrarleyfishafa til að telja allan fisk upp úr sjókví sé ríkt tilefni til.
- 1. mgr. 40. gr. Kveðið á um innköllun samsvarandi laxahlutar án endurgjalds sé laxahlutur ekki nýttur samfelld í tvö ár, í heild eða að hluta.
- 48. gr. Lýtur að takmörkunum á laxahlut sem leiða af þekktu stroki á frjóum laxi.
- 49. gr. Lýtur að takmörkunum á laxahlut sem leiða af óþekktu stroki á frjóum laxi.
- 54. gr. Lýtur að breytingum á leyfilegum lífmassa vegna affalla.
- 59. gr. Lýtur að breytingum á leyfilegum lífmassa vegna lúsaálags.
- 1. mgr. 60. gr. Rekstrarleyfishafa ber bkylda til að fjarlægja alla fiska úr sjókví fari fjölda lúsa yfir óskilgreind viðmiðunarmörk, að undangengnum tilraunum til lyfjameðhöndlunar og meðhöndlunar með búnaði. Jafnframt er Matvælastofnun heimilt að skylda rekstrarleyfishafa til að slátra öllum fiski yfir óskilgreinda viðmiðunarþyngd án lyfjameðferðar eða annarrar meðferðar.
- 2. mgr. 61. gr. Skylda til að fjarlægja alla kynþroska fiska úr sjókví fari hlutfall kynþroska fisks í sjókví yfir 5% af áætluðum heildarfjölda. Sama skylda á við fari hlutfall kynþroska fisks í sjókví yfir 3% á tímabilinu júní til nóvember.
- 1. mgr. 64. gr. Afturköllun rekstrarleyfis ef nýting nær ekki 30% nýtingarviðmiði af hámarkslífmassa viðkomandi smitvarnarsvæðis innan þriggja ára frá fyrstu útgáfu rekstrarleyfis.
- 2. mgr. 64. gr. Afturköllun rekstrarleyfis ef starfsemi á smitvarnarsvæði stöðvast í tvö ár eða ef mesta nýting leyfilegs lífmassa á hverju ári er undir 50% að meðaltali á fimm ára tímabili.
- 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 106. gr. Afturköllun rekstrarleyfis ef leyfishafi eða starfsmenn hans brjóta gegn ákvæðum laganna eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra.
- 2. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 106. gr. Heimild til að afturkalla rekstrarleyfi ef leyfishafi verður ófær um að stunda rekstur.
- 1. mgr. 84. gr. Rekstrarleyfishafa og skráningarskyldum aðila er skylt að telja allan fisk upp úr eldiseiningum að kröfu Matvælastofnunar ef ríkt tilefni er til.

- *2. mgr. 87. gr.* Matvælastofnun getur skyldað rekstrarleyfishafa og skráningarskyldan aðila til þess að sía frárennsli sérstaklega eða beita öðrum viðurkenndum aðferðum við hreinsun frárennslisvatns til þess að takmarka skaðlegt efni og smitefni í frárennsli.
- *1. mgr. 106. gr.* Matvælastofnun getur afturkallað rekstrarleyfi ef leyfishafi eða starfsmenn hans brjóta gegn ákvæðum frumvarpsins eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra. Einnig er heimilt að afturkalla leyfi ef leyfishafi eða starfsmenn hans brjóta gegn skilyrðum rekstrarleyfis eða skilyrðum þess er að öðru leyti ekki fullnægt. Þá er og heimilt að afturkalla rekstrarleyfi ef leyfishafi verður ófær um að stunda rekstur.
- *1. og 2. mgr. 130. gr.* Fari rekstrarleyfishafi eða skráningarskyldur aðili ekki að fyrirmælum Matvælastofnunar samkvæmt frumvarpinu, reglugerðum settum samkvæmt þeim eða skilyrðum í rekstrarleyfi innan tiltekins frests getur stofnunin ákveðið að viðkomandi greiði dagsektir, allt að 1.000.000 kr. á sólarhring.
- *1. mgr. 131. gr.* Matvælastofnun er heimilt á kostnað rekstrarleyfishafa að láta fjarlægja búnað sjókvíaeldisstöðvar sem hætt hefur starfsemi, gera við búnað og hreinsa eldissvæði og gera aðrar nauðsynlegar ráðstafanir vegna sjúkdómahættu.
- *1. mgr. 131. gr.* Matvælastofnun getur látið slátra eldifiski og hreinsað eldissvæði á kostnað rekstrarleyfishafa þegar hann hefur ekki farið að ákvæðum laga og reglugerða um leyfilegan fjölda frjórna laxa eða lífmassa fisks samkvæmt rekstrarleyfi.
- *1. og 2. mgr. 133. gr.* Heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs viðkomandi rekstrarleyfishafa.
- *19. tl. 1. mgr. 133. gr.* Ráðherra er heimilt með reglugerð að ákveða viðmið um fjárhæð stjórnvaldssekta vegna brota á einstökum ákvæðum laga þessara og reglugerðum settum samkvæmt þeim.
- *3. mgr. 133. gr.* Sekt fyrir hvern kynþroska fisk sem finnst við slátrun, og sem ekki hefur verið fargað eða slátrað að tilmælum Matvælastofnunar, skal nema 50 kr. á hvern kynþroska fisk.
- *136. gr.* Tiltekin brot geta varðað stjórnarmenn og framkvæmdastjóra rekstrarleyfishafa sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, þ.m.t. ef sjókvíaeldisstöðvar gera ekki lögboðnar skýrslur um starfsemi sína.

Mikilvægt er að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflökka og unnt er. Í því skyni er óumdeilt að beiting íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga kemur ekki til álita nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Að sama skapi verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að vægari úrræði til að stuðla að betri framkvæmd rekstraraðila séu tæmd áður en gripið er til íþyngjandi úrræða, sbr. meðalhófsregla stjórnsýslulaga. Refsikennd stjórnsýsluviðurlög, eins og skerðingar á rekstrarheimildum, stjórnvaldssektir og aðrar íþyngjandi ákvarðanir, eiga að vera neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur.

Samtökin telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnsýsluviðurlaga í lagareldi þurfi að stuðla að því að markmiðum viðkomandi eftirlitsreglna verði náð. Eiga reglurnar að hafa eðlileg varnaðaráhrif og hvetja til að farið sé að settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Hins vegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýna nauðsyn ber til að ná fram lögmætu markmiði. Því er nauðsynlegt að beiting stjórnsýsluviðurlaga eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og hæfilegur frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Þá er mikilvægt er að regluverk sé almennt samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum. Í því skyni er mikilvægt að skýrt komi fram í lagaákvæði hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til beitingar viðurlaga. Af því leiðir að óæskilegt er að öll brot á ákvæðum frumvarpsins og tengdra reglugerða geti leitt til svo viðurhlutamikilla og íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga.

Þegar horft er til frumvarpsins þá telja samtökin ljóst að ákvæði þess uppfylla að óverulegu leyti framangreind viðmið. Í fyrsta lagi eru velflestar kröfur sem gerðar eru til fyrirtækja háðar ákvæðum um stjórnsýsluviðurlög, þvingunarúrræði, stjórnvaldssektir og/eða dagsektir, bæði einstakar greinar og frumvarpið heildstætt. Þá heyrir það til undantekninga að lagt sé til að beiting slíkra viðurlaga sé háð því að leyfishafa sé fyrst veitt skrifleg aðvörðun eða hæfilegur frestur til úrbóta. Þá eru mörg ákvæði sem ætlað er að falla undir stjórnsýsluviðurlög matskennd, óljós eða byggja á óraunhæfum eða óútfærðum viðmiðum. Grundvallarkrafa stjórnsýsluréttar um skýrleika stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða er því í mörgum tilvikum ekki uppfyllt.

Sérstaka athygli vekur að velflest framangreindra stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða virðast hafa það að markmiði að rekstrarleyfishafi gæti ítrustu varúðar við alla framkvæmd fiskeldis. Á sama tíma eru þó einnig lögð til ströng viðurlög um afturköllun rekstrarleyfa ef nýting lífmassa innan smitvarmavæðis nær ekki ákveðnum viðmiðum, sbr. 1. og 2. mgr. 64. gr. frumvarpsins.

Það er mat samtakanna að frumvarpið geti ekki orðið að lögum með óbreyttum ákvæðum um stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði. Samtökin leggja til að þessum ákvæðum verði breytt áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi.

## ii. Skerðing framleiðsluheimilda

SFS leggjast 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

lækkun laxahlutar vegna þekktis og óþekktis strokatburðar og breytingar á leyfilegum lífmassa vegna affalla, lúsasmits og meðhöndlunar. Slík ákvæði fela í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Að mati samtakanna vakna ýmis álitamál um samræmi tilgreindra áforma við jafnræðisreglu og eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Ekki verður framhjá því litið að útgáfa rekstrarleyfis til sjókvíaeldis felur í sér að leyfishafi nýtur einkaréttar til framleiðslu á eldisfiski á tilgreindu svæði. SFS telja raunar óumdeilanlegt að framleiðsluheimildir sjókvíaeldisfyrirtækja á grundvelli útgefinna rekstrarleyfa teljist til atvinnuréttinda sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðing slíkra réttinda verður þannig að fara fram með almennum hætti, byggja á lagaheimild og vera nauðsynleg í þágu almannahagsmuna. Þá verður löggjafinn að gæta meðalhófs við skerðingu réttindanna.

Í kröfunni um meðalhóf felst að skerðing réttindanna verður að vera nauðsynleg til þess að ná því markmiði sem stefnt er að með henni, þannig að önnur vægari úrræði hafi ekki komið til greina. Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar felur í reynd í sér fjögur skilyrði, þ.e. að skerðing stefni að lögmætu markmiði, að sú aðferð sem farin er við skerðinguna sé til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt er að, að beitt hafi verið vægasta úrræðinu sem tiltækt var til að ná markmiðinu, og loks að sanngjarnt jafnvægi sé á milli þeirra hagsmuna sem vegast á í málinu, þ.e. annars vegar eignar- og atvinnuréttinda viðkomandi rekstraraðila og svo hins vegar þeirra almannahagsmuna sem búa að baki skerðingu á framleiðsluheimildum þeirra.

Við mat á því hvort áform um skerðingu framleiðsluheimilda á grundvelli útgefinna rekstrarleyfa til sjókvíaeldis geti talist brjóta í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, verður því meðal annars að líta til tilgangs aðgerðanna og markmiða þeirra, hversu íþyngjandi skerðingin er fyrir leyfishafa, svo og hvort skerðingin sé almenn og bitni jafnt á öllum rekstraraðilum þannig að jafnræðis sé gætt. Við mat á því hversu íþyngjandi skerðingar geta talist telja samtökin jafnframt að gera verði skýran greinarmun á því hvort skerðing framleiðsluheimilda muni ráðast af þáttum sem rekstraraðilar hafa fulla stjórn á eða hvort skerðingu er beitt vegna atvika sem eru að takmörkuðu leyti á valdi rekstraraðila.

Í því tilliti verður ekki framhjá því litið að þeir mælikvarðar sem fyrirhugað er að byggja skerðingar á eru að miklu leyti háðir ytri umhverfislegum aðstæðum. Þó að það sé að sjálfsögðu keppikefli íslenskra fiskeldisfyrirtækja að halda afföllum, stroki og lús í lágmarki með öllum tiltækum ráðum geta og hafa komið upp illviðráðanleg tilvik. Válynd veður, lágt og hátt sjávarhitastig, þörungablómi, marglyttur og sjúkdómar eru dæmi um forsendur sem geta haft áhrif á framangreinda mælikvarða, án þess að vera fyllilega á valdi fyrirtækjanna. Þá liggur fyrir að tilvist og tíðni þessara umhverfisþátta er breytileg eftir eldissvæðum og því ólíkar áskoranir sem rekstraraðilar standa frammi fyrir hverju sinni. Hafa verður í huga í því tilliti að aðgerðir ríkisvaldsins sem skerða eignarréttindi verða ekki aðeins að stefna að lögmætu markmiði heldur verða þær einnig að vera til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt er að.

Í þessu skyni mótmæla samtökin sérstaklega að heimild til að taka tillit til óviðráðanlegra atvika utan stjórnunarsviðs rekstrarleyfishafa við útreikning framleiðslutakmarkana einskorðist við atvik sem

„ekki teljast hluti af eðlilegri áhættu í rekstri sjókvíaeldis“, sbr. 50. og 55. gr. frumvarpsins. Ljóst má telja að markmið sem búa að baki skerðingum á framleiðsluheimildum lúta að því að fækka stroatburðum og lágmarka afföll og lúsaálag. Ákvæðin ná hins vegar ekki tilgangi sínum ef framleiðsluheimildir rekstraraðila eru skertar vegna óviðráðanlegra ytri atvika, sem voru ekki alfarið á valdi rekstraraðila. Strok, lúsasmit og afföll kunna að koma til af öðrum ástæðum en þeim að rekstraraðili hafi sýnt af sér vanrækslu, gáleysi eða annars konar saknæma háttsemi.

Hvað varðar lús sérstaklega má benda á að laxalús er algengt sníkjudýr á laxfiskum, bæði í villtum stofnum og eldisfiski. Laxalús á raunar uppruna sinn í villtum laxfiskum og berst þaðan inn á eldissvæði, aðallega frá laxi eða sjóbirtingi, þó að bleikja geti líka borið laxalús. Magn þessara villtu tegunda nærri eldissvæði hefur því mikil áhrif á smittíðni hjá eldislaxinum. Þá benda rannsóknir til þess að laxalúsalfur eigi erfitt uppdráttar við ákveðið sjávarhitastig. Lúsaálag getur því verið mjög breytilegt eftir svæðum, tíð og tíma, án þess að slíkt megi rekja beint til aðgerða eða aðgerðarleysis einstakra fyrirtækja. Þá eru möguleikar rekstraraðila til að bregðast við ágangi lúsar samkvæmt núgildandi lögum háðir bæði heimild og viðbragðstíma stjórnvalda. Í því skyni má benda á, líkt og fram kemur í nýjustu ársskýrslu dýralæknis fisksjúkdóma fyrir árið 2022, hafa íslensk sjókvíaeldisfyrirtæki „allt frá því að þau hófu laxeldi í sjó staðið vaktina og fylgt leiðbeiningum MAST“ um eftirlit og viðbrögð gegn laxalús. Það er því fátt sem bendir til þess að aukinn ágangur laxalúsar hér við land megi alfarið rekja til aðgerða eða aðgerðaleysis rekstraraðila og að þörf sé á jafn ströngum viðurlögum og ráðgert er með frumvarpinu.

Hvað varðar strok sérstaklega verður að hafa í huga að heimildir til sjókvíaeldis, þar með talið framleiðslumagn, taka nú þegar mið af áhættumati erfðablöndunar, sem byggist á þáttum eins og áætlun um fjölda strokufiska, sbr. 2. mgr. 6. gr. a. laga n. 71/2008 um fiskeldi. Telur SFS í ölli falli ómálefnalegt að gera ráð fyrir því að stroatburður 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.

Heilt yfir telja samtökin það fara gegn stjórnarskrárvörðum réttindum, auk þess að vera bæði ómálefnalegt og óhóflegt, að láta skerðingu framleiðsluheimilda ráðast af mælikvörðum sem rekstraraðilar hafa takmarkaða stjórn á. Slíkt fyrirkomulag er ekki til þess fallið að ná þeim markmiðum sem stefnt er að, þ.e. að fækka stroatburðum, stuðla að heilbrigði eldisfiska og tryggja bætta dýravelferð. Sér í lagi þar sem framleiðsluheimildir samkvæmt útgefnum leyfum taka í upphafi mið af áhrifum starfseminnar á umhverfið, svo sem með hliðsjón af umhverfis- og burðarþolsmati og áhættumati erfðablöndunar. Þannig hníga málefnaleg rök að því að stjórnsýsluviðurlög sem skerða framleiðsluheimildir rekstraraðila með vísan til fjölda affalla, stroks og lúsaálags, án tillits til orsakatengsla, teljist ólögmat.

### iii. Skerðing laxahlutar á grundvelli áætlunar

Ástæða er til að fjalla sérstaklega um áform um skerðingu laxahlutar á grundvelli áætlunar um strok, þ.e. án þess að haldbær sönnun sé færð fram um strok eða göngu eldislaxa í íslenskar veiðiár. Annars

vegar er um að ræða skerðingu sem byggir á margfeldi endurkomuhlutfalls og áætlaðs fjölda strokinna fiska þegar meðaltalsstærð frjórna laxa í viðkomandi sjókví er undir 1 kg, sbr. 3. mgr. 48. gr. frumvarpsins. Í athugasemd við ákvæðið er forsenda skerðingar rökstudd þannig að þegar fiskur undir þeirri stærð strýkur sé miðað við reiknaðar stærðir þar sem „erfiðara getur verið að finna eldislax sem strokið hefur snemma á æviskeiðinu, þar sem hann er þá líkari villtum laxi.“ Þannig ráðgerir frumvarpið að við slíkar aðstæður verði fjöldi strokinna fiska áætlaður, ásamt mögulegri endurkomu slíkra fiska í ár. Með öðrum orðum stendur til grundvalla skerðingu gagnvart snemmbúnu stroki á þeirri gefnu forsendu að tiltekinn fjöldi frjórna eldislaxa hafi eða muni ganga í ár, óháð því hvort fyrir því sé nokkur sönnun.

Hins vegar ráðgerir frumvarpið að skerða beri laxahlut vegna svokallaðs óþekktstrokaburðar, sbr. 49. gr. frumvarpsins. Ákvæðið mælir fyrir um að við lok eldis hvefarr kynslóðar skuli telja alla fiska sem er slátrað og sá fjöldi borinn saman við fjölda útsettra fiska, að frádregnum samanlögðum afföllum og þekktu stroki. Með öðrum orðum þá þarf ekki að leggja fyrir vissa um tiltekinn strokatburð eða yfir höfuð grunur um stök til þess að laxahlutur sé skertur. Nægilegt er að skekkja sé í talningu á milli fjölda útsettra fiska í sjókví og þeirra fiska sem upp úr henni koma við slátrun.

Þessar tvær heimildir til skerðingar á laxahlut eiga það sammerkt að grundvallast á áætlun, þ.e. skerðing kemur til án þess að sönnun sé færð fyrir því að stök hafi átt sér stað og/eða eldisfiskur hafi ratað í ár. Samtökin leggja í þessu samhengi áherslu á að það er grundvallarforsenda þess að stjórnvald geti tekið stjórnvaldsákvörðun að atvik og staðreyndir málsins, sem þýðingu hafa að lögum, séu sönnuð. Þessa grundvallarkröfu má m.a. leiða af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, sem leggur ríkar skyldur á herðar stjórnvalda að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Þá geta slíkar sönnunarkröfur aukist við vissar aðstæður, svo sem ef til greina kemur að beita íþyngjandi stjórnsýsluviðurlögum.<sup>2</sup> Til að mynda er almennt gengið út frá því að stjórnvald skuli bera hallann af því að ekki sé sannað að skilyrði til að leggja á stjórnvaldssekt hafi verið fyrir hendi. Þannig getur ekki staðist að rekstraraðili þurfi að þola skerðingu á rekstrarheimildum án þess að nokkur sönnun sé fyrir hendi um að eldisfiskur hafi sloppið eða gengið í ár, enda væri með því gengið of nærri eignarréttindum og atvinnuréttindum rekstraraðila samkvæmt stjórnarskrá.

Hvað varðar óþekkt stök sérstaklega benda samtökin á að almennt má skipta afföllum í *skráð afföll* og *óskráð afföll*. Undir skráð afföll flokkast dauðir eða dauðvona fiskar sem taldir eru upp úr kví. Óskráð afföll er sá fjöldi fiska sem vantar upp á upphafs fjölda útsettra seiða að frádregnum skráðum afföllum, þ.e. það sem kallað er *óþekktur strokatburður* í frumvarpinu. Það er þó rangt að ganga út frá því að óskráð afföll megi alfarið rekja til stroks, hvað þá að leggja slíkt til grundvallar beitingu íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga. Orsakir á misræmi geta stafað af sjálfráni, afráni, dauðum fisk sem hefur náð að rotna og mistaka við talningu affalla. Í sumum tilvikum rennur ekki allur dauður fiskur í háfinn. Í laxeldi er reynslan sú að óútskýrð afföll eru hlutfallslega mest fyrstu mánuðina eftir að laxaseiði eru sett í sjókví og í Noregi eru dæmi um að rekstraraðilar hafi þá reglu að skrá fleiri fiska en taldir eru upp í dauðfiskaháfinn hverju sinni.<sup>3</sup> Algengt er t.a.m. að skrá tvo fiska fyrir hvern einn sem

<sup>2</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson, Brottfall stjórnsýsluviðurlaga, bls. 469.

<sup>3</sup> Afföll á fiski í eldiskví og notkun dauðfiskháfs, *Sjávarútvegurinn - Vefrit um sjávarútvegsmál*

tekinn er upp úr kvínni fyrstu mánuðina.<sup>4</sup> Þó að slíkar áætlanir geti gefið góða nálgun um afföll, er ljóst að ekki er raunhæft að krefjast þess að afföll einstakra eldisfiska hér á landi séu talin með svo nákvæmum hætti að réttlætt geti varanlega skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum rekstrarleyfishafa.

Þá hafna samtökin því að yfir höfuð sé þörf til að áætla meint óþekkt stök með þeim hætti sem framangreind ákvæði leggja til. Á grundvelli áhættumats erfðablöndunar hefur um árabíl verið viðhöfð víðtæk og kerfisbundin vöktun og eftirlit með stökulöxum í íslenskum ám. Sú vöktun felur m.a. í sér vöktun lykiláa með teljurum og myndavélum, skráningu á stroki úr eldi, sýnatökum, tilkynningarskyldu veiðimanna o.s.frv. Sýnataka og greining fer fram á grundvelli vöktunaráætlunar sem felst í stroksýnatöku úr veiddum fiski sem nýtt er til að greina hlutfall eldisfiska í klakstofni. Þá fer fram söfnun og greining hreisturskýna og erfðagreining smáseiða sem veidd eru í veiðiám víða um land. Hafrannsóknastofnun gerir árlega grein fyrir umfangi og niðurstöðum vöktunar í skýrslum sem birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar. Samkvæmt nýjustu skýrslu Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 2022 bárust 1.237 hreistursýni af laxi úr 23 íslenskum veiðiám árið 2022. Af þeim reyndist enginn lax vera með hreisturmynstur sem benti til uppruna úr sjókvíaeldi.

Þá hafa samtökin ekki upplýsingar um annað en að frá því að núverandi rekstraraðilar hófu störf hafi verið unnt að rekja alla íslenska eldislaxa, sem fundist hafa í íslenskum ám, til tilkynnts strokatburðar. Það er því fátt sem bendir til þess að stökulaxar úr óþekktu stroki hér á landi séu vandamál sem bregðast þurfi við með jafn íþyngjandi hætti og lagt er til í frumvarpinu.

#### iv. Afturvirk skerðing

Mikilvægt er einnig að hafa í huga að útgefin leyfi stjórnvalda til að stunda ákveðna starfsemi skapa réttmætar væntingar fyrir leyfishafa um að fá að halda þeirri starfsemi áfram á meðan skilyrði fyrir leyfisveitingu eru uppfyllt. Að þessu virtu telja samtökin áform um lögfestingu heimilda til framleiðslutakmarkana sem taka til núgildandi leyfa, sem og leyfa sem til stendur að endurútgefa á grundvelli ákvæðis II til bráðabirgða, brjóti í bága við meðalhóf og réttmætar væntingar rekstrarleyfishafa. Má því færa sterk rök fyrir því að lögfesting sem heimilar íþyngjandi skerðingar framleiðsluheimilda frá og með gildistöku laganna, og tekur til þegar gildandi rekstrarleyfa, fari í bága við 72. gr. stjórnarskrár, sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Að framangreindu virtu er grundvallarmunur á því hvort heimild til framleiðslutakmarkana taki til leyfa, sem eru þegar í gildi við gildistöku frumvarpsins, þ.e. gildi raunar með afturvirkum hætti, eða hvort kveðið verði á um það í lögum að heimild til framleiðsluskerðinga nái eingöngu til nýrra leyfa sem gefin verða út eftir gildistöku laganna.

#### v. Fjárhæð stjórnvaldssekta

Samkvæmt 133. gr. frumvarpsins er þeim atriðum sem varðað geta sektum fjölgað frá gildandi lögum, auk þess sem stjórnsýslusektir geta nú numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs, sem er með því hæsta sem þekktist hér á landi. Það getur haft í för með sér gríðarlega mikla hækkun á hámarki

---

<sup>4</sup> Osland, A. o.fl. 2008. Smoltoffensiven 2007. Rapport fra arbeidsgruppen. Fiskeridirektoratet. 36 sider + vedlegg.



sekta frá núgildandi lögum, þar sem mælt er fyrir um að sektir geti numið frá 100.000 kr. til 150.000.000 kr. Samtökin telja engin rök standa til þess, þegar litið er til samanburðarlanda okkar sem stunda fiskeldi, að sektarfjárhæð sé svo há sem lagt er til í frumvarpinu. Samtökin áréttu í þessu tilliti að virk alþjóðleg samkeppni er á markaði með lagareldisafurðir og að innleiðing svo umfangsmikilla sektarheimilda á hendur einstökum rekstraraðilum fari langt úr hófi fram. Þrátt fyrir að það komi í hlut löggjafans að meta hvað sé hæfilegt hámark sektarfjárhæða verður að telja að það þurfi að rökstyðja mun betur svo umfangsmikla hækkun í athugasemdum við frumvarpið. Á það skortir alfarið.

Framangreind sektarmörk virðast taka mið af samkeppnislögum en þau ákvæði hafa notið algerrar sérstöðu í íslenskri löggjöf hvað hámarks sektarheimildir varðar. Hámarks sektarheimildir þar taka mið af þeim skaða sem samkeppnishömlur geta valdið og þeim ávinningi sem þær hafa haft í för með sér fyrir hinn brotlega. Jafnframt taka sektarmörk samkeppnislaga mið af sektarviðmiðum sem eru í gildi í löggjöf Evrópusambandsins. Þessum veruleika er ekki fyrir að fara gagnvart þeim tilvikum sem til stendur að sekta fyrir í sjókvíældi og því óskiljanlegt hvers vegna lagt er til að grundvalla sektarfjárhæð á sömu viðmiðum.

Í því skyni vekur jafnframt athygli, að í samkeppnislögum er heimild til að falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni, sbr. 4. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Engu sambærilegu ákvæði er fyrir að fara í frumvarpinu. Þá hefur framkvæmdastjórn ESB sett leiðbeinandi reglur um ákvörðun sekta í samkeppnisrétti. Þau atriði sem reglurnar fjalla um sem leitt geta til lækkunar eru t.d. ef komist er að þeirri niðurstöðu að brot hafi verið framið af gáleysi. Í frumvarpinu er hins vegar tekið af skarið um það að stjórnvaldssektum skuli beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 6. mgr. 133. gr. Þannig geta brot sem verða án nokkurs saknæms athæfis starfsmanna eða stjórnarmanna valdið viðkomandi rekstraraðila gríðarlegu fjártjóni nái frumvarpið óbreytt fram að ganga.

Ólíkt því sem á við um sektir á grundvelli samkeppnislaga gerir frumvarpið ráð fyrir að sektarákvörðun Matvælastofnunar sé endanleg á stjórnslustigi, sbr. 7. mgr. 133. gr. frumvarpsins. Þannig er horfið frá núgildandi heimild til að skjóta ákvörðun Matvælastofnunar um stjórnvaldssektir til ráðherra samkvæmt 5. mgr. samkvæmt 21. gr. d. laga um fiskeldi. Það er mikilvægt réttaröryggisúræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og því vekur það sérstaka furðu að engar skýringar að finna á brottfalli þessarar heimildar í athugasemdum við 133. gr. frumvarpsins. Heilt yfir virðast því sektarheimildir og málsmeðferð sektarákvarðana ganga lengra en sambærileg ákvæði samkeppnislaga, sem þó hafa notið algerrar sérstöðu í íslenskri löggjöf líkt og áður segir. Eru þá ótalin hin fjöldamörgu önnur sértæktu stjórnsluviðurlög sem áður hafa verið reifuð sem meta verður í heildrænu samhengi.

Auk framangreindra ábendinga telja samtökin nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér skýran aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og hæfilegur frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá verður ákvörðun um fjárhæð sektar að vera í eðlilegu samhengi við alvarleika brots og afleiðingar sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra málefnaþátta. Ef innleiða á fjölda fordæmalausra stjórnsluviðurlaga- og sektarákvæði er

jafnframt mikilvægt að gætt sé samþættra áhrif slíkra ákvæða, þau metin og þess gætt að ákvæðin séu ekki svo íþyngjandi að þau verði til óhóflegs tjóns.

vi. Tvöföld refsing vegna sama atviks

Samtökin gera athugasemd við að samkvæmt frumvarpinu getur rekstrarleyfishafi hæglega fengið á sig stjórnsýslusekt samhliða beitingu annarra viðurlaga sem lækka lífmassa rekstrarleyfishafa. Fær ekki séð að slíkt sé í samræmi við skýrt bann við tvöfaldri refsingu.

Þannig háttar t.a.m. varðandi brot á reglum um bann við eldi ef lúsasmit er yfir viðmiðunarmörkum. Sama á við þegar slepping er ekki tilkynnt og lækun laxahlutar vegna þekkts strokatburðar. Þá getur rekstrarleyfishafi samhliða þurft að sæta stjórnvaldssekt og verið gert skylt að slátra öllum fiski. Þá er beinlínis gert ráð fyrir því að afföll sem eru tilkomin vegna lúsasmits geti valdið tvöfaldri skerðingu lífmassaheimilda, þ.e. annars vegar á grundvelli 54. gr. og hins vegar á grundvelli 59. gr. frumvarpsins.

Samtökin telja að þegar svo háttar til verður að taka af öll tvímæli í frumvarpinu hvaða stjórnsýsluviðurlög eða þvingunarúrræði heimilt sé að grípa til hverju sinni, enda á ekki að koma til greina að beita rekstrarleyfishafa viðurlögum og/eða refsingum tvívegis fyrir sömu háttsemina eða sama atburð.

## V. Óhóflegt eftirlit og kröfur um skýrslugjöf

Að mati samtakanna eru kröfur frumvarpsins um eftirlit og tíða skýrslugerð bæði úr hófi og óásættanlegar með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Ekki er um það deilt að traust og öflugt eftirlit er mikilvægt. Laga- og eftirlitsumhverfið má þó ekki vera svo íþyngjandi að það hamli starfsemi rekstraraðila og skapi óskilvirkt eftirlitsumhverfi. Áréttað er að hægt er að fara offari í opinberu eftirliti og heimildum eftirlitsaðila og á það ekki síður viður um lagareldi en aðra málaflokka.

Áhersla er lögð á að ekki er verið að leggja til að draga úr efnislegum kröfum til rekstrarleyfishafa. Mikilvægt er að rekstraraðilar beri sjálfir meginábyrgð á eftirliti með framleiðslu sinni, bæði gæðum og hollustu. Útilokað er að opinberir eftirlitsmenn geti öllum stundum fylgst með framleiðslu fyrirtækjanna eða yfirfarið allar skýrslur.

Að mati samtakanna skapar framsetning eftirlitsheimilda frumvarpsins óvissu um umfang eftirlits og hversu íþyngjandi það muni reynast til framtíðar. Til marks um það er bent á að horfa verður m.a. til eftirfarandi ákvæða með heildstæðum hætti:

– 1. mgr. 35. gr.

Rekstrarleyfishafi ber ábyrgð á því að sett sé á fót og starfrækt innra eftirlit með starfseminni, þ.m.t. fiskum og heilbrigði þeirra, mannvirkjum og búnaði. Innra eftirlit skal tryggja að starfsemin sé í samræmi við ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla eða rekstrarleyfi sem eru veitt samkvæmt þeim. Rekstrarleyfishafi skal sannprófa að eftirlit og úrbætur séu í samræmi við reglur um innra eftirlit.