

Matvælaráðuneytið
Borgartún 26
105 Reykjavík

Mosfellsbær 18. nóvember 2023

Umsögn Jóhannesar Sturlaugssonar líffræðings hjá rannsóknafyrirtækinu Laxfiskum um áform um lagasetningu er varðar uppbyggingu og umgjörð lagareldis til 2040 með vísun í áætlanir stjórnvalda um fyrirhugað áframhald sjókvíaeldis á norskum laxi í opnum sjókvím við Ísland.

Í umsögn þessari vísa fyrirsagnir (liðir A-H) til þess texta sem Matvælaráðuneytið setti inn á samráðsgátt stjórnvalda vegna fyrirhugaðrar lagasetningar.

A. Áformin, úrlausnarefnið og lög og reglur sem á að uppfæra

Alvarlegustu annmarkarnir sem varða fyrirhugaða lagagerð felast í þeirri staðreynd að áætlanir stjórnvalda til ársins 204 geri ráð fyrir sjókvíaeldi í opnum sjókvím hér við land þar sem alinn er norskur lax sem vitað er að blandast íslenskum villtum laxi. Slíkur iðnaður er byggir á framandi dýrastofni sem spillir íslenskum laxastofnum auk þess að skapa annars konar vanda fyrir íslenskt lífríki á grunni eldisaðferðarinnar er einsdæmi þegar kemur að náttúruspjöllum er fylgja atvinnustarfsemi. Af þeirri ástæðu var vonin sú að stjórnvöld myndu með vísun í það setja lög sem banna myndu slíkt sjókvíaeldi altént þegar gild starfsleyfi myndu renna út og samhliða leggja fram áætlanir sem hefðu það að markmiði að aðstoða sveitarfélögin sem þar koma við sögu við aðra atvinnuuppbyggingu. Slíkt er ekki á dagskrá og því þarf í ljósi þeirra náttúruspjalla sem verið að staðfesta að eigi að viðhalda að gera þá sjálfsögðu kröfu að stjórnvöld útbúi vandað og ítarlegt lögfræðiálit sem fylgi fyrirhugaði lagasetningu þar sem sérfróðir aðilar á því sviði eru fengnir til að taka af öll tvímæli um að slíkur iðnaður er byggir á framandi dýrastofni sem spillir íslenskum laxastofnum sé leyfilegur. Í slíkri lögfræðiúttekt þarf að fara í saumana á því hvernig við sögu koma lög er varða náttúruvernd og umgengni við lífríki íslenskrar náttúru og þá um leið rétt komandi kynslóða Íslendinga á að þeirri náttúru sé ekki spilt vísitandi fyrir stundarhagsmunum. Auk þess sem fara þarf yfir hvort að aðild Íslands að samningi Sameinuðu þjóðanna um lífræðilega fjölbreytni geri ekki kröfu á hendur stjórnvöldum hvað það varðar með hliðsjón af íslenskum laxastofnum. Því óumdeilt er að sjókvíaeldi á norskum laxi spillir íslenskum laxastofnum beint vegna erfðablöndunar og vegna aukinnar dánartíðni vegna þeirrar laxalúsaróáran er fylgir sjókvíaeldi. Auk þess sem slíkt sjókvíaeldi spillir íslenskum laxastofnum með óbeinni hætti vegna þess að stofnar íslenskra laxa minnka einnig vegna þess að erfðablandaðir laxar og reyndar einnig arfhreinir eldislaxar frá hrygningu sjókvíaeldislaxa í íslenskum ám skerða með samkeppni um æti og skjól í ánum lífslíkur uppvaxandi arfhreinna villtra laxaseiða í þeim ám.

Í ljósi mikils vægis náttúruspjalla er fylgja sjókvíaeldi sem nú er lagt upp með að leyfa til næstu áratuga þá verður að gera þá grunnkröfu að þættir er varða vöktun og annað eftirlit með villtu lífríki sem sjókvíaeldi hefur neikvæð áhrif og tilheyrandi stjórnvaldsákvæðanir sem Matvælaráðuneytið sinnir nú færast yfir til Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytisins.

Í tengslum við þá vinnu þá þarf að tryggja skipun fjölskipaðrar óháðrar vísindanefndar sem fjallar árlega um stöðu villtra laxastofna líkt og gert er í Noregi.

Eðlilegt væri reyndar að önnur slík nefnd væri skipuð sem fjalla myndi lífríki fjarðanna sem sjókvíaeldi er stundað í. Þar kemur margt við sögu allt frá mengun til breytinga á lífríkinu sem rekja má til sjókvíaeldisins sem teygir sig frá botndýrasamfélögum á áhrifasvæði sjókvíanna til breytinga á ástandi stofna sjóbirtunga og sjóbleikja sem er að finna í fjörðunum þar sem sjókvíaeldi er stundað með hliðsjón af þekktum neikvæðum áhrifum vegna laxalúsa sem berast á þann göngusilung á meðan ætisgöngum hans stendur og áhrifum vegna sjúkdóma sem borist geta frá sjókvíaeldislaxi.

Einnig þarf að tryggja að frágangur laga er varða sjókvíaeldi innihaldi ákvæði þar sem sjókvíaeldisaðilum er skylt að húftryggja rekstur sinn vegna skaða sem hann veldur á íslensku lífríki, þ.m.t. vegna kostnaðar við þær aðgerðir sem ráðast þarf í til að draga úr skaðanum.

B-D. Markmið, leiðir og hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

Umfangsmikil neikvæð umhverfisáhrif sjókvíaeldis og fleiri þátta gera það að verkum að nauðsynlegt er að færa hluta þeirra verkefna sem Matvælaráðuneytið sinnir nú yfir til Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytisins. Í tengslum við þá vinnu þá þarf að tryggja skipun óháðrar vísindanefndar sem fjallar árlega um stöðu villtra laxastofna að norskri fyrirmynd og ef vel ætti að vera að skipa einnig aðra nefnd sem fjallar um lífríki fjarðanna sem sjókvíaeldi er stundað í líkt og nánar er komið inn á hér að framan í athugasemdum við A-3.lið (að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?)

Varðandi fyrirhugaðar breytingar á Umhverfissjóð sjókvíaeldis þá er eðlileg krafa að þar sé gætt eðlilegs jafnræðis. Í fyrri umsögnum f.h. rannsóknafyrirtækisins Laxfiska til Matvælaráðuneytis vegna stefnumörkunar til 2040 þ.m.t. varðandi umræddan sjóð og á fundi hagsmunaaðila með Matvælaráðuneytinu í júní 2023 um það mál var skýrt bent á það misræmi sem felst í því að skipta sjóðnum upp með hliðsjón af rannsóknnum ríkisins (Hafrannsóknastofnun o.fl.) annars vegar og síðan hinsvegar allt annað í einn pott þ.e.a.s. aðrar rannsóknir og fræðsla. Réttmætt væri að skipta sjóðnum upp í rannsóknir ríkisaðila (80%); rannsóknir einkaaðila (t.d. 10%) og fræðslu (t.d. 10%) þannig að einkaaðilar sem væru að stunda rannsóknir væru að sækja um styrki í samkeppni við aðila sem væru á sama vettvangi (og sama myndi gilda um þá sem væru að sækja um styrki til fræðslumála) líkt og gildir um umsóknir innan potts þeirra sem sækja um rannsóknir á vegum ríkisins sem þurfa ekki að keppa við styrki um fræðslumál. Þannig væri jafnræði hvað það varðar tryggt. Um leið er hægt að ganga þannig frá hnútunum að ef afgangur verði í einni deild sjóðsins á ársgrundvelli þá renni þeir fjármunir til annara deilda sjóðsins þannig að sjóðurinn sem heild sé alltaf fullnýttur.

Í umsögn minni um stefnumótun stjórnvalda um lagareldi til 2040 kom ég inn á raunverulegt dæmi sem sýnir að Umhverfissjóður sjókvíaeldis veldur ekki því megin hlutverki sýnu að lágmarka neikvæð áhrif sjókvíaeldis á íslenskt lífríki. Engar breytingar eru fyrirhugaðar hvað starfshætti sjóðsins varðar að því frátöldu skipta honum upp í deildir. Gera verður þá kröfu að við gerð laga er varðar sjókvíaeldi þá sé tryggt að þeir aðilar sem fengnir eru til að sinna þáttum er varða umhverfisvernd hvort heldur þeir eru stjórnarmenn í Umhverfissjóði sjókvíaeldis eða gegna öðru stöðum þar sem taka þarf ákvarðanir er varða þau náttúruspjöll sem sjókvíaeldi fylgja að til starfanna séu einungis fengið fólk sem hefur sérþekkingu á þeim málefnum.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

- Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?
- Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Öfugt við það sem staðhæft er af hálfu Matvælaráðuneytisins þá er reyndin er sú að áformin koma inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga.

Áform um sjókvíaeldi fela í sér alþjóðlegar skuldbindingar svo sem samningur Sameinuðu Þjóðanna um verndun líffræðilegrar fjölbreytni.

Einnig skyldi litið til þess að á alþjóðavettvangi sem og hérlandis er unnið að því að lögfesta bann við vistmorði sem alþjóðlegum glæp sem kemur hér við sögu varðandi íslenska laxastofna og annan skaða lífríkisins sem ekki er afsakanlegur með hliðsjón af skilgreiningu vistmorðs þ.e.a.s. ósvífinna (e. wanton) athafna sem framdar eru með vitneskju um að verulegar líkur séu á því að alvarlegt og annaðhvort víðtækt eða langvarandi tjón á umhverfinu verði af völdum þessara athafna. Tjón sem er reinilega óhóflegt miðað við þann félagslega og efnahagslega ávinning sem gert er ráð fyrir.

Stjórnarskrárvarinn atvinnuréttur kemur við sögu í tilfelli ákvæða er varða sjókvíaelði en þar er ekki gert ráð fyrir þátttöku einkarekinna rannsóknaraðila við rannsóknir á áhrifum sjókvíaeldis né við almennari vöktunarrannsóknir í ám sem fara á í til að vakta áhrif sjókvíaeldisins betur en nú er gert. Laxfiskar, rannsóknarfyrirtæki mitt hefur stundað hvorutveggja, þ.m.t. beinar rannsóknir á áhrifum sjókvíaeldis í ám (9 ár) og hefðbundna vöktun í ám svo sem Elliðaárnar eru skýrasta dæmið um (Laxfiskar hafa séð um vöktun þess vatnakerfis síðustu 13 ár). Í ljósi þess er með eindæmum að ætla að ganga þannig frá málum að allar rannsóknir sem kosta á með beinum hætti með vísun í hættuna sem stafar af sjókvíaelði erfðfræðilega og vistfræðilega skuli framkvæmdar af Hafrannsóknastofnun. Til að bæta gráu ofan á svart er síðan sérstaklega tiltekið að gert sé ráð fyrir aðkomu einkarekinna rannsóknaraðila á öðrum sviðum lagareldis en sjókvíaelðissviðinu.

Vissulega eru önnur lög sem taka þarf tillit til en þau lög sem vísað er til af hálfu Matvælaráðuneytisins sem eru lög um fisksúkdóma og lög um Hafrannsóknastofnun, Fiskistofu, Matvælastofnun og Umhverfisstofnun.

Efst þar á á blaði eru lög um náttúruvernd og umhverfisrétt.

Einnig þarf að taka tillit til laga er varða jafnræði. Dæmi um það væri löggjöf sem varðar þá tillögu Matvælaráðuneytisins er varðar sjókvíaelði að þar sé ekki gert ráð fyrir þátttöku einkarekinna rannsóknaraðila við rannsóknir á áhrifum sjókvíaeldis né við almennari vöktunarrannsóknir í ám sem settar verða af stað vegna sjókvíaeldisins. Laxfiskar, rannsóknarfyrirtæki mitt hefur stundað hvorutveggja, þ.m.t. beinar rannsóknir á áhrifum sjókvíaeldis í ám og hefðbundna vöktun í ám. Í ljósi þess er með eindæmum að ætla að ganga þannig frá málum að allar rannsóknir sem kosta á með beinum hætti með vísun í hættuna sem stafar af sjókvíaelði erfðfræðilega og vistfræðilega skuli framkvæmdar af Hafrannsóknastofnun.

Í ljósi þessa er bæði rétt og skylt að taka tillit til áðurnefndra laga og ef það er ekki gert þá þarf að vísa til þess í lagaálit er fylgir með hvaða lagarökum sú sniðganga er réttlætt.

F. Samráð - hagsmunaaðilar - skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

H. Næstu skref, innleiðing

Tryggja þarf að ávarðantökur er varða vernd lífríkisins sem verður fyrir barðinu á þeim náttúruspjöllum sem fylgja sjókvíaelði á norskum laxi hér við land séu teknar af aðilum sem sérþekkingu á þeim umhverfismálum sem fjallað er um hverju sinni og sérfræðingum í umhverfisrétti. Tryggja þarf að nefndir sem fjalla um sjókvíaelði og annað lagareldi séu fjölskipaðar og skipaðar óháðum aðilum þar með talið sérfræðingum í náttúruvernd og umhverfisrétti. Séríslensku þriggja manna nefndirnar sem skipaðar eru sömu ráðuneytismönnum eða fulltrúum þeirra árum og áratugum saman eiga að heyrja fortíðinni til.

Mikið vægi náttúruspjalla sem eru fylgifiskur sjókvíaeldis og endalausir hagsmunaárekstrar þegar hagsmunir verndar lífríkisins og nytja af sjókvíaelði rekast á innan Matvælaráðuneytis gerir það að verkum að Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið á fortakslaut að taka yfir þá þætti er varða vernd íslenskra laxastofna og lífríkis fjarðanna sem sjókvíaelði er stundað í.