



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um stórbörungarækt í sjó
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Atvinnuvegaráðuneytið/Kolbeinn Árnason
Innleiðing EES- gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	10.08.2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Stórbörungarækt hefur verið stunduð lengi í Asíu, einkum til matvælaframleiðslu og annarrar nýtingar, en á norðlægum slóðum er greinin enn tiltölulega ný og að miklu leyti á þróunarstigi. Á undanförunum árum hefur þörungarækt þó þróast úr afmörkuðum rannsóknar- og þróunarverkefnum yfir í atvinnugrein sem talin er geta orðið mikilvægur hluti af hinu bláa hagkerfi. Alþjóðleg eftirspurn eftir sjálfbærum hráefnum til matvælaframleiðslu, fódurs, lífefna, snyrtivara og annarra lífhagkerfisafurða hefur aukist. Samhliða hafa stjórnvöld víða um heim farið að líta á þörungarækt sem tækifæri til verðmætasköpunar, nýsköpunar, útflutnings og byggðaþróunar.

Fyrir Ísland, sem býr yfir hreinum hafsvæðum, hagstæðum umhverfisskilyrðum og öflugri þekkingu á nýtingu sjávarauðlinda, getur stórbörungarækt í sjó orðið ný stoð í atvinnulífi og útflutningi. Greinin getur m.a. skapað ný verðmæti úr sjávarauðlindum, fjölgað atvinnumöguleikum í strandbyggðum, styrkt lífhagkerfið og hringrásarhagkerfið og aukið framboð sjálfbærra hráefna til matvæla, fódurs og iðnaðar.

Stefnumótun stjórnvalda á þessu sviði byggist m.a. á þeirri vinnu sem farið hefur fram við endurskoðun lagaumhverfis lagareldis og á skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi frá árinu 2023. Í þeirri vinnu hefur verið bent á að þörungarækt geti orðið mikilvægur hluti af þróun íslensks lagareldis og lífhagkerfis og að þörf sé á nýjum og heildstæðum lagaramma til að styðja við uppbyggingu greinarinnar.

Núgildandi löggjöf tekur ekki með skýrum og heildstæðum hætti á ræktun stórbörunga í sjó. Reglur um sjávargróður taka einkum til nýtingar villtra stofna, svo sem þangsláttar og þaratöku, en sérstakt leyfiskerfi fyrir stórbörungarækt í sjó hefur ekki verið mótað. Þótt þörf geti verið á frekari endurskoðun á reglum um nýtingu villts sjávargróðurs síðar, beinist þetta mál sérstaklega að ræktun stórbörunga í sjó.

Tilefni málsins er því að skapa skýran, fyrirsjáanlegan og samræmdan lagaramma um stórbörungarækt í sjó. Með slíkum ramma verði unnt að styðja við uppbyggingu greinarinnar, tryggja jafnræði við úthlutun og nýtingu svæða, koma í veg fyrir óskýr eða varanleg umráð yfir hafsvæðum á grundvelli tímabundinna tilrauna og tryggja að starfsemin þróist í samræmi við sjónarmið um sjálfbærni, vistkerfisnálgun og vernd lífríkis.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Setja þarf heildstæðan lagaramma um ræktun stórbörunga í sjó í því skyni að skapa skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar atvinnugreinarinnar, með sjálfbæra nýtingu haf- og strandsvæða, vistkerfisnálgun og varúðarsjónarmið að leiðarljósi.

Stórbörungarækt er enn á frumstigi hér á landi. Þegar atvinnugrein er lítil og starfsemin afmörkuð getur almenn löggjöf í mörgum tilvikum verið nægjanleg. Eftir því sem áhugi,

rannsóknir og fjárfestingar aukast, og starfsemi getur orðið umfangsmeiri, eykst hins vegar þörfin fyrir skýran og fyrirsjáanlegan lagaramma. Slíkur rammi er nauðsynlegur bæði fyrir stjórnvöld og þá aðila sem vilja byggja upp starfsemi á þessu sviði.

Úrlausnarefnið felst einkum í að skýra hvernig aðgangi að hafsvæðum verði háttað, hvaða leyfi séu nauðsynleg, hvaða stjórnvöld fari með leyfisveitingar og eftirlit og hvernig samræma skuli stórpörungarækt við aðra nýtingu haf- og strandsvæða. Jafnframt þarf að móta reglur um rannsóknarleyfi, rekstrarleyfi, gildistíma leyfa, endurnýjun, nýtingarskyldu, afturköllun og úthlutun svæða, einkum ef fleiri en einn aðili hefur áhuga á sama eða skarast ræktunarsvæði.

Sérstaklega þarf að tryggja að tímabundin rannsóknarleyfi geti stutt við rannsóknir, þróun og nýsköpun og, eftir atvikum, verið undanfari umsóknar um rekstrarleyfi, án þess að þau leiði til óskýrra eða varanlegra umráða yfir hafsvæðum. Rannsóknarleyfi þurfa því að vera nægilega sveigjanleg til að auðvelda þekkingaröflun og prófanir, en jafnframt skýr um að þau veiti hvorki forgang né lögmætar væntingar um síðara rekstrarleyfi.

Þá þarf að setja reglur um umhverfisvernd, uppruna ræktunarefnis, notkun framandi tegunda, framandi stofna og erfðabreytts ræktunarefnis, vöktun, upplýsingaskil, búnað, merkingar og frágang ræktunarsvæða. Slík ákvæði eru mikilvæg til að tryggja að uppbygging greinarinnar verði í samræmi við sjónarmið um vernd lífríkis, vistkerfisnálgun, góða umgengni og sjálfbæra nýtingu hafsvæða.

Skýr og samræmd lagaumgjörð er mikilvæg forsenda þess að fyrirtæki geti tekið upplýstar fjárfestingaákvörðanir og að stjórnvöld geti tryggt jafnræði, skilvirka stjórnsýslu og vernd almannahagsmuna. Hún er jafnframt forsenda þess að stórpörungarækt geti þróast með ábyrgum og sjálfbærum hætti til lengri tíma.

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

Sjá lið A.1.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Stefna hins opinbera á sviði matvælaframleiðslu, nýtingar sjávarauðlinda og lífhagkerfis byggir m.a. á því að stuðla að aukinni verðmætasköpun, nýsköpun, fæðu- og matvælaöryggi og sjálfbærri nýtingu auðlinda í sátt við umhverfi og náttúru. Þá er lögð áhersla á að styrkja fjölbreytta atvinnuuppbyggingu í strandbyggðum og skapa skilyrði fyrir þróun nýrra greina sem geta nýtt íslenska þekkingu, hreint hafsvæði og endurnýjanlegar lífrænar auðlindir. Atvinnustefna Íslands kom út á vormánuðum ársins 2026 þar sem lögð er áhersla á að styðja við atvinnugreinar með háa framleiðni og lága losun gróðurhúsalofttegunda á hverja framleidda einingu.

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

Ráðgert er að ljúka vinnu við endurmótun á stefnu Íslands í málafnum hafsins á vormánuðum 2027. Tekið verður tillit til auðlindanýtingar sem er að ryðja sér til rúms, s.s. stórpörungaræktar, 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.

Með lagasetningunni er stefnt að því að skapa skýran, fyrirsjáanlegan og heildstæðan lagaramma um stórbörungarækt í sjó. Markmiðið er að styðja við ábyrga uppbyggingu atvinnugreinarinnar, tryggja jafnræði við aðgang að ræktunarsvæðum og skýra hvaða leyfi, skilyrði og stjórnsýslumeðferð gilda um rannsóknir og rekstur.

Jafnframt er markmiðið að tryggja að stórbörungarækt þróist á grundvelli sjálfbærrar nýtingar, vistkerfisnálgunar og varúðarsjónarmiða. Með lögunum verði settar reglur um umhverfisvernd, uppruna ræktunarefnis, notkun framandi tegunda, vöktun, búnað, frágang og eftirlit, þannig að jákvæð áhrif greinarinnar til verðmætasköpunar og nýsköpunar geti orðið sem mest án þess að gengið sé á lífríki, vistkerfi eða aðra nýtingu haf- og strandsvæða.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert verður aðhafst munu markmið frumvarpsins ekki nást og áfram ríkja óvissa um lagaumhverfi ræktunar stórbörunga í sjó. Slík óvissa getur hamlað uppbyggingu greinarinnar, dregið úr fyrirsjáanleika fyrir fjárfesta og rekstraraðila og gert stjórnvöldum erfiðara að tryggja samræmda stjórnsýslu, jafnræði við aðgang að hafsvæðum og fullnægjandi vernd lífríkis og vistkerfa.

Óbreytt ástand gæti jafnframt leitt til þess að umsóknir um rannsóknir eða ræktun stórbörunga verði afgreiddar á grundvelli almennra eða óskýrra reglna sem ekki taka sérstaklega mið af eðli starfseminnar. Þá væri hætt á að tímabundin tilraunaverkefni eða rannsóknir skapi óskýrar væntingar um framtíðarnýtingu svæða, án þess að fyrir liggi heildstæðar reglur um úthlutun, skilyrði, umgengni, vöktun og frágang.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er talið unnt að ná fram fyrirhuguðum markmiðum með öðrum hætti en lagasetningu. Stjórnsýslufyrirmæli, leiðbeiningar eða samræmd framkvæmd stjórnvalda geta að einhverju marki skýrt verklag, en slík úrræði geta ekki ein og sér skapað fullnægjandi lagaheimildir um leyfisveitingar, afnot af hafsvæðum, skilyrði leyfa, eftirlit, þvingunarúrræði, afturköllun, gjalddöku eða skyldur leyfishafa.

Þar sem um er að ræða nýtingu haf- og strandsvæða, möguleg áhrif á lífríki og vistkerfi og réttindi og skyldur rekstraraðila gagnvart stjórnvöldum og öðrum hagsmunaaðilum, er nauðsynlegt að grundvallarreglur komi fram í lögum. Nánari tæknileg atriði, svo sem um umsóknargögn, vöktun, búnað, merkingar og skráningu, geta hins vegar komið fram í reglugerðum á grundvelli þeirra lagaheimilda sem lagðar eru til í því frumvarpi sem áformað er að leggja fram.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Eins og áður sagði eru ekki til sérstök lög um ræktun stórbörunga í sjó. Við lagasetningu koma einkum til greina tvær leiðir. Annars vegar að fella ákvæði um stórbörungarækt inn í gildandi lög, svo sem lög um stjórn fiskveiða, lög um lagareldi eða önnur skyld lög. Hins vegar að setja ný heildarlög um ræktun stórbörunga í sjó.

Sú leið að bæta ákvæðum um stórbörungarækt inn í gildandi lög hefði þann kost að byggt væri á fyrirliggjandi stjórnsýslukerfi. Hún er þó síður heppileg þar sem stórbörungarækt fellur hvorki að hefðbundinni nýtingu villtra nytjastofna né lagareldi. Væri þessi leið valin er hætt á að regluverkið yrði brotkennt og óljóst.

Með setningu nýrra heildarlaga væri unnt að móta skýran og sérsniðinn lagaramma um stórbörungarækt í sjó frá upphafi. Sú leið er talin best til þess fallin að afmarka gildissvið laganna, skýra leyfisveitingar og eftirlit, tryggja samræmi við skipulag haf- og strandsvæða og ná markmiðum frumvarpsins.

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 heildstæða löggjöf um ræktun stórbörunga í sjó. Um frekari rökstuðning vísast til umfjöllunar að ofan.

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

Ekki eru til staðar gildandi lög um ræktun stórbörunga í sjó. Fyrirhugaðar breytingar hafa því engin eða óveruleg áhrif á gildandi lög og reglur.

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 eftirfarandi laga, en ekki er um tæmandi upptalningu að ræða: **Lög nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða**, einkum vegna samspils leyfisveitinga við strandsvæðisskipulag og aðra nýtingu haf- og strandsvæða.

Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd, einkum vegna verndar líffræðilegrar fjölbreytni, framandi lífvera, verndarsvæða og varúðarsjónarmiða.

Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, vegna mengunarvarna, úrgangs, plasts og frágangs búnaðar á hafsvæðum

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

- **Stofnun atvinnuveganna**, sem fyrirhugaður leyfisveitandi og eftirlitsaðili, auk þess sem stofnunin kann að fara með verkefni sem tengjast stjórnsýslu atvinnuvega, sjávarauðlinda og leyfisveitinga.
- **Hafrannsóknastofnun**, vegna ráðgjafar um vistkerfi, burðarþol, áhrif á lífríki, villta nytjastofna og vöktun.
- **Náttúrufræðistofnun Íslands**, vegna líffræðilegrar fjölbreytni, verndarsvæða, vistgerða og framandi tegunda.
- **Umhverfis- og orkustofnun**, vegna mengunarvarna, starfsleyfa eða bindandi umsagna um umhverfisskilyrði.
- **Skipulagsstofnun/HMS**, vegna skipulags haf- og strandsvæða og umhverfismats framkvæmda og áætlana.

- **Samgöngustofa, Vegagerðin og Landhelgisgæslan**, eftir atvikum vegna siglingaöryggis, merkinga, búnaðar og öryggis á sjó.
- **Háskólar, rannsóknastofnanir og nýsköpunarumhverfi**, m.a. vegna rannsóknarleyfa, þróunarverkefna og þekkingaruppbyggingar.
- **Matís**, vegna rannsókna, vinnslu, gæða, afurðapróunar, matvæla, fóðurs og lífhagkerfis.

Atvinnulíf og aðrir notendur haf- og strandsvæða

- **Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi**, vegna hagsmuna sjávarútvegs, fiskeldis og annarra fyrirtækja sem nýta haf- og strandsvæði.
- **Landssamband smábátaeigenda**, vegna mögulegra áhrifa ræktunarsvæða á veiðisvæði, siglingaleiðir og aðra nýtingu smábáta.
- **Samtök iðnaðarins**, vegna mögulegrar vinnslu, nýsköpunar, lífefnaframleiðslu og iðnaðaruppbyggingar tengdrar stórbörungum.
- **Samtök ferðaþjónustunnar**, vegna mögulegra áhrifa ræktunarsvæða á ferðaþjónustu, útivist, ásýnd strandsvæða og nýtingu ferðamannasvæða.
- **Faxaflóahafnir, Hafnasamband Íslands eða einstakar hafnir**, vegna siglingaleiða, öryggis, hafnarsvæða og staðsetningar búnaðar á sjó.
- **Landssamband veiðifélaga**, vegna mögulegra áhrifa á búsvæði, lífríki og nýtingu vatna- og strandsvæða, eftir því sem við á.
- **Bændasamtök Íslands**, vegna hagsmuna landeigenda og rétthafa innan netlaga, auk mögulegrar nýtingar stórbörunga í fóðri, áburði eða öðrum lífhagkerfisafurðum.
- **Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands**, vegna áhrifa á lífríki, vistkerfi, verndarsvæði og sjálfbæra nýtingu haf- og strandsvæða.
- **Breið**, vegna tengsla við nýtingu, vinnslu eða þróun afurða úr stórbörungum og mögulegra hagsmuna af framtíðarumgjörð um stórbörungarækt.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Frumvarpið mun snerta stjórnarmálefni annarra ráðuneyta, einkum **umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis**, vegna náttúruverndar, líffræðilegrar fjölbreytni, framandi tegunda, mengunarvarna, umhverfismats og skipulags haf- og strandsvæða.

Einnig kann frumvarpið að snerta:

- **Innviðaráðuneytið**, einkum vegna skipulagsmála, hafna, siglingaöryggis og mannvirkja eða búnaðar á haf- og strandsvæðum.
- **Menningar- og viðskiptaráðuneyti** að því marki sem það varðar nýsköpun, útflutning, iðnaðaruppbyggingu og þróun nýrra afurða úr stórbörungum.

3. Samráð sem þegar farið fram.

Haft hefur verið samráð við Hafrannsóknastofnun, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, og Fiskistofu.

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 frumvarpssmíðina?

Já, verkefnisáætlun hefur verið gerð. Áætlað er að drög að frumvarpi til laga um ræktun stórpörunga í sjó verði birt á samráðsgátt stjórnvalda í september 2026. Gert er ráð fyrir að frumvarp til lagt fyrir Alþingi í nóvembermánuði 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?

Við gerð frumvarpsins hefur verið haft samráð við helstu stofnanir sem innleiðingin snertir. Ekki er gert ráð fyrir verulegum áhrifum í upphafi nái frumvarpið fram að ganga.

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 laganna má meta út frá því hvort þau stuðli að skýrari og skilvirkari leyfisveitingum, auknum fyrirsjáanleika fyrir rekstraraðila, ábyrgri uppbyggingu stórpörungaræktar í sjó og fullnægjandi vernd lífríkis, vistkerfa og annarrar nýtingar haf- og strandsvæða. Í dag er ekki verið að ræka stórpörunga í sjó og því mun erfitt reynast að mæla árangur og úrkomu fyrr en umsóknir um slík leyfi berast.

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

Nei

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.