



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna lagareldis (stefnumótun lagareldis) MAR23090028
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Matvælaráðuneyti/Kolbeinn Árnason
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	22.10.23

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá nóvember 2021 er kveðið á um að mótuð verði „heildstæð stefna um uppbyggingu, umgjörð og gjalddöku fiskeldis. Við þá vinnu verði lögð áhersla á tækifæri til atvinnusköpunar og mikilvægi þess að greinin byggist upp á grundvelli sjálfbærni, vísindalegrar þekkingar og verndar villtra laxastofna“ Samkvæmt bráðabirgðaákvæði VIII. í lögum um fiskeldi nr. 71/2008 er jafnframt kveðið á um að lögin skuli endurskoðuð eigi síðar en 1. maí 2024.

Sem hluti af stefnumótunarvinnu fiskeldis óskaði matvælaráðherra eftir því að Ríkisendurskoðun framkvæmdi úttekt á stjórnsýslu fiskeldis. Úttektin ber titilinn „Sjókvíaeldi: Lagaframkvæmd, stjórnsýsla og eftirlit“ og var skilað í janúar 2023. Í ágúst 2022 fól matvælaráðherra jafnframt ráðgjafafyrirtækinu Boston Consulting Group, að undangengnu útboði, að vinna ítarlega skýrslu um greiningu á framtíðartækifærum og áskorunum lagareldis á Íslandi. Skýrslan kom út í febrúar 2023 og bar titilinn „Staða og framtíð lagareldis á Íslandi“

Framangreindar úttektir hafa verið lagðar til grundvallar við stefnumótunarvinnu matvælaráðuneytisins í lagareldi (sjókvía-, land-, úthafs- og þörungaelði) sem ber heitið Uppbygging og umgjörð lagareldis – Stefna til ársins 2040 og var birt á samráðsgátt stjórnvalda 4. október 2023. Auk þess byggir stefnumótunarvinnan á þingsályktun um matvælastefnu til ársins 2040 sem staðfest var á 153. löggjafarþingi (2022-2023). Áform þau sem hér eru kynnt er meðal annars ætlað að útfæra niðurstöður stefnumótunarvinnunnar og aðgerðaáætlunar hennar.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Frumvarpið mælir fyrir um ný heildarlög um lagareldi (sjókvía-, land-, úthafs- og þörungaelði). Frumvarpinu er meðal annars ætlað að bregðast við þeim athugasemdum sem fram komu í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar svo skapa megi lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Þannig verður í frumvarpinu að finna ákvæði sem taka meðal annars til hertara eftirlits, aukinna rannsókna, leyfisveitinga og gjalddöku af sjókvíaeldi og skiptingu tekna.

Þá verður að finna í frumvarpinu kafla um landeldi, úthafseldi og þörungarækt, s.s. er varða eftirlit og leyfisveitingar í greinunum. Hingað til hafa reglur um landeldi verið lítt sérsniðnar að kröfum greinarinnar og ætlunin er að bæta úr því með frumvarpi þessu. Lagaramma utan um greinar úthafseldis og þörungaræktar hefur alveg skort til þessa.

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

Eins og áður segir hefur verið unnin ítarleg greining á umgjörð og lagaramma lagareldis í tengslum við stefnumótunarvinnu greinarinnar. Við þá vinnu hefur komið í ljós að lög um fiskeldi hafa ekki náð markmiðum sínum til þessa og brýnt að bæta úr ýmsum annmörkum.

Brýnt er jafnframt að lög um fiskeldi nái betur utan um sérstöðu landeldis, s.s. er varðar eftirlit, dýraheilbrigði og leyfisveitingaferli en hingað til hafa að miklu leyti sömu reglur gilt um starfsemi landeldis og sjókvíaeldis.

Jafnframt er talin þörf á því að setja í lög ákvæði um greinar úthafseldis og stórþörungaræktar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Frumvarpið mun m.a. byggja á þingsályktun um matvælastefnu til ársins 2040 sem samþykkt var á Alþingi 31. maí 2023. Þá mun frumvarpið jafnframt byggja á áðurnefndum drögum að stefnu um lagareldi sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda þann 4. október sl. undir heitinu „Uppbygging og umgjörð lagareldis – Stefna til ársins 2040“.

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

Markmiðið er að setja fram heildstæð lög um lagareldi (sjókvía-, land-, úthafs- og þörungaelði) sem hafa það að markmiði að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Innleiddar verða aðgerðir stefnumótunar lagareldis sem hafa m.a. það að markmiði að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem koma í veg fyrir að greinin hafi neikvæð áhrif á umhverfi sitt, hvort heldur er á vistkerfi eða villta stofna, og sem tryggja að dýravelferð og sjúkdómar séu með sama hætti og best þekkist í lagareldi á heimsvísu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert verður aðhafst mun reglurammi lagareldis ekki ná markmiðum sínum um að greinin byggist upp með sjálfbærum hætti.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er unnt að innleiða þær breytingar sem lagt er upp með í stefnumótun lagareldis með öðrum hætti en lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Í dag eru í gildi lög um fiskeldi nr. 71/2008. Þau lög gilda um sjókvíaeldi en taka að einhverju leyti til landeldis. Mörg ákvæði er lúta að sjókvíaeldi þarfnast endurskoðunar, s.s. er varðar eftirlit, rannsóknir, dýravelferð og gjaldtöku. Sömuleiðis þarf að tryggja að ákvæði landeldis nái betur utan um sérstöðu greinarinnar. Í stað þess að fara þá leið að breyta einstaka greinum laganna er talið að skýrara sé að leggja fram eitt frumvarp til heildarlaga um lagareldis sem nái til sjókvíaeldis, landeldis, úthafseldis og þörungaræktar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Að samið verði frumvarp til heildarlaga til lagareldis. Frumvarpið mun gefa heildarsýn yfir greinar lagareldis þar sem fjallað verður um rannsóknir, eftirlit, leyfisveitingar og gjaldtöku hverjar greinar eftir því sem við á. Þá er áformað að fella úr gildi lög um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð nr. 89/2019 og innleiða ákvæði um gjaldtöku og Fiskeldissjóð í lög um lagareldi.

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

Áformað er að skerpa á ýmsum ákvæðum núgildandi laga um fiskeldi nr. 71/2008 ásamt því að innleiða ný. Helstu breytingar sem fyrirhugað er að gera eru eftirfarandi:

- Skerpt á ákvæðum um burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar. Áhættumat erfðablöndunar verður gefið út í fjölda fiska í stað lífmassa.
- Friðunarsvæði, sbr. auglýsingu nr. 460/2004 verða lögfest.
- Gerðar verða auknar kröfur til að hindra stök eldisfiska og lögfest verða ákvæði sem taka til árvaka í ám.
- Auknar kröfur til að koma í veg fyrir útbreiðslu sjúkdóma, m.a. með bættu skipulagi.
- Framleiðsluheimildir rekstrarleyfishafa munu m.a. taka mið af afföllum og lúsaálagi
- Fyrirkomulagi Umhverfissjóðs sjókvíaeldis verður breytt.
- Fyrirkomulagi Fiskeldissjóðs verður breytt sem og innheimtu framleiðslugjalds.

Fyrirhugað er að fjölga þrepum framleiðslugjalds og að einfalda úthlutun úr Fiskeldissjóði

Ásamt framangreindum breytingum er fyrirhugað að gera breytingar sem taka til ábendinga Ríkisendurskoðunar í stjórnsluúttekt hennar á fiskeldi. Þá er jafnframt fyrirhugað að skerpa á ákvæðum sem taka til landeldis sem og að innleiða ákvæði er taka til úthafseldis og þörungaræktar.

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 varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006. Þá þarf að taka tillit til laga er ná til stofnana sem sjá um eftirlit og rannsóknir með lagareldis, s.s. lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna nr. 112/2015, lög um Fiskistofu, nr. 36/1992, lög um Matvælastofnun nr. 30/2018 og lög um Umhverfisstofnun nr. 90/2002

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Algalíf
Arctic Fish
Arnarlax
Bolungarvíkurkaupstaður
Bændasamtök Íslands
Eldey Aqua / Reasea Energy
Fine Foods
First Water
Fiskistofa
Fjarðabyggð
GeoSalmo
Hafrannsóknastofnun
Háafell
Ice Fish farm
Icelandic Wildlife Fund

ILFS/Laxey
ÍS 47 og Hábrún
Ísafjarðarbær
Landssamband veiðifélaga
Landvernd
Laxfiskar
Laxinn lifir
Matorka
Matvælastofnun
Múlaþing
NASF á Íslandi
Náttúruverndarsamtök Íslands
Rækt
Samherji fiskeldi
Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi
Samtök þörungafélaga
Sjávarklasinn
Sjótækni
Skelrækt
Strandabyggð
Súðavíkurhreppur
Tálknafjörður
Umhverfisstofnun
Ungir umhverfissinnar
VÁ-félag um vernd fjarðar
Vestfjarðarstofa
Vesturbyggð
Þörungamiðstöðin

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Frumvarpið mun snerta stjórnarmálefni umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis og innviðaráðuneytisins þar sem að frumvarpið mun koma inn á verksvið undirstofnana framangreindra ráðuneyta.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Í júní 2023 var skilgreindum hagaðilum boðið á kynningarfundum á vegum matvælaráðuneytisins þar sem fyrstu hugmyndir að áherslum stefnu um lagareldi voru kynntar. Í hópi hagaðila voru 77 einstaklingar frá 44 mismunandi lögaðilum, sveitarfélögum, opinberum stofnunum og hagsmunasamtökum. Hugmyndum var ætlað að vera útgangspunktur fyrir opna umræðu um hvaða leiðir skyldu valdar við mótun stefnunnar. Í kjölfar fundarins gafst hagsmunaaðilum kostur á að koma sjónarmiðum sínum skriflega á framfæri. Alls bárust 32 umsagnir. Hagaðilar fengu svo kynningu á helstu atriðum stefnumótunarinnar í september 2023. Drög að stefnu um lagareldi voru svo birt á samráðsgátt stjórnvalda þann 4. október sl. undir heitinu „Uppbygging og umgjörð lagareldis – Stefna til ársins 2040“ þar sem almenningi og hagsmunaaðilum gefst kostur á að koma athugasemdum á framfæri.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Í forsendum fjárl.frv. 2024 og fjármálaáætlunar 2024-2028 hefur verið gert ráð fyrir tekju- og gjaldaáhrifum þessara frumvarpsáforma. Þannig er gert ráð fyrir að verja um 2,2 ma. kr. í að efla stjórnsýslu, rannsóknir og eftirlit með fiskeldi á tímabili áætlunarinnar. Á móti er áætlað að tekjur ríkissjóðs muni aukast umtalsvert frá því sem nú er sem muni leiða til þess að afkoma ríkissjóðs vænkist til mikilla muna
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já verkefnisáætlun hefur verið gerð. Áætlað er að drög að frumvarpi til laga um lagareldi verði birt á samráðsgátt stjórnvalda í byrjun desember og verði þar inn í fjórar vikur. Gert er ráð fyrir að frumvarp til laga verði svo tilbúið í byrjun febrúar. 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. Í einhverjum tilvikum er fyrirhugað að sett verði bráðabirgðaákvæði sem gefi hagsmunaaðilum ákveðinn aðlögunarfrest. 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. Fyrirhugað er að aðgerðaáætlun sú sem fylgir stefnumótun lagareldis verði endurskoðuð á hverju ári. Að fimm árum liðnum, eða árið 2028, verða metnir þeir mælikvarðar sem fyrirhugað er að innleiða með lagasetningu þeirri sem hér er kynnt. 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.