

Umsögn um skýrslu Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi

Flateyri, 3. apríl 2023

Vísað er til skýrslu Boston Consulting Group ("BCG"), sem út var gefin þann 28. febrúar sl., og ber heitið *Staða og framtíð lagareldis á Íslandi*. Skýrslan var lögð fram í samráðsgátt þann 28. febrúar sl. og óskað umsagna fyrir 4. apríl nk. Í erindi þessu er að finna umsögn systurfyrirtækjanna *ÍS 47 ehf.* og *Hábrúnar hf.*, (hér eftir saman nefnd umsagnaraðilar). Bæði ÍS 47 ehf. og Hábrún hf. eru frumkvöðlafélög í fiskeldisstarfsemi á Vestfjörðum og hafa verið með eldisstarfsemi um áraraðir við mjög erfiðar aðstæður. Eftirfarandi umsögn snýr að skýrslu BCG og þeirri stefnumótun sem ráðherra hyggst vinna á þessu ári.

Umsagnaraðilar fagna skýrslu BCG sem og því að Matvælaráðherra hafi ráðist í umfangsmikla stefnumótunarvinnu sem hafi að markmiði að bæta stjórnsýslu og umgjörð fiskeldis á Íslandi. Þá er tekið undir, að brýnt er, að náð samráð verði haft við haghafa í greininni á öllum stigum ferilsins. Benda verður á að verulegir ágallar hafa verið á stjórnarframkvæmd í þessum málaflokki á síðustu misserum, auk þess sem reynsla undangenginna ára hefur dregið fram atriði sem sem færa þarf til betri vegar og skýra frekar. Jafnframt er brýnt að staða frumkvöðla í greininni sé tryggð með stefnumótun og lagasetningu og komið sé í veg fyrir samþjöppun fiskeldisleyfa til örfárra erlendra aðila.

Lög nr. 101/2019 leiddu til réttaróvissu og mismununar

Umsagnaraðilar sakna umfjöllunar BCG um breytingu á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 frá 2019, hvaða afleiðingar sú lagasetning hafði og getur haft (þá t.d. varðandi mögulega skaðabótaábyrgð ríkisins vegna einstakra leyfisumsókna) og úrbætur vegna þeirrar lagasetningar. Á vorþingi 2019, var lokið við umfangsmikla endurskoðun á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Þá voru samþykkt lög nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi. Yfirlýst markmið laganna var að styrkja lagaumgjörð og stjórnsýslu fiskeldis, en áhrifin voru í mörgu tilliti þveröfug. Lagabreytingarnar 2019 hafa leitt af sér verulega óvissu um leyfisveitingar, stuðlað að frekari samþjöppun eignarhalds í greininni og leitt af sér óréttmæta mismunun milli aðila sem fyrir lagasetninguna voru í sambærilegri stöðu. Í því sambandi er rétt að benda á nýlegan úrskurð Úrskurðarnefndar Umhverfis- og Auðlindamála frá 14. desember 2021 í máli nr. 102/2021. Í því máli komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að hafna því að taka tillögu Hábrúnar hf. að matsáætlun fyrir 11.500 tonna fiskeldi á fjórum hafsvæðum í Ísafjarðardjúpi til efnismeðferðar vegna breytinga sem gerðar hefðu verið á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi með lögum nr. 101/2019, sem staðfest höfðu verið af forseta 1. júlí 2019, en höfðu ekki verið birt fyrr en 19. júlí sama ár. Á þeim drætti hefur ekki verið fengin skýring. Auk þess hefur ekki fengist fullnægandi skýring á meðferð atvinnuveganefndar vegna lagasetningar um breytingar á lögum um fiskeldi frá 2019, þar sem skurðarlína leyfisumsókna sem héldu gildi sínu við lagasetninguna, gjörbreyttist á einni nóttu milli 2 og 3. umræðu án nokkurrar greiningar eða samráðs. Mál Hábrúnar hf. er mjög gott dæmi um óvönduð og ógagnsæ vinnubrögð löggjafans og stjórnsýslunnar í heild er varða fiskeldi, sem geta leitt til

skaðabótarábyrgðar ríkisins og hugsanlega hindrað alveg uppbyggingu lítill frumkvöðlafélaga á Vestfjörðum.

Þegar lög nr. 101/2019 gengu í gildi höfðu báðir umsagnaraðilar unnið um langt skeið að umsóknum um auknar framleiðsluheimildir. ÍS 47 ehf hafði afhent Skipulagsstofnun ítarlega matsáætlun vegna umhverfismats fyrir 900 tonna framleiðsluaukningu í Önundarfirði. Matsáætlun Hábrúnar hf. vegna framleiðslu 11.500 tonn af regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi hafði verið til meðferðar hjá Skipulagsstofnun í 12 mánuði. Álitamál er hvort önnur eða báðar þessar umsóknir haldi gildi sínu samkvæmt lagaskilarreglu sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði II, þar sem hvorugt fyrirtækið var í stakk búið til þess að ljúka frummatsskýrslu áður en lögin tóku gildi. Rétt er að undirstrika að matsáætlun og frummatsskýrsla eru efnislega sambærilegar skýrslur um mat á umhverfisáhrifum. Önnur fyrirtæki, sem bakland eiga í erlendum stórfyrirtækjum, náðu hins vegar að ljúka frummatsskýrslu og hugsanlega tryggja sér framleiðsluheimildir fyrir mörg þúsund tonn, grípi stjórnvöld ekki í taumana. Spiluðu þar einnig inn í fordæmalausar tafir við birtingu laganna sem aðeins útvöldum virtist kunnugt um. Niðurstaðan var sú að stórfyrirtæki í erlendri eigu náðu að tryggja hagsmuni sína, en innlendir frumkvöðlar, sem ekki höfðu viðlíka fjárhagslegan styrk og tengsl, misstu af lestinni.

Umsagnaraðilar telja að stefnumótun ráðherra eigi öðrum þræði að beinast að því að ráða bót á þeim annmörkum sem voru á lögum nr. 101/2019 og framkvæmd þeirra.

Í 4. gr. a. í lög um fiskeldi, sem bætt var við lögum með breytingalögum nr. 101/2019, er mælt svo fyrir að Hafrannsóknastofnun skuli ákveða skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða. Ekkert bólar á þessari skiptingu, og er fullkomlega óljóst hver staðan er á vinnu við þessa skiptingu í stjórnkerfinu, sem er afar óheppilegt því um er að ræða forsendu útgáfu leyfa fyrir ný eldissvæði. Þá skýra lögin ekki með skilmerkilegum hætti hvaða áhrif framangreind skipting hafi á eldissvæði sem rekstraraðilar nýta nú þegar skv. útgefnum rekstrarleyfum eða hvaða áhrif gildandi rekstrarleyfi hafi á fyrirkomulag við skiptingu eldissvæða. Er þetta bagalegt og skapar réttaróvissu fyrir rekstraraðila í greininni.

Annmarkar á lögum nr. 101/2019 leiddu til þess að Alþingi samþykkti með lögum nr. 59/2021 bráðabirgðaákvæði IX sem fjallar um úthlutun vannýttis lífmassa og frumkvöðlarétt. Reglurnar hafa ekki enn verið útfærðar nánar með reglugerð, en nauðsynlegt er að vanda til verka, til þess að hinar nýju reglur hafi tilætluð áhrif. Þá er enn fremur ástæða til þess að meta hvort ekki séu efni til þess að endurskoða lagaskilaregluna sem sett var með lögum nr. 101/2019 til þess að leiðrétta þá ómálefnalegu mismunun sem hún leiddi af sér gagnvart innlendum frumkvöðlum.

Samþjöppun eignarhalds

Skýrsla BCG bendir á þá samþjöppun á eignarhaldi sem hefur átt sér stað í fiskeldi hér á landi. Í dag eru 94% framleiðsluheimilda samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum til sjókvíaeldis í höndunum á þremur norskum fyrirtækjasamstæðum.

Stefnumótun ráðherra hlýtur meðal annars að snúa að þessari stöðu, þ.e. hvort við það verði unað að svo umfangsmiklar náttúruauðlindir og réttindi, og heil atvinnugrein, séu í reynd undir yfirráðum örfárar erlendra einstaklinga, og hvernig megi sporna gegn þessari slæmu þróun.

Í sjávarútvegi eru skýrar reglur um takmarkanir á samþjöppun veiðiheimilda, en samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða getur engin einn aðili, eða félög í eigu tengdra aðila, farið með meira en 12-20% aflahlutdeilar í hverri fiskitegund sem lúta reglum um aflamark. Þá eru einnig í gildi takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila í fyrirtækjum sem stunda fiskveiðar samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri nr. 34/1991. Eðlilegt er að skoða hvernig megi leiða í lög reglur af þessum toga til þess að sporna við því að leyfi til fiskeldis safnist á hendur örfárar erlendra aðila. Óbreytt staða getur ekki talist ásættanleg.

Frumkvöðlar og frumkvöðlaréttur íslenskra aðila

Eins og fyrr var rakið var markmið breytingalaga nr. 59/2021 (bráðabirgðaákvæði IX um vannýttan lífmassa) m.a. að tryggja stöðu frumkvöðla við úthlutun vannýtts lífmassa, en tilefni lagabreytinganna var sú réttaróvissa sem lög frá 2019 höfðu skapað að margra mati um frekari úthlutun framleiðsluheimilda á eldissvæðum sem þegar voru nýtt skv. útgefnum rekstrarleyfum. Í nefndarálit meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis segir um stöðu og úthlutun til frumkvöðla:

*„Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að ráðherra verði gert að setja reglugerð til nánari útfærslu á hinu nýja ákvæði til bráðabirgða, **m.a. hvað varðar úthlutun til frumkvöðla** og leggur til breytingu þess efnis“.*

Hér er um að ræða ófrávíkjanlega **skyldu** ráðherra til að setja á reglugerð í samræmi við 2. mgr. Bráðabirgðaákvæðisins og tryggja þannig úthlutun til frumkvöðla.

Í lögskýringargögnum var mælt fyrir um að við úthlutun viðbótarlífmassa, eins og hann er skilgreindur í bráðabirgðaákvæðinu, ætti að tryggja stöðu frumkvöðla með nánari ákvæðum í reglugerð og veita frumkvöðlum forgang á grundvelli samfelldrar reynslu af uppbyggingu og rekstri sjókvíaeldis á viðkomandi svæði á liðnum 10 árum. Í því sambandi má benda á nefndarálit með breytingartillögu laga nr. 59/2021:

„Meiri hlutinn leggur því til að auk fyrirmæla 3. mgr. 4. gr. a um mat á tilboðum skuli gert skýrar að þegar litið er til reynslu af fiskeldisstarfsemi o.fl. samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 4. gr. a sé þar einnig átt við að litið sé til frumkvöðla þar sem slíkt eigi við en um nánari útfærslu fari samkvæmt reglugerð. Við mat tilboða á þeim svæðum sem slíkt á við, að teknu tilliti til tillagna meiri hlutans,

megi t.d. hafa til viðmiðunar að tilboðsþjóðandi njóti forgangs á grundvelli reynslu af uppbyggingu og rekstri sjókvíaeldis á liðnum 10 árum á því svæði sem boðið er út til úthlutunar lífmassa.“

Mikilvægt er að stefnumótun ráðherra tryggi að þessum markmiðum verði náð. Frumkvöðlar líkt og ÍS 47 og Hábrún eiga langa samfellda rekstrarsögu í sveiflukenndum rekstri, eins og fiskeldi er, og hafa lagt verulega að mörkum til atvinnusköpunar og uppbyggingar íslensks atvinnulífs á landsbyggðinni. Brýnt er að hugtakið «frumkvöðull» verði í reglugerð raunverulega bundið við þá sem eiga samfellda sömu um rekstur eldis á tilteknu svæði í 10 ár, og að á þeirra vegum hafi raunveruleg eldisstarfsemi, með þeirri fjárhagslegu áhættu sem henni fylgir, farið fram.

Reglur af þessum meiði eru einnig til þess fallnar að sporna gegn því að erlend stórfyrirtæki sópi til sín þeim heimildum sem í boði eru í krafti fjárhagslegra yfirburða. Eðlilegt er einnig í þessu skyni að reglur um lágmarksverð taki tillit til stöðu frumkvöðla, eins og ráða má af lögskýringargögnum, þannig að ekki séu sett lágmarksverð sem einungis eru á færi erlendra stórfyrirtækja að reiða fram, heldur taki þau mið af íslenskum aðstæðum og gjaldaumhverfi eins og kemur fram í bráðabirgðarákvæði IX um vannýttan lífmassa.

Úthlutun eldssvæða og leyfisveitingar

Umsagnaraðiliar fagna þeirri ábendingu BCG að gera leyfisveitingarferlið skilvirkara með einni stofnun og straumlinulaga leyfisveitingaferlið og tryggja þannig fyrirsjáanleika. Þörf er á því að skýra betur reglur, skilyrði og umgjörð við úthlutun eldissvæða og heimilda til eldis. Fyrr í umsögn þessari hefur verið rætt um mikilvægi þess að skýrar reglur verði settar til þess að tryggja stöðu frumkvöðla við úthlutun viðbótarlífmassa. Einnig er bent á að lögin um fiskeldi eru afar fáorð um endur úthlutun eldissvæða án útboðs, sem getur komið til skv. 3. mgr. 7. gr. laga um fiskeldi. Er til að mynda óeðlilegt að slík endur úthlutun geti komið til álita hafi leyfishafi ekki um árábil nýtt rekstrarleyfi sitt, en brögð hafa verið að því að rekstraraðilar hangi á leyfum og eldissvæðum árum saman án þess að nýta þau. Er mikilvægt að reglur um fiskeldi hindri slíka «stöðutöku» í leyfum og eldissvæðum, sem mörg dæmi eru um að fyrirtæki hafi stundað, en Matvælastofnun hefur ekki fylgt eftir skýrum ákvæðum um afturköllun rekstrarleyfa, sem ekki eru nýtt, í fullu samræmi við 15. og 16. gr. laga um fiskeldi.

Núverandi fyrirkomulag og reglur um leyfisveitingar til fiskeldis í sjó eru að ýmsu leyti flóknar og óskilvirkar. Ástæða er til þess að stefnumótun ráðherra beini sjónum að því að einfalda ferlið, auka skilvirkni og fyrirsjáanleika. Margar stofnanir hafa aðkomu að ferlinu með einum eða öðrum hætti, eða þurfa að leysa úr viðfangsefnum sem nauðsynlegt er að útkljá til þess að hægt sé að gefa út leyfi, s.s. Skipulagsstofnun, Hafrannsóknastofnun, Matvælaráðuneytið, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Í ýmsum tilvikum hefur virst sem framangreindar stofnanir hafi talið ójóst hver verkaskipting er þeirra á milli og hvernig

valdmörk liggja. Þannig hefur Skipulagsstofnun t.d. ítrekað verið gerð afturreka af Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála vegna ákvarðana um stöðva umhverfismat vegna umsókna um rekstrarleyfi, en nefndin hefur úrskurðað í þessum tilvikum að Matvælastofnun hafi það hlutverk að meta hvort forsendur séu til útgáfu rekstrarleyfis en ekki Skipulagsstofnun. Mikilvægt er að hlutverk og valdmörk þessara stofnunar sé skýrlega afmarkað í lögum og reglugerð, þannig að stjórnsýsluframkvæmd gangi snuðrulaust fyrir sig.

Hafrannsóknastofnun hefur enn ekki ákveðið skiptingu fjarða og hafsvæða í eldissvæðis, líkt og mælt er fyrir um í 4.gr. a. í lögum um fiskeldi. Lögin eru enn fremur fáorð um það á hvaða viðmiðum sú skipting skuli byggjast. Fjallað hefur verið í umsögn þessari um þá réttaróvissu sem af þessari stöðu leiðir. Í þessu samhengi er enn fremur ástæða til þess að undirstrika mikilvægi þess að skipting hafsvæða og fjarða í eldissvæði taki mið af viðeigandi fjarlægðarmörkum milli ótengdra aðila, en í 18. gr. reglugerðar um fiskeldi er kveðið á um að þessi fjarlægðarmörk skuli að jafnaði vera 5 km frá útmörkum eldissvæða (eða sjókvíaeldissvæða) ótengdra aðila. Um er að ræða mikilvæga reglu sem hefur það markmið að sporna við útbreiðslu smitsjúkdóma. Í framkvæmd eru mörg dæmi um að verulega sé vikið frá þessi viðmiði, sem kann að skapa álitamál þegar kemur að skiptingu samkvæmt 4. gr. a. og úthlutun vannýttis lífmassa, til dæmis hvaða aðili skuli eiga forgang ef fjarlægð milli starfsstöðva er ekki innan ásættanlegra marka frá sjónarhóli varna gegn smitsjúkdómum. Í slíkum tilvikum ættu reglur t.d. að kveða með afdráttarlausum hætti á um að sá njóti forgangs sem hefur haft með höndum raunverulega eldisstarfsemi, fram yfir aðila sem ekki hefur nýtt heimildir sínar skv. rekstrarleyfi, eins og dæmi eru um.

Þörf er á gagngerri endurskoðun á þeim svokölluðu friðunarsvæðum sem lögðu bann við fiskeldi með auglýsingu nr. 460/2004, sett af þáverandi Umhverfisráðherra. Réttaráhrif umræddrar auglýsingar eru óljós og friðunarsvæðin hafa því takmarkað lagalegt gildi. Guðni Ágústsson, þáverandi Umhverfisráðherra, tók þá ákvörðun að „vernda mikilvægar laxveiðiár“ með því að banna fiskeldi í fjörðum og flóum þar sem þær var að finna. Tæknileg útfærsla var að draga línu á milli ystu punkta sitt hvoru megin fjarða og flóa. Ekkert var hugsað um hvort hægt væri að hafa línurnar innar – en sú spurning kom aldrei upp. Engar líffræðilegar ástæður, athuganir eða rannsóknir lágu að baki því hvar og með hvaða hætti línan var dregin á hverjum og einum stað. Því er þörf á því að endurmeta þessi friðunarsvæði m.t.t. líffræðilegra aðstæðna, byggða á rannsóknum og án tilfinninga, sérstaklega er varðar mögulega erfðablöndun við villtan lax. Í því sambandi má benda á að viðmið Hafrannsóknarstofnunnar (sbr. 6 mgr. 18. gr reglugerðar um fiskeldi nr. 540/2020) er 5km fjarlægð eldis frá ósum laxveiðiáa, umrædd friðunarlína er lang umfram þau viðmið. Einnig verður að benda á þá staðreynd að sá stofn regnbogasilungs sem er heimilaður hér á landi tímgast ekki við villtan stofn og því ekki um mögulega erfðablöndun að ræða. Það eru því vísindaleg rök fyrir því að regnbogasilungselði verði heimilað á áðurnefndum friðunarsvæðum þar sem slík svæði voru sett með lax í huga. Verði regnbogasilungselði heimilað á þessum svæðum hefði það gríðarlega jákvæð áhrif út frá byggðarsjónarmiðum og mikil tækifæri í brothættum byggðum.

Græn leyfi

Umsagnaraðilar fagna ábendingu BCG um græn leyfi. Græn leyfi geta t.d. verið eldisaðferðir sem stytta verulega tíma í sjó minnka þannig umhverfisáhrif. Einnig regnbogasilungsemi þar sem ekki er hætt á erfðablöndun vegna hans. Umsagnaraðilar telja auk þess veruleg tækifæri í lífrænni vottun sem verður að fá aukið vægi við leyfisveitingar auk þess að búa til frekari hvata til þess með lægri gjaldtöku.

Brýnt er að skoða þann möguleika vel að þeir aðilar sem hyggja á umhverfisvænt og lífrænt eldi fái aukið vægi við leyfisveitingar og fullt tillit sé tekið til slíkrar starfsemi við útgáfu annara leyfa. Í því sambandi má nefna að til þess að öðlast lífræna vottun eru gerðar auknar kröfur um hvíldartíma eldissvæða, minni þéttleika í kvíum, bann við efnameðhöndlun og koparnotkun, umhverfisvænt fóður, auknar fjarlægðir milli eldissvæða ótengdra aðila o.s.frv. Bæði ÍS 47 og Hábrún hafa mikinn áhuga á því að starfrækja lífrænt eldi en til þess að slíkt sé mögulegt þarf að hafa áðurnefndar vottanir í huga, t.d. þarf þónokkur eldissvæði sem og að fjarlægð við eldissvæði ótengdra aðila þarf að vera töluvert umfram 5km viðmið skv. reglugerð 540/2020. Einnig mætti horfa til þess að byggja inn hvata eða forgang við leyfisveitingar s.s á nýjum svæðum þannig að horft yrði til þess að rekstraraðilar bjóði upp á lausnir varðandi sjókvíaelði og tengdan iðnað sem leiði til framfara á vistkerfisnálgun, stuðli að nýsköpun í greininni og séu almennt taldar til heilla fyrir ímynd greinarinnar til skemmri og lengri tíma.

Lokaorð

Áríðandi er að ráðherra setji skýra stefnumörkun gegn samþjöppun eldisheimilda í erlendri eigu. Í því sambandi er eðlilegt að allar frekari leyfisveitingar til erlendra stórfyrirtækja séu stöðvaðar strax á meðan stefnumótun stendur, gildir þá einu um hvort ræðir frekari eldisheimildir, ný eldissvæði eða breytingar á núgildandi leyfum.

Að lokum vilja undirritaðir ítreka að ráðherra taki tillit til og tryggi rétt lítilla íslenskra frumkvöðlafélaga sem hafa orðið undir í baráttunni við erlend stórfyrirtæki og hafa auk þess orðið fyrir barðinu á vanhugsuðum lagasetningum í fiskeldi. Slík íslensk frumkvöðlafélög geta ekki borið skaðann við þessar aðstæður og þess sem á undan hefur gengið.

Halldór Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Hábrúnar hf. og ÍS 47 ehf