

Atvinnuvegaráðuneytið
Skúlagata 4,
101 Reykjavík

Sent á vef samráðsgáttar.
Reykjavík, 30. september 2026.

Efni: Umsögn Landssambands veiðifélaga um áform um lagasetningu, frumvarp til laga um hafeldi (mál nr. S-168/2026)

Landssamband veiðifélaga, kt. 640374-0129 (hér eftir „LV“ eða „Landssambandið“), gerir hér með eftirfarandi athugasemdir við áform atvinnuvegaráðuneytisins um lagasetningu, frumvarp til laga um hafeldi, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda 8. september 2026 (mál nr. S-168/2026). Landssambandið er heildarsamtök veiðifélaga landsins og talar fyrir hönd veiðiréttarhafa og þeirra samfélaga sem byggja afkomu sína, beint og óbeint, á heilbrigðum og sjálfbærum villtum lax- og silungsstofnum. Þeir stofnar eru ekki aðeins náttúruverðmæti heldur einnig grundvöllur verðmætasköpunar, byggðar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda víða um land.

Landssambandið leggst gegn áformunum eins og þau liggja fyrir. Hafeldi, eins og það er skilgreint í áformunum og í frumvarpi til laga um lagareldi (529. mál á 157. löggjafarþingi), er sjókvíaeldi, hvort sem er í opnum, hálflokuðum eða lokuðum kvíum, aðeins utan þeirra svæða þar sem slíkt eldi er stundað í dag. Í áformunum og frummati á áhrifum er hvergi fjallað um villta laxastofna, erfðablöndun, strok, laxalús eða sjúkdóma. Þá er ekkert sem útilokar eldi á frjóum laxi af norskum uppruna. Verði áformin að lögum í þeirri mynd sem boðuð er, er hætt við að til verði ný leið til að hefja eldi á frjóum laxi við strendur sem hafa verið lokaðar fyrir slíku eldi í yfir tvo áratugi, með nýjum réttindum sem erfitt verður að afturkalla.

1. Hafeldi er í eðli sínu sjókvíaeldi

Í greinargerð með 529. máli segir að hafeldi og sjókvíaeldi eigi margt sameiginlegt og að aðalmunurinn felist í fjarlægð eldisstöðva frá landi. Að færa opnar kvíar fjær landi breytir ekki eðli starfseminnar og áhættunni sem hún skapar. Frjór eldislax í opnum sjókvíum er sama áhættan hvort sem kvíin liggur inni í firði eða úti fyrir ströndinni, munurinn er helst sá að aðstæður verða erfiðari.

Í umsögn Iceland Offshore Salmon ehf. um áformin er þetta raunar staðfest, þar sem segir að búnaður og fiskur þurfi að þola meiri öldugang, strauma og vind. Meira álag á búnað þýðir meiri hættu á rekstraratvikum og stroki. Þegar strok verður á opnu hafi er nánast útilokað að

ná fiskinum aftur, og engin leið að segja fyrir um í hvaða ár hann gengur. Reynslan af stroki hér á landi sýnir að eldislax getur dreifst mun víðar en áður var talið.

Reynslan erlendis sýnir að búnaðurinn sem er notaður í úthafseldi verður fyrir hnjaski og fiskur strýkur. Úr Ocean Farm 1, flaggskipi SalMar á sviði úthafseldis við Frøya í Noregi, sluppu um 16.000 laxar árið 2018 og aftur varð strok úr sömu stöð árið 2020. Það var búnaður sem var sérhannaður fyrir opið haf, í höndum eins stærsta eldisfyrirtækis heims. Mannleg misstök verða hvort sem er á úthafi eða í fjörðum.

Því er stundum haldið fram að hafeldi valdi minni mengun og minna lúsaálagi en eldi í fjörðum. Það eru tilgátur sem hafa ekki verið sannreynðar við íslenskar aðstæður, og í þessu samhengi er rétt að rifja upp staðhæfingar þáverandi starfsmanns MAST að laxalús yrði aldrei vandamál í íslensku eldi. Reynslan hefur svo sannarlega sýnt annað. Úrgangur sem dreifist yfir stærra svæði hverfur ekki og lús og smitsjúkdómar geta borist langar leiðir. Villtur lax, bæði gönguseiði á leið til hafs og fullorðinn lax á leið heim, fer um þessi hafsvæði. Ef prófa á slíkar tilgátur ætti það að vera gert með ófrjóum fiski.

2. Norskar sérfræðistofnanir vara við hafeldi

Norðmenn eru komnir lengra en Íslendingar í undirbúningi hafeldis. Þegar norsk stjórnvöld kynntu áform um að opna þrjú hafsvæði fyrir hafeldi (Norskerenna sør, Frøyabanken nord og Trænabanken) í desember 2024, lögðust helstu sérfræðistofnanir landsins gegn því að hefja framleiðslu að svo stöddu:

- Miljødirektoratet, norska umhverfisstofnunin, taldi í umsögn sinni 19. desember 2024 að hafeldi gæti haft mjög alvarlegar afleiðingar fyrir villtan lax á öllum þremur svæðunum. Stöðvarnar væru stórar með mikinn fjölda fiska, afleiðingar stroks gætu orðið alvarlegar fyrir bæði norska og erlenda laxastofna og erfiðara yrði að ná strokufiski aftur. Stofnunin réð frá því að svæðin yrðu boðin út fyrr en meiri þekking og öruggari rekstraraðferðir lægju fyrir.
- Havforskningsinstituttet, norska hafrannsóknastofnunin, sagði 20. desember 2024 að of lítið væri vitað um hafeldi til að hefja umfangsmikla framleiðslu. Þekkingargrunnurinn væri of veikur um áhrif á villtan lax, smit, sjávarspendýr og velferð eldisfiska. Stofnunin benti á að engin þekking væri til um hvað verður um eldislax sem sleppur úr stöðvum langt frá ströndinni, og að eitt svæðanna skaraðist við helstu gönguleið villtra laxaseiða í Noregi.
- Mattilsynet, norska matvæla- og dýraheilbrigðiseftirlitið, mælti 20. desember 2024 gegn því að auka heildarframleiðslu með hafeldi fyrr en náðst hefði stjórn á núverandi vanda vegna mikilla affalla, sjúkdóma, skertrar velferðar og losunar laxalúsar.

Þá hafa norsk náttúruverndarsamtök, þar á meðal Norske Lakseelver (systursamtök Landssambandsins), WWF og Norges Jeger- og Fiskerforbund, lagst gegn uppbyggingu hafeldis með núverandi tækni. Í sameiginlegri umsögn sjö samtaka frá 2. maí 2022 var varað

við því að flutningur eldis út á haf yrði leið til að auka heildarframleiðslu og heildarálag, í stað þess að draga úr álagi við ströndina.

Rannsóknir Havforskningsinstituttet frá 2019 sýna enn fremur að lúsasmit getur borist frá opnum hafeldisstöðvum til strandsvæða og að stöðvar allt að 20 til 30 sjómílur frá grunnlínu þurfi að stýra í samhengi við eldi og smitálag við ströndina. Sama gagnrýni kemur fram í Skotlandi. WildFish benti í maí 2026 á að stefna skoskra stjórnvalda um að færa laxeldi lengra út á haf byggðist á þeirri röngu forsendu að það leysti vistfræðilegan vanda greinarinnar.

Landssambandið bendir á að þessi varnaðarorð eiga sérstaklega vel við á Íslandi. Íslenskir laxastofnar eru litlir og viðkvæmir og þola síður ágengni eldislaxa en stórir erlendir stofnar. Þá liggja áformin fyrir án þess að nokkurt mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram.

3. Hafeldi opnar leið að svæðum sem hafa verið friðuð í yfir tuttugu ár

Í áformunum er hafeldi skilgreint sem eldi á svæðum sem eru hvort tveggja utan svæða skv. 6. gr. laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og utan viðmiðunarlínu skv. 5. gr. laga nr. 79/1997. Í greinargerð 529. máls kemur fram að þau vatnshlot sem þar skipta máli séu strandsjór, sem nær allt að einni sjómílu utan grunnlínu. Hafeldi þarf því ekki að fara fram á opnu hafi langt frá landi. Ekkert í skilgreiningunni kemur í veg fyrir að eldi á frjóum laxi verði staðsett rétt utan þeirra lína sem afmarka friðunarsvæðin samkvæmt auglýsingu nr. 460/2004, svo sem í Faxaflóa, Breiðafirði, Húnaflóa og Skagafirði. Hvar margar af verðmætustu laxveiðiám landsins renna í haf.

Hafrannsóknastofnun benti á það í umsögn sinni til atvinnuveganefndar um 529. mál, dags. 10. apríl 2026, að þeim svæðum sem lokað voru með auglýsingu nr. 460/2004 hefði verið lokað af gildum ástæðum, og að prófanir jafnvel á lokaðum og hálflokaðum kvíum ættu ekki að fara fram innan svæða sem hingað til hafa verið lokað fyrir eldi. Ef stofnunin telur ekki forsvaranlegt að prófa lokaðan búnað á þessum svæðum, er ljóst að opið eldi á frjóum laxi rétt utan við þau er enn síður forsvaranlegt. Friðun sem nær aðeins að ákveðinni línu í sjónum veitir litla vernd ef hægt er að stunda eldi rétt handan hennar.

4. Vísindalegur grunnur er ekki til staðar

Áhættumat erfðablöndunar sem nú er í gildi er frá árinu 2020, eða meira en sex ára gamalt, þótt lög geri ráð fyrir endurskoðun að hámarki á þriggja ára fresti. Hafrannsóknastofnun hefur sjálf greint frá því að bæði fjöldi strokulaxa og hlutfall kynþroska strokulaxa hafi verið langt yfir þeim viðmiðum sem sett voru. Á meðan grunnurinn undir núverandi eldi er í þessu ástandi er ekki forsvaranlegt að hefja undirbúning nýrrar greinar sjókvíaeldis á nýjum svæðum.

Enn alvarlegra er að þekking á gönguleiðum íslenskra laxa í hafi er nánast engin. Í svari Hafrannsóknastofnunar við fyrirspurn Landssambandsins, dags. 24. mars 2026, kemur fram að farleiðir laxaseiða frá árósum á fæðuslóðir í hafinu séu ekki þekktar hér við land, fyrir utan ein

lítil rannsókn á merktum eldisseiðum úr Kiðafellsá í Hvalfirði. Sama gildi að mestu um göngur fullorðins lax aftur að landi, og ekki sé vitað til að rannsakað hafi verið hvar helstu fæðuslóðir laxa úr ám á Norðurlandi vestra liggja. Þá hefur stofnunin ekki metið áhrifasvæði fiskeldis að öðru leyti en í áhættumati erfðablöndunar og telur að gönguseiði séu líklega í mestri hættu af laxalús á strandsvæðum, þar sem farleiðir þeirra eru óþekktar. Stofnuninni hefur ekki tekist að fá fjármagn til að rannsaka farleiðir laxaseiða í Ísafjarðardjúpi. Loks bendir hún á að laxar á göngu sæki líklega á staði þar sem mikið er af laxi fyrir, svo sem í kvíum.

Norska hafrannsóknastofnunin varaði við hafeldi á Frøyabanken vegna þess að vitað er að þar liggur helsta gönguleið villtra laxaseiða í Noregi. Hér á landi er ekki einu sinni vitað hvar gönguleiðirnar liggja. Það er því ómögulegt að staðsetja hafeldisstöð þannig að hún sé örugglega utan gönguleiða íslenskra laxa, hvort sem um er að ræða gönguseiði á leið til hafs eða fullorðinn lax á leið heim, sem gengur gjarnan meðfram ströndinni. Að heimila eldi á frjóum laxi í opnum kvíum á hafsvæðum þar sem enginn veit hvort villtur lax fer um er andstætt varúðarreglunni. Grunnrannsóknir á gönguleiðum og fæðuslóðum íslenskra laxastofna þurfa að liggja fyrir, óháð hagsmunum eldisfyrirtækja, áður en nokkur umræða um hafeldi getur átt sér stað.

Í 529. máli var gert ráð fyrir að gefa mætti út tilraunaleyfi til hafeldis án þess að áhættumat erfðablöndunar eða burðarþolsmat lægi fyrir (96. og 99. gr.), á þeim forsendum að tilraunir væru afturkræfar. Erfðablöndun er hins vegar ekki afturkræf. Einn strokatburður úr tilraunaeldi á frjóum laxi getur valdið varanlegum skaða á villtum stofni. Landssambandið tekur undir með NASF á Íslandi, sem lagðist alfarið gegn slíkum tilraunaleyfum í umsögn sinni um frumvarpsdrögin í janúar 2026, sérstaklega því að hægt sé að fara fram hjá áhættumati og burðarþolsmati.

Þá gerði 529. mál ráð fyrir að væntanlegir rekstraraðilar gætu fjármagnað grunnrannsóknir í samvinnu við Hafrannsóknastofnun og fengið kostnaðinn metinn fimmfalt á móti greiðslu fyrir úthlutun eldissvæðis. Rannsóknir sem eiga að skera úr um hvort og hvar hafeldi er forsvaranlegt mega ekki vera fjármagnaðar af þeim sem eiga fjárhagslegra hagsmuna að gæta af niðurstöðunni, með fyrirheiti um réttindi að þeim loknum.

5. Hver nýtur ávinningsins og hver ber áhættuna?

Fyrsta umsögn einkaaðila í málinu er frá Iceland Offshore Salmon ehf., en framkvæmdastjóri þess er Kjartan Ólafsson, fyrrverandi stjórnarformaður Arnarlax. Þar er farið fram á að úthlutun rannsóknarsvæða og síðar nýting þeirra byggi á forgangi þess sem framkvæmir rannsóknir, en ekki á útboði, að regluverkið verði ekki íþyngjandi og að gjaldtaka hamli ekki vaxtarmöguleikum. Í reynd er því óskað eftir forgangi að hafsvæðum í eigu þjóðarinnar án útboðs.

529. mál gerði þegar ráð fyrir nýjum óráðstöfuðum laxahlut vegna hafeldis (98. gr.) og undanþágu frá affallagjaldi og framleiðslugjaldi í allt að sex ár (100. gr.). Nú er farið fram á enn frekari ívilnanir. Í umsögn NASF á Íslandi um frumvarpsdrögin var réttilega bent á að galið væri að búa til eignarrétt og lögmætar væntingar hjá þeim sem hyggjast hefja rekstur sem ekki er enn til. Réttindi sem verða til á þennan hátt njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og geta orðið ríkinu dýr ef síðar kemur í ljós að umhverfisáhrifin eru óásættanleg.

Á móti standa hagsmunir veiðiréttarhafa. Um 200 veiðifélög eiga aðild að Landssambandinu og um 2.000 fjölskyldur, einkum í dreifbýli, hafa tekjur af laxveiðihlunnindum. Veiðiréttur samkvæmt lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði er eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ávinningurinn af hafeldi rennur til fjárfesta, en áhættan af stroki og erfðablöndun lendir á veiðiréttarhöfum og villtum stofnum.

Þessi krafa um ívilnanir er ekki ný. Iceland Offshore Salmon kom fyrir atvinnuveganefnd við meðferð 529. máls, og í nefndarálinni meiri hluta nefndarinnar frá 11. júní 2026 er tekið undir að þeim sem hyggjast stunda eldi á djúpsævi verði veitt fjárhagslegt svigrúm og að ekki verði settar of íþyngjandi kröfur um gjaldtöku. Ívilnanir eru því komnar á dagskrá áður en greinin er til, hvað þá að umhverfisáhrif hennar hafi verið metin.

Til samanburðar má nefna að norsk stjórnvöld ákváðu í febrúar 2026 að opna áðurnefnd þrjú svæði fyrir útboði, þrátt fyrir varnaðarorð eigin sérfræðistofnana. Þar er þó úthlutað með samkeppni, og lagt til grundvallar að hafeldi verði ekki byggt upp í umfangsmikla atvinnugrein án fullnægjandi stjórnar á stroki og laxalús. Standist fyrstu stöðvar ekki þær kröfur verður ekki ráðist í frekari uppbyggingu. Í áformunum hér á landi er engin slík skilyrði að finna.

6. Áformin standast ekki kröfur um vandaðan undirbúning

Í lið E.1 í áformunum er fullyrt að áformin komi ekki inn á svið stjórnarskrár. Í sama skjali er þó tekið fram að taka þurfi tillit til laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, sem sýnir að áformin snerta veiðirétt, sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögfræðiáliti sem lagt var fyrir atvinnuveganefnd vegna 529. máls var einmitt bent á að ekki hefði verið lagt fullnægjandi mat á hvort frumvarpið takmarkaði tjónshættu nægilega til að eignarréttindi veiðiréttarhafa yrðu ekki fyrir óhóflegri skerðingu. Sami annmarki er á þessum áformum.

Í frummati á áhrifum er ekkert fjallað um áhrif á villta laxastofna og því slegið föstu að áformin hafi engin áhrif á byggðalög, þótt laxveiðihlunnindi séu mikilvæg tekjulind í mörgum sveitum landsins. Umfjöllun um umhverfisáhrif er vísað til „endanlegs mats“ sem ekki liggur fyrir. Þá er fyrsti mælikvarði á árangur lagasetningarinnar útflutningur, en ekki ástand villtra stofna.

Samkvæmt áformunum átti jafnframt að birta frumvarpsdrög í samráðsgátt í september 2026 og leggja frumvarpið fyrir Alþingi í október. Umsagnarfrestur um áformin rennur út 30.

september og drög hafa ekki verið birt. Við þessar aðstæður er ekkert raunverulegt svigrúm til að taka tillit til umsagna, hvorki um áformin né um frumvarpsdrögin.

Loks er röðin öfug. Í áformunum kemur fram að vinna við nýja stefnu Íslands í málefnum hafsins sé hafin og að henni ljúki vorið 2027, og að þar verði tekið tillit til hafeldis. Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun bendir í umsögn sinni á að greining á stjórnsýslu hafsvæða utan strandsvæða sé enn óunnin. Heildarlöggjöf um lagareldi dagaði uppi á síðasta þingi og áhættumat erfðablöndunar er úrelt. Það er ekki ábyrgt að setja sérlög um nýja grein sjókvíaeldis á undan stefnu um nýtingu hafsins, skipulagi hafsvæða og nýjum heildarramma um lagareldi.

Í áformunum er því haldið fram að ef ekkert verði aðhafst muni hafeldi fremur þróast í öðrum löndum. Landssambandið sér ekki að það sé vandamál sem kalli á lagasetningu í flýti. Í áformunum kemur jafnframt fram að rannsóknir á hafeldi geti byggt á 19. gr. a laga um fiskeldi um tímabundnar rannsóknir. Engin brýn þörf er því á nýrri löggjöf nú.

7. Kröfur Landssambands veiðifélaga

Landssambandið gerir eftirfarandi kröfur:

- Að horfið verði frá áformunum í núverandi mynd og að frumvarp um hafeldi verði ekki lagt fyrir Alþingi á haustþingi 2026.
- Að eldi á frjóum laxi í opnum búnaði verði ekki heimilað utan núverandi eldissvæða, hvorki sem hafeldi né tilraunaeldi. Komi til hafeldis síðar verði það eingöngu heimilað með ófrjóum fiski og búnaði sem hefur sannað sig.
- Að friðunarsvæði samkvæmt auglýsingu nr. 460/2004 verði lögfest og stækkuð, og að lögfest verði verndarbelti utan þeirra og frá ósum laxveiðiáa þar sem hafeldi verði óheimilt.
- Að engin undanþága verði veitt frá áhættumati erfðablöndunar eða burðarþolsmati, og að áhættumat verði uppfært áður en nokkur ný svæði eru tekin til skoðunar.
- Að engin réttindi verði veitt á grundvelli forgangs, og engar undanþágur veittar frá gjöldum.
- Að grunnrannsóknir verði óháðar og á forræði opinberra aðila, en ekki fjármagnaðar af væntanlegum leyfishöfum gegn fyrirheitum um réttindi.
- Að lagt verði fullnægjandi mat á áhrif hvers kyns lagasetningar um hafeldi á eignarréttindi veiðiréttarhafa samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og á atvinnu og byggð í dreifbýli.

8. Að lokum

Landssambandið styður rannsóknir og nýsköpun í eldi og telur framtíð greinarinnar liggja í lokuðum búnaði og ófrjóum fiski. Áformin sem hér eru til umsagnar opna hins vegar á nýja grein opins sjókvíaeldis á nýjum svæðum. Reynslan af sjókvíaelði hér á landi sýnir að þegar réttindi hafa einu sinni verið veitt reynist erfitt að draga úr þeim, jafnvel þegar forsendur bresta.

Landssambandið er reiðubúið til samtals við ráðuneytið og óskar eftir að fá að koma að frekari vinnu við málið með raunverulegum hætti, áður en frumvarpsdrög eru fullmótuð.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssambands veiðifélaga

A handwritten signature in black ink, reading 'Jóhann Helgi Stefánsson'. The script is cursive and fluid, with the first name 'Jóhann' and last name 'Stefánsson' clearly legible.

Jóhann Helgi Stefánsson,
framkvæmdastjóri