



13. janúar 2019

Umsögn um drög að lagafrumvarpi um breytingu á ýmsum lagafrumvörpum sem tengjast fiskeldi

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða, stjórnvaldssektir o.fl.), sem auglýst voru á Samráðsgátt stjórnvalda þann 21. desember sl.

Samtökin telja mikilvægt að gætt verði að umhverfishagsmunum og að fiskeldi byggist upp á sjálfbæran hátt, án þess að óraunhæfar kröfur um öryggi og áhættu takmarki um of vaxtarmöguleika greinarinnar. Samtökin undirstrika mikilvægi fiskeldis og að uppbygging þess verði í sem mestri sátt við umhverfið. Á undanförunum áratugum hefur víða um heim verið byggt umfangsmikið fiskeldi og búnaður batnað mjög, auk þess sem þekking og reynsla hefur dregið umtalsvert úr þeirri áhættu sem starfseminni fylgir fyrir bæði lífríki og umhverfi.

Með fyrirleggjandi frumvarpi hyggjast stjórnvöld nú móta ramma um ýmis starfsskilyrði fiskeldis þannig að þau séu fastmótuð, til langs tíma og tryggi fjárfestum, fyrirtækjum og starfsmönnum þeirra örugg, góð og samkeppnishæf rekstrarskilyrði. Undir það markmið má taka.

Í umsögn þessari gera samtökin athugasemdir einstök atriði í frumvarpsdrögum ráðuneytisins. *Í fyrsta lagi* verður fjallað um áhættumat erfðablöndunar, en þar er um að ræða einn mikilvægasta þáttinn í nefndu regluverki. Því næst verður í *öðru lagi* vikið að einstökum frumvarpsgreinum þar sem tilefni er til athugasemda.

Áhættumat erfðablöndunar og samspil við burðarþolsmat

Auðlindin sem sjókvíaeldi á laxi nýtir er rýmið til fiskeldis. Burðarþolsmatinu er ætlað að meta afrakstursgetu auðlindarinnar og er þar um að ræða mat á þoli til að taka á móti auknu lífrænu álagi án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið.

Laxeldi í sjókvíum getur haft óæskileg hliðaráhrif á aðra hagsmuni og er því mikilvægt að reynt sé að draga úr slíkum hliðaráhrifum svo mest sem mögulegt er með hagkvæmum hætti með mótvægisáðgerðum.

Þegar burðarþolsmatið liggur fyrir, og áður en leyfi til eldis er gefið út, er talið rétt að leggja mat á neikvæð áhrif fyrirhugaðs eldis á aðra hagsmuni og taka tillit til þeirra, að gefnum mótvægisáðgerðum, með takmörkun á umfangi eldisins ef þurfa þykir. Áhættumatinu er ætlað að meta slík áhrif vegna mögulegrar erfðablöndunar eldisfisks við villta laxastofna.

Í ljósi ofanritaðs væri eðlilegri röð ákvæða sú, að lagagreinin um burðarþolsmat kæmi á undan greininni um áhættumat.

Hafrannsóknastofnun er vísindaleg rannsóknastofnun. Mjög mikilvægt er að álit hennar sé ráðgefandi vegna bæði stefnumótunar stjórnvalda og ákvarðanatöku leyfisveitanda og eftirlitsaðila. Mikilvægt er að forðast að hinn vísindalegi ráðgjafi hafi hlutverk stjórnvalds því að slíkt fyrirkomulag væri vond stjórnsýsla og græfi undan trúverðugleika hins vísindalega ráðgjafa.

Að þessu athuguðu vilja samtökin gera athugasemd við ákvæði frumvarpsins um tíðni endurútreiknings áhættumats. Mikilvægt er, að áhættumatið verði uppfært svo oft sem þurfa þykir í ljósi þróunar og þekkingar og raunhæfra mótvægisáðgerða, en þó eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Jafnframt verði áhættumat á hverjum tíma byggt á mismunandi og ólíkum forsendum og valkostum um eldisáðgerðir og mótvægisáðgerðir og niðurstöður birtar sem tafla með mati á ólíkum valkostum. Mikilvægi slíks fyrirkomulags kemur til af því, að eðlilegast hlýtur að teljast að áhættumatinu sé ætlað að nýtast sem vísindaleg ráðgjöf sem gagnist stjórnvöldum við mótun og þróun stefnu á sviði auðlindanýtingar með laxeldi. Í því samhengi er mikilvægt að Hafrannsóknastofnun hafi ekki stjórnvaldshlutverki að gegna sem rýra myndi trúverðugleika ráðgjafarhlutverks stofnunarinnar. Leggja verður þunga áherslu á mikilvægi þess að nýtingarstefna í fiskeldi verði ávallt nýtingarstefna stjórnvalda en ekki nýtingarstefna ráðgjafanna.

Þá er einnig rétt að hafa í huga að þróun aðferða við áhættumat erfðablöndunar er skammt á veg komin, enda hefur það oftsinnis komið fram í málflutningi Hafrannsóknastofnunar um áhættumatið að um „lifandi skjal“ sé að ræða. Mikilvægt er að Hafrannsóknastofnun verði gert kleift að sinna þessu verkefni á myndarlegan og faglegan hátt.

Lögð skal áhersla á mikilvægi mótvægisáðgerða í þessu samhengi, samanber skilgreiningu á áhættumati í 1. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að líta til tveggja flokka mótvægisáðgerða:

- 1) Fyrsta stigs mótvægisáðgerðir. Þær fara fram eldisstað. Dæmi um slíkar mótvægisáðgerðir eru notkun stærri seiða og smærri möskva til að draga úr seiðasleppingum, beiting ljósastýringar til að draga úr líkum á kynþroska, o.s.frv. Þess má vænta að þróun í eldistækni og fyrsta stigs mótvægisáðgerðum geti á hverjum tíma verið til þess fallin að draga enn frekar úr áhættu á erfðablöndun.
- 2) Annars stigs mótvægisáðgerðir. Þær fara fram í ánum. Er þá fylgst á reglubundinn hátt með komu eldisfiska, t.d. með notkun myndavéla, og brugðist við og eldisfiskar fjarlægðir á kostnað eldisaðila, annað hvort með vöktun og veiði eða með því að virkja gildirur við árnar.



Annars stigs mótvægisáðgerðir hafa verið hluti af regluverkinu í Noregi síðan árið 2014 með góðum árangri.

Að mati samtakanna eru virkar varnir og mótvægisáðgerðir, bæði fyrsta stigs og annars stigs, ábyrgasta leiðin til að lágmarka áhættu. Mikilvægt er að reiknað áhættumat taki fullt tillit til þessara þátta.

Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarps

1. gr. (Skilgreining)

Samtökin gera athugasemd við skilgreiningu á villtum laxastofni í 1. gr. frumvarpsins. Sú skilgreining sem er lögð fram í frumvarpinu á rætur sínar að rekja til skilgreiningar á villtum laxastofni samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Að mati SFS er nauðsynlegt að skilgreining þessi taki mið af alþjóðlega viðurkenndum skilgreiningum sem byggjast á faglegum forsendum.

Í ráðgjafarskýrslu frá árinu 2008 skilgreinir Alþjóðahafrannsóknaráðið (ICES) villta laxastofna með eftirfarandi hætti:

„Villtir laxastofnar eru stofnar sem viðhalda sér sjálfir með engum eða afar takmörkuðum sleppingum seiða úr eldi.“

Ennfremur er upplýst að ICES skilgreinir ár með villtum laxi á grunni þess að >90% gönguseiðaframleiðslunnar séu frá foreldrum sem sjálfir eru hluti náttúrulegrar framleiðslu.

Með hliðsjón af þessu telja samtökin að skilgreiningin í frumvarpinu sé allt of rúm. Ljóst er að leggja þarf frekari vinnu við skilgreiningu á hugtakinu villtir laxastofnar sem koma mætti að gagni í því samhengi sem er viðfangsefni þessa frumvarps. Óska samtökin hér með eftir að fá að koma að frekari sjónarmiðum hvað þetta varðar við frekari vinnslu frumvarpsins hjá ráðuneyti.

Vakin er athygli á því að í skilgreiningunni á hugtakinu „áhættumat erfðablöndunar“ kemur á einum stað fyrir hugtakið „villtur nytjastofn“, en hugtakið sem skilgreint er ofar í greininni er „villtur laxastofn“.

Varðandi skilgreiningu á lokuðum eldisbúnaði þá er ekki til neitt sem heitir lokaður búnaður, enda notast allur búnaður við vatns- og/eða sjóskipti við umhverfið. Réttnefni er því annar búnaður en kví skv. 3. tl 1. gr. frumvarpsins.



2. gr. (Samráðsvettvangur)

Í ljósi þess sem að ofan segir í þessari umsögn um burðarþolsmat og áhættumat leggja samtökin til að 2. gr. frumvarpsins orðist svo:

„Ráðherra skipar samráðsvettvang um fiskeldi til fjögurra ára í senn. Samráðsvettvangurinn er stjórnvöldum til ráðgjafar vegna málefna fiskeldis. Í því fellst meðal annars að leggja mat á forsendur og úrvinnslu þeirra gagna sem **burðarþolsmat og áhættumat** erfðablöndunar byggja á, og leita faglegrar ráðgjafar í þeim efnum til stofnana og annarra fagaðila. Þannig fylgist hópurinn með þróun eldisaðferða og mótvægisáðgerða og leggur mat á mismunandi forsendur og ólíkar sviðsmyndir á hverjum tíma. Í samráðsvettvangnum eiga sæti sjö fulltrúar. Tveir fulltrúar skulu skipaðir án tilnefningar og er annar þeirra formaður, einn samkvæmt tilnefningu Hafrannsóknastofnunar, tveir samkvæmt tilnefningu Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, einn samkvæmt tilnefningu Landssambands veiðifélaga og einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fulltrúar til vara skulu skipaðir með sama hætti. Samráðsvettvangurinn skal funda svo oft sem þurfa þykir. Formaður kveður hann saman til fundar. Kostnaður af störfum samráðsvettvangsins greiðist úr ríkissjóði og skal hann hafa aðsetur hjá því ráðuneyti, sem fer með málefni fiskeldis. Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um hlutverk og starfshætti samráðsvettvangsins.“

Ef vel tekst til gæti samráðsvettvangur reynst gagnlegur og veltur þar mikið á skipan fulltrúa í vettvanginn, þekkingu þeirra og reynslu.

3. gr. (Skipting hafsvæða í eldissvæði, auglýsing og úthlutun þeirra)

Hér er lögð til grundvallarbreyting á úthlutun fiskeldisleyfa. Af texta frumvarpsins verður ráðið að nýtt fyrirkomulag eigi einvörðungu við svæði og firði sem eftir er að burðarþolsmeta og sé því sams konar ákvæði og var í 3 gr. frumvarps sem var í samráði árið 2018. Að mati samtakanna er einkar mikilvægt að kveðið sé á um það í frumvarpinu að nýtt fyrirkomulag eigi einungis við um svæði og firði sem eftir er að burðarþolsmeta.

Varðandi eldissvæði þar sem framleiðsla er þegar hafin geta bæði reynsla og tækniframfarir leitt í ljós að mögulega sé betra út frá umhverfissjónarmiðum, sjúkdómavörnum, dýravelferð og almennri ræktun eldisfisks að svigrúm sé til þess að svæðum sé hliðrað. Þennan sveigaleika vantar í núverandi regluverk.

Í frumvarpsdrögum segir orðrétt í 1. mgr. 3. gr. að „[H]afrannsóknastofnun skal ákveða skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða“. Hvað „bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða“ þýðir er óljóst. Í fyrri frumvarpsdrögum hefur verið talað um hagkvæmstu nýtingu svæða en nú er talað um bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða. Samtökin telja að skilyrði sem gilda eiga við úthlutun svæða verði að vera skýr og gagnsæ þannig að allir umsækjendur geti áttað sig á því hvernig þeirra umsókn verður metin og hverjir möguleikarnir eru til úthlutunar. Annað býður upp á huglægt mat og eins og greinin er orðuð er engin leið að átta sig á því hvaða þættir muni vega þyngst við mat á umsóknum.

Að mati samtakana þarf að leggja mat á fleiri þætti en þá sem snúa að sérsviði Hafrannsóknastofnunar. Eðlilegra væri því að Skipulagsstofnun sæi um svæðaskiptinguna, að fenginni umsögn eða tillögum Hafrannsóknastofnunar og fleiri aðila. Hér vísast einnig til þess að samkvæmt lögum nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða, þá er gert ráð fyrir að strandsvæðaskipulag sé unnið af Skipulagsstofnun skv. umboði frá svæðisráðum. Það er því ljóst að Hafrannsóknarstofnun getur ekki ákveðið skiptingu fjarða eða hafsvæða nema strandsvæðaskipulag liggja fyrir.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram „að ráðherra ákveður hvenær eldissvæðum er úthlutað og hversu mörgum er úthlutað hverju sinni. Ráðherra er heimilt að fela stofnun að úthluta eldissvæðum í hans umboði.“ Við þetta gera SFS athugasemdir. Mjög mikilvægt er að alltaf sé fyrir hendi fyrirsjáanleiki og að stefnumótun leiði af þeirri lagalegu umgjörð sem ákvörðuð er hverju sinni. Þess vegna fær það ekki staðist að ákvörðun um úthlutun eldissvæða ráðist af ákvörðun ráðherra hverju sinni. Eðlilegt er að þegar fyrir liggja burðarþolsmat, áhættumat og svæðaskipting, sé viðkomandi svæði auglýst fyrir fiskeldi, enda liggja þá fyrir allar forsendur fyrir slíku. Að mati SFS er ekki ákjósanlegt að vald til ákvörðunar sé í einhverjum tilvikum í höndum ráðherra en í öðrum í höndum stofnunar sem ráðherra hefur falið umboð til úthlutunar.

Með þeirri lagaumgjörð sem frumvarpinu er ætlað að móta, eru settar almennar leikreglur sem eiga að gilda, svo sem burðarþolsmat, áhættumat og svæðaskipting. Það leggur því grunn að fiskeldisstarfsemi sem rúmast innan þessa ramma. Af því leiðir, að ekkert er því til fyrirstöðu að eldissvæði séu auglýst og síðan lagt efnislegt mat á þær umsóknir, jafn skjótt og lokið er við vinnu við burðarþolsmat, áhættumat og svæðaskiptingu. Ekkert kallar á sérstaka ákvörðun ráðherra í þessu sambandi.

Í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er fjallað um þau skilyrði sem leggja á til grundvallar þegar metnar eru umsóknir um úthlutun eldissvæða. Hér er ýmislegt að athuga. Óhjákvæmilegt er að benda á að staða mála í einstökum fjörðum og svæðum er ákaflega mismunandi. Breyting á úthlutunarfyrirkomulagi getur í ýmsum tilvikum haft mjög íþyngjandi afleiðingar í för með sér fyrir einstök fyrirtæki, sem nauðsynlegt er að tekið sé tillit til.

Yfirlýst markmið frumvarpsgreinarinnar er að koma í veg fyrir ónauðsynlegt kapphlaup, sem ýkir raunveruleg fiskeldisáform og getur valdið töfum og óvissu. Á það ber hins vegar að líta að aðstæður á mögulegum eldissvæðum, þar sem burðarþolsmat hefur ekki farið fram, geta verið ákaflega misjafnar. Í einstökum tilvikum kunna fyrirtæki að hafa lagt í verulegar fjárfestingar til undirbúnings fiskeldis, sem gæti virkað hamlandi í samkeppni um eldissvæði í framtíðinni. Áður en nýtt fyrirkomulag verður lögfest þarf að skoða aðstæður á hverju eldissvæði með þetta í huga.



Í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir að framvegis verði svæðum til fiskeldis í sjó úthlutað eftir hagstæðasta tilboði. Talin eru upp nokkur atriði sem skipt geta máli við mat á tilboðum. Til dæmis svo kölluð fegurðarsjónarmið, en í greinargerð segir einnig: „*Þannig þarf hagstæðasta tilboð ekki að fela í sér fjárhagslega greiðslu tilboðsgjafa en ákvæði útilokar ekki slíkar peningalegar greiðslur tilboðsgjafa*“. Huga þarf mun betur að þessum atriðum. Samhliða þeim frumvarpsdrögum sem hér er fjallað um er lagt fram annað frumvarp um gjald vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó. Þar eru kynnt áform um að fiskeldisfyrirtæki greiði til ríkisins auðlindagjald eftir framleiðslumagni samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum. Með því að unnt verði að bjóða peningalegar greiðslur til ríkisins til að fá úthlutun vakna spurningar um samspil slíkra greiðslna við fyrirhugað auðlindagjald. Ætlunin er að lögfasta auðlindargjald samhliða þessu frumvarpi. Ekki er unnt að koma auga á haldbær rök fyrir því að heimila að gjald sé í raun tvítekið, þ.e. annars vegar við úthlutun leyfis og hins vegar vegna auðlindanýtingar.

Að mati samtakanna er nauðsynlegt að þær forsendur sem leggja á til grundvallar úthlutun leyfis séu eins nákvæmlega skýrðar og kostur er í lagatexta. Nefna má til viðbótar því sem nefnt er í frumvarpinu, að einnig megi horfa til áhrifa fiskeldisumsókna á efnahags- og atvinnuumsvif í nærumhverfinu, stöðu minni fyrirtækja, umsóknir og matsáætlanir sem eru til staðar fyrir gildistöku nýrra laga og þannig tekið tillit til frumkvöðulsstarfs (hefðarréttar) sem unnið hefur verið, svo fátt eitt sé nefnt. Þannig er mikilvægt að hagsmunir frumkvöðla og þeirra sem starfrækja fiskeldi á tilteknum svæðum verði ekki fyrir borð bornir. Oft er um fyrirtæki að ræða sem hafa lagt mikla vinnu og fjármuni í þá áhættu sem frumkvöðlastarfi fylgir. Það hefur verið gert í þeirri trú að geta síðan eðlilega aukið umfang eldisins þegar reynslu hefur verið náð. Mjög mikilvægt er að kveðið sé á um þetta með skýrum hætti í lögum, meðal annars til þess að styrkja stöðu byggðanna.

Samtökin leggja til að auk þeirra umsagnaraðila sem taldir eru upp í 3. gr. frumvarpsdraganna til að veita umsögn um fyrirhugaða skiptingu svæða verði samtökunum einnig gefinn kostur á að veita slíka umsögn.

Varðandi ákvæði í 2. ml. 4. mgr. 3. gr. um endurúthlutun telja samtökin ótækt að leyfum sé endurúthlutað við tilgreindar aðstæður til nýs aðila nema leyfishafi hafi gerst brotlegur við lög. Hér þarf að hafa í huga að leyfishafi hefur þá væntanlega lagt í viðamiklar fjárfestingar í tengslum við starfsemi sína og tekist á herðar miklar skuldbindingar. Einnig þykja SFS æskilegt að þau leyfi séu framlengd en ekki gefin út að nýju, nema þá ef leyfin hafi runnið út.

Að öðru leyti og með skírskotun til þriðju málsgreinar er nauðsynlegt að vekja athygli á því að vegna aðstæðna getur þurft að flytja kvíastæði. Það getur verið brýnt til að bæta velferð fiska eða að nýr og fullkomnari kvíabúnaður kalli á slíkt. Reynslan hefur sýnt að

stundum kemur í ljós, eftir að kvíastæði hefur verið ákveðið, að hentugra sé að kvíastæði séu færð og þá vegna sjónarmiða um dýravelferð og þá án þess að það hafi áhrif á lífríkið.

4. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir óbreyttu og flóknu fyrirkomulagi leyfisveitingakerfis, þar sem annars vegar er sótt um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar og rekstrarleyfi til Matvælastofnunar. Í rauninni verður núverandi fyrirkomulag úrelt, órökrétt og þarflaust, með þeim breytingum sem frumvarpið boðar. Enda var það niðurstaða stefnumótunarnefndarinnar, sem skilaði álitum hinn 23. ágúst 2017.

Niðurstaða nefndarinnar var sú að nægjanlegt væri að sækja um eitt leyfi, rekstrarleyfi, til Matvælastofnunar, en á hinn bóginn yrði tryggt að leitað væri umsagna til þeirra er málið varðaði, og þar með einnig annarra stofnana. Eftir sem áður hefði Umhverfisstofnun hlutverk við eftirlit með tilteknum þáttum í starfsemi fyrirtækjanna og gæti beitt viðurlögum ef þurfa þætti. Því miður er í frumvarpinu horfið frá þessu eðlilega fyrirkomulagi, sem gott samkomulag hafði tekist um. Í skýrslu stefnumótunarnefndarinnar segir svo: „*Starfshópurinn telur að álitamálum vegna leyfisveitinga og staðsetningar sjókvía eigi eftir að fækka með lögleiðingu nýs leyfisveitingakerfis þar sem nýtt kerfi gerir ráð fyrir að búið sé að áætla staðsetningu og burðarþol hvernar eldiseiningar þegar úthlutun fer fram og leyfishafi gerir tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar og sækir í framhaldinu um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar. Jafnframt gerir tillagan ráð fyrir auknu samráði stofnana og fagaðila snemma í leyfisveitingarferlinu sem auka mun samræmi og heildaryfirsýn við ákvörðunartöku í ferlinu öllu“.*

Verði niðurstaðan hins vegar sú, að áfram verði gert ráð fyrir starfsleyfum og rekstrarleyfum er mikilvægt að tryggja að þau séu gefin út til jafn langs tíma.

6. gr.

Í þessari grein er ráðherra veitt heimild til „*að taka tillit til sjónarmiða um aðra nýtingu hafsvæða en nýtingu vegna fiskeldis við ákvörðun sína“*. Þetta er skiljanlegt sjónarmið að nokkru leyti, en er mjög vandmeðfarið í framkvæmd, nema fyrir liggi mælanleg viðmið. Í greinargerð er ferðarþjónusta nefnd sem dæmi. Augljóst er að án frekari skilgreiningar getur hér verið um að ræða matskenndar aðstæður, sem geta skapað mikla óvissu fyrir umsækjendur og sett ráðherra í erfiða stöðu. Með nýju fyrirkomulagi um skipulag haf- og strandsvæða er einnig búið að marka leikreglur sem taka á slíkum álitamálum.

Það er því nauðsynlegt að skilgreina betur þær aðstæður sem geta komið í veg fyrir fiskeldi á svæðum þar sem það hefur verið heimilað á grundvelli burðarþolsmats, áhættumats og svæðisbundinnar skiptingar. Í þessu sambandi hljóta hagræn sjónarmið meðal annars að liggja til grundvallar mati ráðherra. Eðlilegt er einnig að við meðferð slíkra mála liggi til grundvallar lögbundið samráð við nærliggjandi sveitarfélög og að til staðar sé efnahagslegt



mat á þeim kostum sem fyrir liggja. Óskað er eftir frekari skýringum á hvaða grundvelli öðrum verði veittur forgangur, komi til þess.

7 gr.

Hér vísast til umfjöllunar fremst í umsögninni um áhættumat erfðablöndunar.

Vakinn er athygli á eftirfarandi setningu í 7. gr. frumvarpsins: „*Matvælastofnun skal gefa út rekstrarleyfi fyrir ófrjóan lax á tilteknu eldissvæði í samræmi við leyfilegan lífmassa áhættumats erfðablöndunar á hverjum tíma.*” Skýra þarf hvaða áhrif áhættumat erfðablöndunar getur haft til takmörkunar á umfangi eldis á ófrjóum laxi umfram það sem leiðir af burðarþolsmati, enda einskorðast hætta á erfðablöndun við frjóan lax.

Hvað varðar burðarþolsmatið er eðlilegt og rökrétt að uppsetning þessarar greinar væri þannig, eins og áður var getið um, að fyrst sé fjallað um burðarþolsmat og síðan áhættumat, þar sem burðarþolsmatið er forsenda áhættumats.

Gæta þarf að því að samræmi sé til staðar þegar ólíkar stofnanir túlka burðarþolsmatið og beita niðurstöðum þess. Sem dæmi mætti líta svo á að burðarþolsmatið sé mat á þeim hámarkslífmassa sem hafa má á viðkomandi svæði á hverjum tíma. Þetta kallar á nánari skoðun og óska samtökin þess að koma að þeirri vinnu. Svipuð sjónarmið eiga við um notkun áhættumatsins.

Nauðsynlegt er að í þessari grein verðir kveðið skýrt á um að ef um sé að ræða „*lokaðar kvíar*“ sé framleiðslumagn þeirra ekki hluti af burðarþolsmatinu. Bent er á að „*lokaðar kvíar*“, sem og önnur möguleg framþróun í eldisbúnaði (t.d. úthafskvíar), gætu opnað fyrir eldi í sjó án þess að það hafi áhrif á viðtakann (fullu lokað eldiskerfi) eða gætu verið utan núverandi eldissvæða (úthafskvíar). Notkun á slíkum búnaði getur haft í för með sér aðra nálgun í burðarþolsmati eða skilgreiningu eldissvæða en eru í dag. Mikilvægt er að gildandi lög útiloki ekki þessa þróun.

Í 2. mgr. þessarar greinar segir: „*Við endurskoðun burðarþolsmatsins skal lífmassi hvers rekstrarleyfis breytast í hlutfallslegan lífmassa eldisdýra á hafsvæðinu samkvæmt burðarþolsmatinu*“. Í þessu sambandi er óhjákvæmilegt að höfð sé í huga sérstaða fiskeldisstarfseminnar. Frá því ákvörðun er tekin um að hefja eldi og þar til leyfi fást, líða mörg ár áður en slátrun hefst. Þegar leyfi hefur fengist, þarf í mörgum tilvikum að byggja upp seiðaeldi, ala upp fisk í seiðaeldisstöðvum og síðan í kvíum. Sé talið nauðsynlegt að draga úr eldismagni á tilteknu hafsvæði getur það ekki gerst í einni svipan. Því er nauðsynlegt að kveðið sé á um umþóttunartíma. Sé þessari aðferð beitt, er nauðsynlegt að aðlögunartími verði hið minnsta 36 mánuðir (undirbúningur, ein kynslóð eldis, frá klaki til slátrunar, frágangur) áður en hafist verður handa við að draga úr lífmassanum. Að loknum aðlögunartíma er því eðlilegt að minnkun lífmassa á ári hverju verði ekki meiri en sem svarar 10 prósentum, til að stuðla að fyrirsjáanleika í rekstri.



Í b. lið þessarar greinar er fjallað um burðarþolsmat. Hér segir í 1. mgr.: „*Ráðherra ákveður hvaða firði eða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær það skuli gert*“. Eðlilegra er að kveðið sé á um með skýrum hætti að firðir og möguleg eldissvæði skuli burðarþolsmetin á þeim svæðum sem heimil eru til fiskeldis, sbr. reglugerð frá árinu 2004. Með því móti fæst nánari vitneskja um svæðin, sem verður þá grundvöllur ákvörðunartöku um hvort ástæða sé til að fara í áhættumat eða svæðisbundið mat. Ennfremur er lagður betri grundvöllur að mati á því hversu vel þessi svæði henta til fiskeldis. Eðlilegt er að lögbundið verði hvenær burðarþolsmati á þessum svæðum verði lokið og ætlað til þess að hámarki 18 mánuðir.

9. gr.

Í þessari grein er felld brott heimild Skipulagsstofnunar, sem er að finna í dag í 4. málsl. 1. mgr. 8. greinar laga um fiskeldi, sem snýr að því að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum og starfsleyfi. Þessi breyting mun tefja leyfisveitingaferlið að óþörfu og auka kostnað. Að mati SFS er slíkt ótækt. Með því að vinna samtímis að umhverfismati og starfsleyfi er ekki verið að slá af neinu í faglegum kröfum, enda ljóst að starfsleyfi/rekstrarleyfi verður ekki gefið út nema fyrir liggja álit Skipulagsstofnunar. Niðurfelling þessa ákvæðis eykur aukinheldur óvissu, ekki síst vegna þeirra breytinga sem boðaðar eru um framtíðarúthlutun fiskeldisleyfa.

Með hliðsjón af 3. mgr. 9. gr. frumvarpsins væri gagnlegt að skýrt yrði frekar hvað átt er við með „*mannvirkjum*“. Þar sem landeldi er undanþegið ákvæðinu hlýtur hér að vera átt við búnað er tengist sjókvíaeldinu beint og því tilvísun í mannvirki óþörf.

Í 9. gr. frumvarpsins kemur fram sérstök krafa um 30% eigin fjármögnun eldis í sjó sem einnig er að finna í núgildandi lögum. Er ljóst að aðeins afar fjárhagslega sterkir aðilar koma til greina. Að mati samtakana er engin þörf á slíku ákvæði m.a. með vísan til 14. gr. laga nr. 71/2008 um ábyrgðartryggingu, sem á að tryggja allan kostnað sem til fellur við að fjarlægja búnað sjókvíaeldisstöðvar sem hætt hefur starfsemi. Samtökin leggja til að þetta skilyrði um 30% eigin fjármögnun verði fellt niður, enda hefur fjárhagslegur styrkur þegar verið metinn. Einnig verði fellt niður sjálfstætt mat MAST á þáttum sem þegar hafa verið metnir á svæðum sem hefur verið úthlutað. Þessi krafa um eiginfjárframlag er ekki heldur í neinu samræmi við kröfur sem gerðar eru til fyrirtækja almennt sem þurfa starfsleyfi. Engin rök standa enda til þess að til muna meira íþyngjandi fjárhagslega kröfur séu gerðar til fiskeldis heldur en annarrar matvælaframleiðslu.

Fyrirtæki verða að geta gengið að því vísu, að þegar þau hafa fengið svæði úthlutað, þá uppfylli þau allar kröfur stjórnvalda til að hefja rekstur að undangengnu mati á umhverfisáhrifum eftir því sem við á. Það á ekki að geta gerst svo seint í ferlinu að fram komi nýjar kröfur sem ekki hafa verið ljósar frá upphafi.



11. gr.

Mikilvægt er að starfsleyfi og rekstrarleyfi séu gefin út til jafn langs tíma. Annað fyrirkomulag er til mikils óhagræðis og eykur óvissu, auk þess sem hætta er á að þetta misræmi kunni að leiða til ógildingar leyfa.

Mikilvægt er að taka út ákvæði í regluverkinu er varðar uggaklippingar sem eru óþarfar í ljósi sjúkdómshættu sem því fylgir.

15. gr.

Í 3. mgr. 15. gr. er rætt um að heimilt sé að draga úr tíðni eftirlits hjá rekstrarleyfishafa sem hafi vottun frá faggiltum aðilum um að innra eftirlit fyrirtækisins uppfylli kröfur laga og reglna og viðmið Matvælastofnunar um frávík í opinberu eftirliti. Þetta fyrirkomulag er skynsamlegt og gildir nú þegar í matvælaframleiðslu hér á landi og hefur gefist vel.

Íslensk fiskeldisfyrirtæki hafa að undanfögnu unnið að því að fá vottanir alþjóðlega viðurkenndra aðila fyrir starfsemi sína. Kröfur þær sem frumvarpið boðar eru í ýmsum tilvikum strangari en gerist í fiskeldi og lúta meðal annars að umhverfispáttum. Má í því sambandi nefna ASC, sem er alþjóðlegt vottunarferli, að sumu leyti hliðstætt MSC vottun sem þekkt er í íslenskum sjávarútvegi. Eðlilegt er að ákvæði þriðju málsgreinar nái einnig til slíkra vottana. Slíkt myndi hvetja fyrirtækin til að afla sér slíkra vottana og um leið stuðla að umhverfisvænu eldi.

17. gr.

Í a-lið er kveðið á um tímabundnar rannsóknir Hafrannsóknastofnunar, sem fram geta farið í samstarfi við aðra. Eins og ákvæðið er úr garði gert er verið að opna möguleika á rannsóknum sem meðal annars geta í raun falið í sér fiskeldi, með ströngum takmörkunum. Þetta er í sjálfu sér fagnaðarefni. Hér verður hins vegar óhjákvæmilega um að ræða afar fjármagnsfreka starfsemi sem ekki verður stunduð án þess að rekstrarlegar forsendur séu til staðar. Séu þær forsendur ekki fyrir hendi er alls ekki augljóst hverjir eigi að greiða kostnað sem hlýst af og er umfram rekstrartekjur af tilrauninni. Þetta þarf því að vera skýrt í lögnum. Eðlilegast væri að tryggt sé að umfang slíkra eldistilrauna sé af þeirri stærðargráðu að telja megi rekstrarhæfa einingu. Þá þarf að liggja fyrir hvernig staðið verði að því af hálfu stofnunarinnar að velja samstarfsaðila, svo jafnræðis verði gætt.

Í texta þessarar frumvarpsgreinar segir að þess skuli gætt að þessi tilraunastarfsemi raski ekki eða auki rekstrarlega áhættu eldisstarfsemi sem er á því svæði. Hér þyrfti jafnframt að vísa til „*líffræðilegrar áhættu*“, annarrar eldisstarfsemi, sem gæti sömuleiðis haft í för með sér fjárhagslegt tjón.

Fram kemur að Hafrannsóknastofnun skal hafa samráð við Matvælastofnun og Umhverfisstofnun um undirbúning og framkvæmd rannsókna. Vert væri að tilgreina skyldu



Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar til að leita umsagnar rekstraraðila hvað varðar framkvæmd rannsókna Hafrannsóknastofnunar, svo varúðarsjónarmiða sé að fullu gætt, sbr. 3. mgr. greinarinnar.

19. gr.

Í þessari grein er lögð til veruleg hækkun á gjaldi fiskeldisfyrirtækjanna í Umhverfissjóð sjókvíaeldis. Nemur hækkunin um 67% mælt í SDR og verður 20 SDR í stað 12 SDR, eins og er í gildandi lögum. Óumdeilt er að Umhverfissjóður sjókvíaeldis hefur gegnt mikilvægu hlutverki varðandi rannsóknir tengdum fiskeldi. Burðarþolsmat fjarða hefur til að mynda verið fjármagnað með þessari gjaldtöku, auk fjölþættra annarra rannsókna. Með aukinni framleiðslu samkvæmt rekstrarleyfum munu tekjur sjóðsins aukast á komandi árum og því verður ekki séð að nauðsynlegt sé að hækka gjald á hvert tonn sem heimilt er að framleiða samkvæmt rekstrarleyfi. Þessi aukna gjaldtaka kemur til viðbótar boðuðum miklum gjaldtökum á fiskeldisleyfum, sem kynntar eru í nýju frumvörpunum. Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að samræmi sé á milli einstakra gjaldtökuliða og að stjórnvöld skýri betur rökin að baki hverjum þeirra gjaldtökuliða sem fjallað er um í báðum frumvörpum. Um þetta sjónarmið vísast nánar til umsagnar SFS um frumvarp til gjaldtöku í fiskeldi.

20. gr.

Matvælastofnun er hér veitt heimild til slátrunar eldisfisks og hreinsun á eldisvæði á kostnað rekstrarleyfishafa þegar hann hefur ekki farið að ákvæðum laga og reglugerða. Sá skilningur er til staðar að Matvælastofnun sé sá aðili sem metur hvort að farið hafi verið eftir lögum eða ekki. Skýra þarf greinina betur ásamt því að útfæra þarf framkvæmdina sjálfa. Ljóst er að slík slátrun hefur bein fjárhagsleg áhrif á fiskeldisfyrirtæki og því þarf að skoða heildaráhrif sem slátrun af þessum toga ber með sér. Við slátrunina geta orðið til mikil verðmæti og ekki liggur ljóst fyrir hver mun koma til með að njóta góðs af þeim. Úr því þarf að bæta.

21. gr.

Varðandi hið rúma svigrúm til stjórnvaldssekta skal tillit tekið til meðalhófsreglu. Sem dæmi væri hægt að veita áminningu eða viðvörum áður en til sektarákvörðunar getur komið.

Í núgildandi lögum nr. 71/2008 um fiskeldi er að finna hefðbundin eftirlitsúræði fyrir Matvælastofnun til að knýja fram úrbætur ef starfsemi fyrirtækja er ekki í samræmi við ákvæði rekstrarleyfis eða ef ekki eru að fullu uppfyllt ákvæði laga og reglugerða. Nú skal samkvæmt frumvarpsdrögunum bæta um betur og heimila Matvælastofnun að leggja á stjórnvaldssektir án þess að fjallað sé um efni þeirra og tilgang í greinargerð.



Að mati samtakanna þarf að huga til muna betur að viðurlagaákvæðum frumvarpsins. Þannig skortir málsmeðferð eftirlitsstofnunar þegar til greina kemur að beita stjórnvaldssektum, hvernig háttað sé samspili almennra hegningarlaga og laga um fiskeldi og hvernig leysa skuli úr ósamræmi vegna óljósra lagaskila. Minnt er á að gjörólíkar reglur gilda um réttarstöðu manna við rannsókn mála sem ætlað er að leiða til refsinga samkvæmt hegningarlögum og þeirra sem leitt geta til stjórnvaldssektá.

Samtökin telja einnig að ef ætlunin sé að ákvæði um stjórnvaldssektir hafi hvetjandi áhrif, til að tryggja góða hegðan rekstrarleyfishafa, hljóti það að birtast í upphæð dagsekta sem nú er að finna í lögum um fiskeldi. Ef ætlunin er sú að eftirlitsstofnunin haldi áfram að leggja á dagsektir en leggi síðan á stjórnvaldssektir í kjölfarið eftir að tryggt hefur verið að skilyrði rekstrarleyfis séu uppfyllt þá verði það að koma fram.

Samtökin telja mikilvægt að reglur stjórnvísunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að mögulegum íþyngjandi ákvörðunum stjórnvalda.

Í frumvarpsdrögunum er 21. gr. ætlað að verða greinar 21. d., e., f. og g. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í greinargerð með frumvarpinu er ekki fjallað almennt um álagningu stjórnvaldssektá og hvernig með þær skuli farið, auk þess sem ekki fylgja neinar útskýringar í umfjöllun við einstakar greinar frumvarpsdraganna. Nauðsynlegt er að á þessu verði breyting þegar endanlegt frumvarp verður lagt fyrir Alþingi.

Að öðru leyti vísa SFS á umsögn Samtaka atvinnulífsins, sér í lagi er varðar þátt viðurlaga og refsinga, eins og þeim er ætlað að verða í nýjum lögum um fiskeldi.

22. gr.

Í a-lið er gert ráð fyrir því að „*umsóknir um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaelði á hafsvæðum sem ekki er búíð að meta til burðarþols við gildistöku ákvæðis þessa falla úr gildi*“. Þetta er algjörlega óviðunandi. Rétt er að þar sem vinna við burðarþol er hafin og tilkynnt hefur verið um áform um fiskeldi, þá skuli núverandi fyrirkomulag gilda.

Í d-lið greinarinnar kemur fram að „*gilt rekstrarleyfi á hafsvæði, sem ekki er búíð að meta til burðarþols við gildistöku laga þessara, heldur gildi sínu þrátt fyrir gildistöku þessara laga og fer um breytingar á því leyfi eftir eldri lögum*“. Þetta á þó ekki við um fyrirtæki sem hafa starfsleyfi en ekki gilt rekstrarleyfi. Eðlilegt er að veittur verði aðlögunarfrestur í þessum tilvikum, þannig að fyrirtæki sem hafa gilt starfsleyfi en ekki rekstrarleyfi geti fengið svigrúm til að afla þess, séu til þess forsendur.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirtæki sem hafa rekstrarleyfi í einni tegund laxfiska (til dæmis regnbogasilungi) geti nýtt það til þess að hefja til dæmis laxeldi. Það er að segja ef um er að ræða breytt framleiðslumagn og nýjar tegundir. Eðlilegt má telja að aðili sem hefur með

höndum eldisstarfsemi á annarri tegund laxfiska (til dæmis regnbogasilungi) og/eða hefur þegar fengið leyfi, geti sótt um breytingar og stækkun á leyfi samkvæmt gildandi lögum og þurfi ekki að vera undirorpinn nýrri aðferð, útboði, við leyfisumsókn sína. Að mati samtakanna er hér verið að leggja stein í götu fyrirtækjanna að þarflausu.

Eins og fyrr var rakið í umsögninni (3 gr.) telja samtökin einnig að hið sama skuli eiga við þegar um er að ræða umsóknir og matsáætlanir sem eru til staðar fyrir gildistöku nýrra laga og þannig sé tekið tillit til frumkvöðlastarfs sem unnið hefur verið. Í báðum tilvikum þyrfti umsóknin að fara í umhverfismat, sé það niðurstaða Skipulagsstofnunar að slíkt sé nauðsynlegt.

Eðlilegt er að innleiðing svæðaskiptingar nái ekki til þeirra hafsvæða sem þegar hafa verið burðarþolsmetin, eða að minnsta kosti ekki fyrr en að einhverjum árum liðnum. Fyrirtæki hafa í ýmsum tilvikum þegar fengið leyfi til fiskeldis, eða hafa hafið undirbúning þess á þessum hafsvæðum. Ljóst er að svæðaskipting sú sem boðuð er getur raskað starfsemi þeirra og valdið fjárhagslegum skaða. Sú staða getur komið upp að vinnu vegna fiskeldisumsókna sé ekki lokið hjá Skipulagsstofnun þegar löginn taka gildi. Við málsmeðferð fyrra frumvarps á Alþingi leitaði Landssamband fiskeldisstöðva eftir álit ráðuneytis og Matvælastofnunar á slíkri stöðu, ef hún kæmi upp. Svör beggja eru alveg skýr. Samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum (2. gr., 17. gr.) getur umsækjandi sótt um starfsleyfi og rekstrarleyfi þó Skipulagsstofnun hafi ekki lokið við álit sitt. Samkvæmt því er hægt að sækja um leyfi til Matvælastofnunar á sama tíma og mál eru í ferli hjá Skipulagsstofnun samkvæmt gildandi lögum. Ekki verður þó betur séð en að með þeim breytingum sem felast í 9. gr. frumvarpsins sé loku fyrir þetta skotið í tilvikum þar sem vinnu við fiskeldisumsóknir er ekki lokið. Er þess óskað að þetta atriði sé sérstaklega skoðað af hálfu ráðuneytisins, enda um grundvallaratriði að ræða. Mjög þýðingarmikið er að allur vafi sé tekinn af vegna þessa og fyrirtæki geti sótt skilmálalaust um leyfi til Matvælastofnunar á meðan mál eru í ferli hjá Skipulagsstofnun, þannig að þessi skilningur á lögnum verði ekki véfengdur. Samtökin leggja því til að í lagatextanum verði kveðið skýrt á um þetta atriði.

Greinargerð

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að „Ef lögum verður ekki breytt og ekkert aðhafst mun óvissa um áhrif fiskeldis á umhverfi ráða för en ekki vísindi og rannsóknir. Neikvæðar afleiðingar þessa munu koma fram í hægum vexti greinarinnar og samhliða hægari og ómarkvissri byggðaðþróun á þeim svæðum sem litið hafa til fiskeldis, einkum sjókvíaeldis, sem möguleika í atvinnuuppbyggingu. Óvissa um áhrif fiskeldis á villta stofna og lífríki getur mögulega einnig leitt til neikvæðrar ímyndar íslensks fiskeldis almennt.“ Að mati samtakanna er hér verið að draga upp ranga og villandi mynd af stöðu mála í

fiskeldi í dag. Þannig er gefið í skyn að upplausnarástand ríki í greininni og unnið sé án þess að vísindi og rannsóknir ráði för, en slíkt er víðsfjarri sannleikanum.

* * *

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi ítreka mikilvægi þess að skýr lagaumgjörð sé til staðar varðandi starfsemi fiskeldis hér á landi. Samtökin gjalda hins vegar varhug við því að gengið verði of langt við setningu þeirra skilyrða sem gilda eiga til allrar framtíðar í starfsemi þessarar atvinnugreinar. Greinin er í uppbyggingu og þarfnast svigrúms til að vaxa og dafna með sanngjörnum og heilbrigðum hætti. Jafnframt verður að hafa í huga samkeppnishæfni íslensk fiskeldis á heimsmarkaði.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi ítreka mikilvægi þess að ráðuneytið endurskoði frumvarpsdrögin með hliðsjón af ofangreindum ábendingum. Vönduð lagasetning er enda forsenda þess að sátt ríki um uppbyggingu fiskeldis.

SFS er reiðubúið til frekara samstarfs að undirbúningi lagasetningarinnar og eru fulltrúar samtakanna reiðubúnir að koma á fund ráðuneytisins til að fylgja eftir þessari umsögn og ræða frekar efni frumvarpsins.

Að öðru leyti áskilja samtökin sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SFS



Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri

