

# Umsögn um fiskeldisstefnu

Flateyri, 15. mars 2022

Vísað er í greinargerð, sem út var gefin af Matvælaráðuneytinu í febrúar sl., og ber heitið *Áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla*. Greinargerð ráðuneytisins var lögð fram í Samráðsgátt þann 28. febrúar sl. og óskað umsagna fyrir 15. mars nk. Í erindi þessu er að finna umsögn fyrirtækjanna *ÍS 47 ehf.*, *Hábrúnar hf.*, og *Íslenskra Verðbréfa hf.* (hér eftir saman nefnd umsagnaraðilar). Bæði ÍS 47 ehf. og Hábrún hf. stunda fiskeldi á Vestfjörðum en Íslensk Verðbréf eru með félag í stýringu sem fer með meirihlutaeign í báðum félögum. Eftirfarandi umsögn snýr að fiskeldisstefnu þeirri sem sett er fram í 4. kafla greinargerðarinnar og þeirri stefnumótun sem ráðherra hyggist vinna að næsta árið.

Umsagnaraðilar fagna því að Matvælaráðherra áformi umfangsmikla vinnu sem hafi að markmiði að bæta stjórnslu og umgjörð fiskeldis á Íslandi, eins og lýst er í greinargerð ráðuneytisins. Þá er tekið undir, að brýnt er, að náíð 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.

## Lög nr. 101/2019 leiddu til réttaróvissu og mismununar

Fyrir rétt tæpum 3 árum, 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 stjórnslu 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 stjórnslunnar 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 Öfundarfirði. Matsáætlun Hábrúna hf. vegna framleiðslu 11.500 tonn af regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi hafði verið til meðferðar hjá Skipulagstofnun í 12 mánuði. Báðar þessar umsóknir féllu úr gildi 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 fordæmalaugar tafir við birtingu laganna sem aðeins útvöldum virtist kunnugt um. Niðurstaðan var sú að stórfyrirtæki í erlendri eigu náðu að tryggja hagsmunum 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 rekstarleyfi 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 vannýtts 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**

Sú samþjöppun á eignarhaldi sem hefur átt sér stað í fiskeldi á sér vart hliðstæðu hér á landi. Í dag eru 95% framleiðsluheimilda samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum til sjókvíaeldis í höndunum á tveimur fyrirtækjasamstæðum. Ráðandi hluthafar í samstæðunum eru tvær fjölskyldur sem búa á eyjunni Froya í Noregi, en þangað liggja nú allir þræðir í laxeldi hérlendis. Fiskeldi í sjókvíum á Íslandi er þannig það í tafli örfárra auðmanna í Noregi þar sem mestu máli skiptir að kostnaður sé sem lægstur, arðsemi sé sem mest og að sú arðsemi og annar ávinningur skili sér að fullu til Froya í Noregi, sem og til örfárra samverkamanna á Íslandi.

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 örfárra 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 félag 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 örfárra erlendra aðila. Óbreytt staða getur ekki talist ásættanleg.

### **Frumkvöðlar og frumkvöðlaréttur íslenskra aðila**

Eins og fyrr var rakið var markmið breytingalaga nr. 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 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. Mikilvægt er að stefnumótun ráðherra tryggi að þessum markmiðum verði náð. Frumkvöðlar líkt og ÍS 47 og Hábrún eiga langa samfellda rekstrarsögu í sveiflukennendum 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

Þörf er á því að skýra betur reglur, skilyrði og umgjörð við úthlutun eldissvæða og heimilda til eldis. Fyrir 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 lögum um fiskeldi eru afar fáorð um endurúthlutun eldissvæða án útboðs, sem getur komið til skv. 3. mgr. 7. gr. laga um fiskeldi. Er til að mynda óeðlilegt að slík endurúthlutun 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.

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. Lögum 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.

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 áður nefndar 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 sjókvíaeldi 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.

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.

Núverandi fyrirkomulag og reglur um leyfisveitingar til fiskeldis í sjó eru að ýmsu leyti flókna 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 stjórnsýslufrákvæmd gangi snuðrulaust fyrir sig.

## Lokaorð

Áriðandi 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 báráttunni 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



---

Jóhann M. Ólafsson, forstjóri Íslenskra Verðbréfa hf.