

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. september 2020

Efni: Mál 171/2020: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskeldi (útboð lífmassa)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (samtökin) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskeldi (útboð lífmassa). Með frumvarpinu er mælt fyrir um heimild hins opinbera til að bjóða út lífmassa í fjörðum og á hafsvæðum sem skipt hefur verið í eldissvæði sem ekki er búið að ráðstafa samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum.

Um forsendur fyrirhugaðs frumvarps segir í athugasemdum að ætlunin sé að bregðast við tilteknum en um leið fágætum aðstæðum sem voru ekki voru fyrirséðar við setningu laga nr. 101/2019. Við endurskoðun reglugerða um fiskeldi hafi vaknað spurningar um hvernig fara skyldi með tilvik þegar til væri að dreifa því sem nefna má ónýttur lífmassi fjarðar eða hafsvæðis. Er það þegar fyrir liggur svæðisskipting og til er að dreifa útgefnum rekstrarleyfum í fiskeldi, sem þó ná ekki að „fullnýta“ fjörð eða hafsvæði. Jafnframt getur komið upp forsendubrestur skv. 15. gr. laga um fiskeldi. Getur þá komið til greina að bjóða út lífmassa eða eldissvæði skv. 4. gr. a.

Af þessu tilefni óska samtökin eftir því að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpsdrögin:

1. Í fyrsta lagi gera samtökin athugasemd við að í frumvarpsdrögunum sé ekkert fjallað um hvert er umfang þess lífmassa sem mögulegt er að bjóða út skv. lagafrumvarpinu eða að hvaða sjókvíaeldissvæðum áhrif þess beinast. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að um sé að ræða „tilteknar en um leið fágætar aðstæður“ sem voru „ekki fyrirséðar við setningu laga nr. 101/2019.“ Gera verður þá kröfu að upplýst sé með skýrum hætti hvaða tilvikum frumvarpinu er ætlað að mæta og þar með upplýsa um hver vænt áhrif frumvarpsins eru.

Fyrirsjáanlega má ætla að staða mála í einstökum fjörðum og svæðum gagnvart fyrirbyggjandi frumvarpi sé ákaflega misjöfn. Sértek lagasetning sem felur í sér breytingu á úthlutunarfyrirkomulagi lífmassa mun þannig hafa íþyngjandi afleiðingar í för með sér fyrir einstök fyrirtæki umfram önnur. Í því samhengi athugast að þrátt fyrir að almennt sé viðurkennt að löggjafinn hafi rúmt svigrúm til að mæla fyrir um lagaumgjörð tiltekinna atvinnugreina, verður lagasetning að vera málefnaleg og gæta þess að mismuna ekki fyrirtækjum í andstöðu við grunnreglur stjórnarskrárinnar. Það leiðir til þess að við undirbúning lagafrumvarpa þarf að meta með vandaðri hætti að gætt sé grundvallarsjónarmiða um jafnræði og meðalhóf við lagasetningu.

2. Í annan stað leggja samtökin áherslu á að með breytingarlögum nr. 101/2019 var innleitt í lög um fiskeldi nýtt ákvæði 4. gr. a. sem mælir fyrir um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, auglýsingu og

úthlutun þeirra á grundvelli hagstæðasta tilboðs. Fyrirkomulag við úthlutun eldissvæða og samspil eldissvæða og lífmassaheimilda hefur síðan verið útfært nánar með setningu stjórnvaldsreglna. Þannig er gert ráð fyrir því í 2. tl. 4. gr. reglugerðar nr. 588/2020 um útboð eldissvæða að leyfilegur hámarkslífmassi sé meðal þess sem skuli að líta til við gerð útboðsskilmála við útboð eldissvæða. Þá er mælt fyrir um í 24. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi að Matvælastofnun skuli gera breytingar á lífmassaheimildum rekstrarleyfa, til hækkunar eða lækkunar, til samræmis við breytingar sem verða á áhættumati erfðablöndunar eða burðarþolsmati viðkomandi svæðis.

Samkvæmt framansögðu liggur fyrir ákvörðun löggjafans og stjórnvalda um það að uppbygging fiskeldis skuli grundvallast á útboði eldissvæða. Áform um útboð ónýtt lífmassa ganga því í berhögk við þau meginsjónarmið sem lög og stjórnvaldsreglur um fiskeldi grundvallast á. Ekki fæst t.a.m. séð hvaða málefnalegu rök geta legið því til grundvallar að láta það sem kallað er ónýttur lífmassi sæta annarri málsmeðferð en lífmassaaukning sem er tilkomin vegna breytinga á burðarþolsmati.

Í þessu samhengi vekja samtökin sérstaka athygli á því að ekkert bendir til þess að þörf sé á fyrirhugaðri lagasetningu. Samkvæmt núgildandi lagaumgjörð stendur ekkert því í vegi að eldisfyrirtæki, sem hafa þegar yfir að ráða eldissvæðum fyrir starfsemi sína eða fá slíku svæði úthlutað síðar meir, sæki um óráðstafaðar lífmassaheimildir án útboðs á grundvelli III. kafla laga um fiskeldi. Sú aðstaða sem fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er ætlað að mæta hefur því þegar lögákveðinn ferill og því er ekkert sem kallar á sérstaka lagasetningu.

3. Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er vísað til þess að heimild til útboðs lífmassa taki til lífmassa sem ekki er búið að ráðstafa samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum. Hér skortir á að afdráttarlaust sé kveðið á um að útboðsheimild nái heldur ekki til gildra umsókna um rekstrarleyfi sem eru til meðferðar hjá Matvælastofnun. Þrátt fyrir að fram komi í athugasemdum við frumvarpið að við beitingu ákvæðisins þurfi að „taka tillit til nokkurs fjölda gildra umsókna um rekstrarleyfi í sjókvíaeldi sem eru til meðferðar hjá Matvælastofnun“ er alls óljóst hvað átt er við með því. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að taka skýrt af skarið um það í lagatextanum sjálfum að umsóknir sem eru til meðferðar hjá Matvælastofnun séu undanþegnar heimild til útboðs lífmassa.
4. Á skortir að tekin sé afstaða til álitamála sem geta komið upp við breytingar á lífmassaheimildum rekstrarleyfa, til hækkunar eða lækkunar, til samræmis við breytingar á áhættumati erfðablöndunar eða á mati á burðarþoli fjarðar, sbr. 6. gr. a. og 6. gr. b. laga um fiskeldi sem og 24. gr. reglugerðar um fiskeldi nr. 540/2020. Þrátt fyrir að í athugasemdum í frumvarpi sé fullyrt að slíkar breytingar nái ekki til þeirra aðstæðna sem frumvarpinu er ætlað að bregðast við er ekki útilokað að upp komi tilvik þar sem rekstraraðili fær úthlutað lífmassa í útboði sem síðar er skertur á grundvelli breytinga í burðarþols- og áhættumati. Hvergi í fyrirliggjandi frumvarpi er tekið á þessum aðstæðum, t.d. að því er varðar rétt til endurgreiðslu.

Að sama skapi er ekki að sjá að í frumvarpinu sé tekið tillit til þess að við útboð liggur ekki fyrir mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar samkvæmt lögum nr. 106/2000. Ómögulegt er að segja til um það fyrr en matsferli er að baki hver séu líkleg áhrif tiltekinnar framkvæmdar á umhverfið og ekki er lokað fyrir það skotið að umhverfismat leiði í ljós að takmarka verði eldi með einhverjum hætti. Við slíkar aðstæður kann eldisfyrirtæki að vera búið að leggja í mikinn kostnað við mat á

umhverfisáhrifum og undirbúning framleiðslu í trausti þess að geta nýtt sér lífmassa sem það hefur fengið úthlutað á grundvelli útboðs.

5. Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að við útboð á lífmassa skuli kveðið á um lágmarksverð og jafnframt þau skilyrði sem fram komi í 2. ml. 3. mgr. 4. gr. a. laga um fiskeldi um mat á tilboðum eftir því sem við eigi. Ekkert kemur hins vegar fram í lagatextanum sjálfum um hvernig slíkt lágmarksverð skuli ákveðið. Í athugasemdum við frumvarpið segir að lágmarksverð muni „byggja á mati sérfræðinga um mögulegt verðgildi og má t.d. líta til reynslu í nágrannalöndum.“ Að mati samtakanna er rétt að mælt verði fyrir um það með skýrum hætti í lagatextanum sjálfum hvernig lágmarksverð skuli ákvarðað og á grundvelli hvaða forsendna.

Í þessu samhengi vakna einnig spurningar um hvernig skuli með farið í þeim tilvikum er engin tilboð berast eða tilboð ná ekki lágmarksverði.

6. Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ef umsókn um rekstrarleyfi er hafnað af Matvælastofnun eða forsendur fyrir henni breyta af öðrum ástæðum sé heimilt að bjóða út lífmassa að nýju. Á grundvelli sjónarmiða um meðalhóf telja samtökin ráðlagt að kveðið verði á um það að áður en til slíks útboðs komi verði viðkomandi eldisfyrirtæki veittur hæfilegur frestur til athugasemda og til skjóta máli til æðra stjórnvalds. Æskilegt er að við slíkar aðstæður bíði nýtt útboð a.m.k. endanlegrar niðurstöðu á stjórnsýslustigi.

* * *

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi telja misráðið að leggja fyrir Alþingi frumvarp í núverandi mynd. Ljóst er að mörgum spurningum er enn ósvarað um vænt áhrif frumvarpsins og nánari útfærslu þess. Þá eru að mati samtakanna uppi álitamál um hvort frumvarpið feli í sér ómálefnalega mismunun og sé þannig andstætt 65. gr. stjórnarskrárinnar. Mikilvægt er að þessi atriði séu könnuð nánar og útskýrð áður en lengra er haldið með smíði frumvarps. Jafnframt er mikilvægt að frumvarpinu verði breytt þannig að ríkara tillit verði tekið til fiskeldisfyrirtækja sem hafa fjárfest og hafið undirbúning að framleiðsluaukningu undanfarin ár í góðri trú um að hagsmunum þeirra yrði ekki kastað fyrir róða með sífelldum lagabreytingum. Festa í lagaumgjörð fiskeldis stuðlar að því að skapa traustari forsendur fyrir allri áætlanagerð og ákvarðanatöku fiskeldisfyrirtækja og er þannig nauðsynleg forsenda fyrir skynsamlegri uppbyggingu fiskeldis.

Að lokum lýsa samtökin sig reiðubúin til að eiga samtal við fulltrúa ráðuneytisins til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna. Samtökin áskilja sér jafnframt rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllt

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

