



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
b.t. skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 11. janúar 2019
1901005SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi

Vísað er til tilkynningar á Samráðsgátt stjórnvalda, dags. 20. desember 2018, þar sem óskað er eftir umsögn um drög að lagafrumvarpi um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi. Sambandið hefur áður veitt umsögn um frumvarp með sama heiti sem lagt var fram á 148. löggjafarþingi. Efnislegar breytingar hafa verið gerðar frá fyrra frumvarpi. Umsögn þessi er samin í góðu samráði við Samtök sjávarútvegssveitarfélaga.

Almennt um efni frumvarpsins og fyrri umsagnir sambandsins

Efni frumvarpsins byggir að stærstum hluta á tillögum starfshóps um stefnumótun í fiskeldi sem fram koma í skýrslu starfshóps til sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra sem skilaði tillögum sínum þann 21. ágúst 2017. Starfshópurinn aflaði gagna m.a. frá sveitarfélögum og fundaði með fulltrúum sveitarfélaga. Þá var á XXXII. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var á Akureyri 26. til 28. september 2018, mörkuð stefna sem nær til flestra meginþátta í starfsemi sambandsins og sveitarfélaga, m.a. fiskeldi en þar segir:

Sambandið taki virkan þátt í móturn heildstæðrar stefnu um fiskeldismál og nýtingu strandsvæða í sátt við umhverfið. Í þeiri vinnu verði m.a. lögð áhersla á að skýra gjaldtökuheimildir sveitarfélaga af fiskeldisstarfsemi. Þá verði horft til þeirra tækifæra til atvinnusköpunar sem í greininni felast. Auknu fjármagni verði veitt úr ríkissjóði til rannsókna sem stuðlað geti að upplýstri ákvarðanatöku um hvar slíkri starfsemi verði best fyrir komið.

Markmið frumvarpsins er að styrkja lagaumgjörðina þannig að fiskeldi hér við land séu sköpuð bestu möguleg skilyrði til uppbyggingar og að meiri sátt fáist um uppbygginguna samhliða auknum kröfum um upplýsingagjöf til almennings sem tengjast fiskeldi.

Meginefni frumvarpsins

Frumvarp með sama heiti var lagt fram á 148. löggjafarþingi. Við framlagningu þessa frumvarps voru efnislegar breytingar gerðar frá fyrra frumvarpi. Vísast til umfjöllunar í kafla 4 í greinargerð með frumvarpinu þar sem fjallað er um þær breytingar. Meginefni frumvarpsins eru:

- Frumvarpið gerir ráð fyrir að Hafrannsóknastofnun geri tillögu að áhættumati erfðablöndunar eldislaxa við náttúrulega villta stofna vegna laxeldis í sjókvíum. Áhættumatið tekur ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest matið. Gert er ráð fyrir að ráðherra staðfesti tillögur Hafró að fengnu álti samráðsvettvangs um fiskeldi.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir breyttu umsóknarferli um rekstrarleyfi í sjókvíaeldi, þar sem eldissvæði verða skilgreind, síðan auglýst opinberlega og úthlutað samkvæmt hagstæðasta tilboði. Gert er ráð fyrir að Samgöngustofa, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Landssamband fiskeldisstöðva, aðliggjandi sveitarfélög og Landhelgisgæsla Íslands séu umsagnaraðilar vegna ákvörðunar um svæðaskiptingu hafsvæða.
- Frumvarpið leggur til að ráðherra skipti samráðsvettvang sem er stjórnvöldum til ráðgjafar vegna málefna fiskeldis. Markmiðið með skipan samráðsvettvangsins er að styrkja vísindalegan grundvöll áhættumatsins og stuðla að nauðsynlegu samráði um uppyggingu fiskeldis.
- Umsóknir um rekstrarleyfi á svæðum sem ekki eru burðarþolsmetin falla niður og verður þessum svæðum úthlutað á grundvelli opinberrar auglýsingar.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir sérstöku ákvæði um innra eftirlit fiskeldisstöðva þannig að rekstrarleyfishafi hafi almennt eftirlit með starfsumhverfinu, þ.m.t. eldi eldisdýra, heilbrigði þeirra, mannvirkjum og búnaði.
- Gert er ráð fyrir vöktun á viðkomu laxalúsar í eldinu og er niðurstöðum vöktunar sendar Matvælastofnun sem birtir þær opinberlega.
- Heimild Matvælastofnunar til að sinna umhverfiseftirliti felld brott.
- Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum verður skilyrði fyrir umsókn um rekstrarleyfi ef stofnunin telur slikt ferli nauðsynlegt. Framkvæmdaraðila verður ekki lengur heimilt að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum og starfsleyfi.
- Matvælastofnun skal auglýsa tillögu sína að rekstrarleyfi fiskeldisfyrirtækis.
- Upplýsingagjöf fiskeldisfyrirtækja verður gerð tíðari og niðurstöður úr eftirliti með fiskeldisfyrirtækjum gerðar opinberar.
- Skylt verður að greina opinberlega frá ákvörðunum um þvingunaraðgerðir, viðurlög eða sátt milli aðila.
- Sérstök heimild verður fyrir Hafrannsóknastofnun til að stunda tímabundnar rannsóknir á fiskeldi í fiskveiðilandhelgi Íslands.
- Matvælastofnun fær heimild til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila sem brjóta gegn tilteknum bannákvæðum laganna.
- Eldi á ófrjóum laxi, regnbogasilungi eða eldi með lokuðum eldisbúnaði hvatað.

- Gjald á rekstrarleyfishafa í Umhverfissjóð sjókvíaeldis verður hækkað. Þeir sem stunda eldi í kvíum á ófrjóum laxi, regnbogasilungi og með lokuðum eldisbúnaði greiða þó einungis helming gjaldsins.
- Skylduaðild fiskeldisstöðva að Landssambandi fiskeldisstöðva aflögð.
- Skylda til umsagnar felld niður vegna allra reglugerða sem fyrirhugað er að setja samkvæmt lögunum.
- Rekstrarleyfi fyrir eldi á ófrjóum laxi felld niður ef nýting er ekki viðunandi.
- Heimild til styrkveitinga til veiðiréttarhafa úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis felld niður.

Ábendingar sambandsins um frumvarpsdrögín

- **Ákvæði 2. gr. frv. um samráðsvettvang um fiskeldi:** Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til að fulltrúi ráðuneytis byggðamála eigi einnig sæti í samráðsvettvangnum, þar sem ráðuneytið annast mál á svíði svæða- og byggðamála, svo sem rannsóknir og atvinnuþróun. Jafnframt heyra málefni Byggðastofnunar undir málefnasvið ráðuneytisins samkvæmt forsetaúrskurði nr. 84/2017, en hlutverk Byggðastofnunar er að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu.
- **Fr. leggur til að 2. máisl. 3. mgr. 4. gr. laganna falli brott:** Samkvæmt gildandi lögum er lögð sú lagaskylda á ráðherra að leita umsagnar helstu hagsmunaaðila vegna allra reglugerða sem fyrirhugað er að setja samkvæmt lögum nr. 71/2008. Sú breyting sem lögð er til í frumvarpsdrögunum felur í sér að ráðherra þarf t.a.m. ekki lengur að leita álits Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þessari tillögu frv. mótmælir sambandið og minnir á að það er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu samkvæmt 1. mgr. 98. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þá kemur fram í 129. gr. sömu laga að ríkisstjórn á hverjum tíma skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga.
- **Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum verður skilyrði fyrir umsókn um rekstrarleyfi ef stofnunin telur slíkt ferli nauðsynlegt:** Lagt er til að framkvæmdaraðila verði ekki lengur heimilt að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum og starfsleyfi. Sambandið hefur efasemdir um að fyrirhuguð breyting, þar sem lagt er til að tilvísun 8. gr. gildandi laga í heimild 2. mgr. 17. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum verði felld brott, sé til að einfalda leyfisveitingaferlið.
- **Í 3. mgr. 11. gr. frv. er lagt til það skilyrði að starfsemi fiskeldisfyrirtækja samræmist skipulagi á viðkomandi svæði:** Sambandið telur að hér vanti skýringar við ákvæðið í greinargerð en engin umfjöllun er þar um þetta atriði. Hér er um gríðarlegt hagsmunamál að ræða fyrir sveitarfélögin og því þykir rétt að nefna dæmi um aðstæður þar sem reynt getur á skipulagsáætlanir:

- Í aðalskipulagi sveitarfélags er gert ráð fyrir því að óbyggt svæði, t.d. eyðifjörður, njóti verndar þannig að atvinnustarfsemi verði ekki leyfð á svæðinu. Að álti sambandsins ætti í skipulagi fyrir það strandsvæði að kveða á um bann við fiskeldisstarfsemi og öðrum sambærilegum umsvifum á viðkomandi svæði, með vísan til aðalskipulags viðkomandi sveitarfélags.
- Í aðalskipulagi hefur verið tekin afstaða til ólíkra og jafnvel andstæðra hagsmunu. Sú málamiðlun byggir framar öðru á lýðræðislegri aðkomu íbúa að aðalskipulagsgerð og þekkingu heimamanna á staðháttum. Sem dæmi um þá andstæðu möguleika sem tekist geta á í tengslum við nýtingu innfjarða og flóa má nefna nauðsynlega efnistöku vegna framkvæmda á vegum sveitarfélagsins á botnsvæðum fjarða, athafnarými vegna ferðaþjónustu, verndun ósnortinna víðerna í þágu heimafólks og ferðaþjónustu, sjóflutninga og hindrunarlausar siglingarleiðir um firði/flóa og aðra eða sambærilega atvinnustarfsemi til skemmri og lengri tíma litið samkvæmt gildandi aðalskipulagi. Afar mikilvægt er í þessu sambandi, að löggjafinn viðurkenni í reynd það lykilhlutverk sem staðbundnar skipulagsáætlanir hafa fyrir sjálfbæra og skynsamlega nýtingu, ekki aðeins á landi heldur einnig á innfjörðum og flóum sem órjúfanlegum hluta af viðkomandi skipulags- og nýtingarheild.
- Í aðalskipulagi hefur öryggisrými hafna verið skilgreint, en slík rými fara eftir skipaumferð og náttúrulegum aðstæðum á hverjum stað. Umrædd skilgreining markar mikilvæg stjórnsýsluskil á milli almannavarna ríkisins annars vegar og sveitarfélags hins vegar, svo dæmi sé tekið um tilgang þeirra og gegnir að því leyti mikilvægu hlutverki fyrir ólík verkefni og skyldur, s.s. út af björgunaraðgerðum við hamfarir af völdum veðurs og fjalla eða mannlegra mistaka.

Nánar um skipulagsvald sveitarfélaga

Án skipulagsvaldsins, sem er helsta tæki sveitarfélaga til að gæta heildarhagsmunu sinna til framtíðar litið, verður sveitarfélögum gert afar erfitt fyrir að gæta heildarhagsmunu sinna á viðkomandi svæði við uppbyggingu fiskeldis. Hér er því um gríðarlegt hagsmunamál að ræða fyrir sveitarfélögum. Þannig eru dæmi um á Reyðarfirði þar sem sjókvíaeldi er nýlega hafið, að sveitarstjórn Fjarðabyggðar hafi séð sig knúna til að leita eftir samningum við viðkomandi eldisfyrirtæki, vegna lagalegrar óvissu um réttarstöðu sveitarfélagsins um nýtingu fjarðarins. Reyndist fyrirtækið í þessu tilviki reiðubúið til að skuldbinda sig til að taka tillit til skipulagsáætla sveitarfélagsins og þeirrar umsvifamiklu atvinnustarfsemi sem fyrir er við fjörðinn. Ekki er þó ljóst hve mikið hald reynist í slíkum samningum ef á reynir eða ef eigandaskipti eiga sér stað hjá fyrirtækinu. Hefur sveitarstjórnin af þessum sökum vaxandi áhyggjur af þeirri stöðu sem kann að koma upp, ef umfang á kvíaklösum og staðsetning þeirra rekst á við aðra atvinnustarfsemi eða verkefni sveitarfélagsins í þágu almannahagsmunu.

Þá eru dæmi um að óvissa hafi skapast innan sveitarfélaganna vegna búnaðar sem skilinn er eftir þegar starfsemi hefur verið hætt. Telur sambandið og stjórn sjávarútvegssveitarfélaga að hér þurfi að bregðast við til að forðast umhverfistjón og því sé nauðsynlegt að tryggja fjármuni til forvarnaraðgerða, rannsókna og fræðslu til að bæta tjón þar sem m.a. búnaður hefur verið skilinn eftir.

Með erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 10. júlí 2018 var óskað eftir tilnefningu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga í svæðisráð um strandsvæðisskipulag á Vestfjörðum og Austfjörðum. Sambandið skilaði tilnefningum með bréfi til ráðuneytisins dags. 13. september 2018. Síðan þá hefur lítið gerst og hvorki bólar nokkuð á skipunarbréfum, né verkefnisáætlun fyrir viðkomandi svæðisráð, þrátt fyrir að sambandið hafi kallað eftir því í ófá skipti, m.a. með tölvubréfum og á fundum með fulltrúum ráðuneytisins og ráðherra. Til þess að frumvarp þetta nái fram að ganga, hlýtur það að kalla á að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefji vinnu svæðisráða sem allra fyrst.

Aðkoma sveitarfélaga að ákvörðun um nýtingu svæða og staðbundið eftirlit

Samkvæmt frumvarpinu úthlutar ráðherra eða stofnun í hans umboði hverju eldissvæði samkvæmt *hagstæðasta tilboði*. Í greinargerð með frumvarpinu eru gefnar leiðbeiningar um hvaða mælikvarða hægt sé að nota við mat á *hagstæðasta tilboði*. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi. Þannig þarf *hagstæðasta tilboðið* ekki að fela í sér fjárhagslega greiðslu tilboðsgjafa en ákvæðið útilokar ekki slíkar peningalegar greiðslur tilboðsgjafa.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra ákveði skilmála úthlutunar og hvað teljist *hagstæðasta tilboð* með reglugerð, þar sem þessi atriði geta breyst milli úthlutana og eftir því sem tíminn líður. Sambandið og stjórn sjávarútvegssveitarfélaga undirstríka hér mikilvægi þess að *hagstæðasta tilboðið* taki mið af stöðu einstakra byggða í atvinnulegu tilliti þar sem uppskipting og úthlutun eldissvæða felur í sér ráðstöfun á takmarkaðri auðlind. Atvinnustefna einstakra sveitarfélaga er afar mismunandi og það sem stjórnvöld ríkisins ákveði geti ekki hentað öllum svæðum.

Þar af leiðandi geti stjórnvöld ekki horft framhjá mikilvægi þess að tryggja aðkomu og þátttöku sveitarfélaga á viðkomandi svæði. Áður en ráðstöfun á eldissvæðum geti farið fram þurfi að svara ýmsum áleitnum spurningum, t.a.m. um fjölda starfa sem muni skapast af fiskeldinu og hvort að fiskurinn verði unnin á staðnum eða fluttur til vinnslu annað. Þá þarf einnig að líta til þess, eins og áður hefur verið rakið, hvort ýmis þjónusta í kringum eldið byggist upp á svæðunum sjálfum eða hvort sú þjónusta verði keypt annars staðar frá og hluti af afleiddum störfum verði þá utan svæðanna sjálfrá. Hér kemur því einnig við sögu framtíðarþróun atvinnusvæða samfara innviðauppbyggingu, s.s. í samgöngum með vísan til nýsamþykktar þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024.

Þá er mikilvægt að stofnanir ríkisins leiti sér þekkingar hjá þeim sem á viðkomandi svæði búa og starfa. Það er því krafa sveitarfélaga að eftirlitið verði að hluta til staðbundið þar sem byggt verði á þekkingu sérfræðinga sem starfa í öllum landshlutum og fela þeim vöktun á starfseminni og öðrum staðbundnum áhrifum.

Gjöld vegna nýtingar eldissvæða í sjó

Það er umhugsunarefni að engir fjármunir renna beint til sveitarfélaganna þrátt fyrir að nefnd um stefnumörkun í auðlindamálum ríkisins (auðlindastefnunefnd), sem forsætisráðherra skipaði í kjölfar ákvörðunar ríkisstjórnar 31. maí 2011, og skilaði skýrslu¹ til ráðherra 12. september 2012 sem lögð var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi, hafi lagt til að stærstum hluta innheimts auðlindagjalds sem lagt var til að rekstrarleyfishafar, sem stunda fiskeldi í sjókvíum greiddu, yrði ráðstafað til þeirra landsvæða sem hefðu aðkomu að fiskeldi í sjókvíum. Þá lagði starfshópur um stefnumótun í fiskeldi það til í skýrslu sinni til ráðherra að rekstrarleyfishafar, sem stunda fiskeldi í sjókvíum, greiddu auðlindagjald þar sem 15% auðlindagjaldsins yrði ráðstafað sem framlagi til Umhverfissjóðs sjókvíaeldis til þess að efla vöktun og rannsóknir í fiskeldi og að afgangurinn, allt að 85% myndu renna til uppbyggingar innviða á þeim svæðum sem myndu nýtast við uppbyggingu fiskeldis.

Frumvarp um gjaldtöku vegna nýtingar eldissvæða í sjó hefur nú verið kynnt í samráðsgátt stjórvalda þar sem efnislegt markmið frumvarpsins er að tryggja ríkissjóði endurgjald vegna nýtingu hafsvæða innan fiskveiðilögsögu Íslands og mæta kostnaði ríkisins við stjórnsýslu með fiskeldi í sjó og landi. Frumvarpið hverfur frá þessum tillögum starfshópsins og auðlindaneftndarinnar, án nokkurs rökstuðnings en sveitarfélögin hafa kallað eftir því, m.a. í fyrri umsögnum í tengslum við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi, sem lagt var fram á 148. löggjafarþingi, að hluti þeirra tekna sem annars renna í ríkissjóð eða Umhverfissjóðinn, renni til sveitarfélaganna. Um þetta tiltekna atriði er m.a. fjallað í nýsamþykkti stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022:

Sambandið vinnur að því að sveitarfélög fái sanngjarna hlutdeild af tekjum hins opinbera af hagnýtingu sameiginlegra auðlinda.

Þá hafa Samtök sjávarútvegssveitarfélaga í sinni stefnu einnig lagt áherslu á að sveitarfélögum séu tryggðar tekjur af nýtingu svæða og að tekjustofnar þeirra séu tryggðir.² Um nánari umfjöllun og afstöðu sambandsins til frumvarps um gjaldtöku vegna nýtingar eldissvæða í sjó, vísast til umsagnar sambandsins um frumvarpsdrögin, dags. 9. janúar 2019 í samráðsgátt stjórvalda.

Lokaorð

Uppbygging fiskeldis þarf að vera fyrirsjáanleg og byggja á ráðgjöf sérfræðinga stofnana ríkisins og sérfræðipekkningar úr nærsamfélagi viðkomandi sveitarfélaga. Með því móti gefast tækifæri til að auka enn frekar á sátt um atvinnugreinina. Sambandið og samtök sjávarútvegssveitarfélaga binda vonir við að tekið verði tillit til þeirra ábendinga og athugasemda sem fram koma í umsögninni og að vinna svæðisráða vegna strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði og Austfirði hefjist sem allra fyrst. Sambandið telur mikilvægt að styrkja lagaumgjörð fiskeldis svo meiri sátt

¹ Skýrsla forsætisráðherra um starf auðlindaneftndar. Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013: <https://www.althingi.is/alttext/pdf/141/s/0306.pdf>

² Samtök sjávarútvegssveitarfélaga, *Stefna í fiskeldi:* <http://sjavarutvegssveitarfelog.is/frodleikur/stefna-samtaka-sjavarutvegssveitarfelaga-i-fiskeldi/>

verði náð um uppbyggingu atvinnugreinarinnar og styður þar með framgang frumvarpsins.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri