

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið,  
Skúlagötu 4,  
101 Reykjavík.

Kópavogi 13. janúar 2019

**Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða, stjórnvaldssektir o. fl.).**

**Inngangur:**

Í því frumvarpi sem kynnt hefur verið af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti er varðar fyrirhugaðar breytingar á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi eru lagðar til töluverðar breytingar á núgildandi lögum um fiskeldi, nr. 71/2008. Má þar helst nefna úthlutun eldissvæða og lögfestingu áhættumats Hafrannsóknastofnunar.

Gerðar hafa verið alvarlegar athugasemdir við vísindalegar forsendur núverandi áhættumats Hafrannsóknastofnunar og ljóst að umtalsverðar breytingar verða gerðar á áhættumatinu áður en því verður beitt á þann hátt sem frumvarp þetta boðar. Verður að teljast fljótfærni af hálfu stjórnvalda að leggja til að lögfest verði fordæmalaus og ómótuð aðferð sem ekki hefur hlotið viðeigandi rýni vísindamanna. Stríðir sú nálgun í raun gegn yfirlýstu markmiði frumvarpsins sem er að efla uppbyggingu fiskeldis á vísindalegan hátt.

Að því sögðu er vert að nefna að þær breytingar sem boðaðar eru frá fyrra frumvarpi og snúa að samráðsvettvangi og staðfestingu ráðherra á áhættumati eru til mikilla heilla. Breytingarnar eru til þess fallnar að Hafrannsóknastofnun verði ráðgefandi og endanleg ákvörðun um framleiðsluheimildir laxeldis í höndum stjórnvalda.

Í frumvarpinu er einnig lagt til það nýmæli að útgefin rekstrarleyfi breytist með útgefnu burðarþolsmati sem skal endurskoðað með reglulegu millibili. Frumvarpið gerir hins vegar ekki ráð fyrir öðru en að endanleg ákvörðun hvað varðar framleiðsluheimildir samkvæmt burðarþoli sé í höndum Hafrannsóknastofnunar. Hafrannsóknastofnun er skv. lögum 112/2015 sjálfstæð rannsókn- og ráðgjafastofnun og því eðlilegast að endanleg ákvörðun um framleiðsluheimildir samkvæmt burðarþolsmati sé tekin af stjórnvöldum og ákvörðunin byggð á ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, líkt og lagt er til varðandi áhættumat um erfðablöndun.

**Greinargerð:**

Greinargerð með frumvarpi um breytingar á lögum um fiskeldi er ætlað að vera löggjafa til skýringar og aðstoða við túlkun laga, verði frumvarpið samþykkt af Alþingi. Þar af leiðandi er mikilvægt að greinargerðin gefi rétta og sanna mynd af þeim málum sem þar eru kynnt. Það er hins vegar ekki reyndin varðandi

fyrirliggjandi texta sem hefur að geyma rangfærslur um ákveðin efnisatriði, svo sem um eðliseiginleika áhættumats og ætlaða vísindalega stöðu þess.

Nú er það svo að almenn umræða um fiskeldi er á miklum villigötum og iðulega látið að því að eldi á ófrjóum laxi sé vænlegur kostur og að lokaður eldisbúnaður sé raunhæfur möguleiki í íslensku laxeldi. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi að markmið vissra ákvæða sé að hvetja rekstraraðila til eldis á ófrjóum laxi og eldis í lokuðum eldisbúnaði. Þessi nálgun sem kynnt er í greinargerð ýtir enn frekar undir þann misskilning sem einkennir umræðu um fiskeldi og dregur úr trúverðugleika greinarinnar og þeirrar uppbyggingar sem nú á sér stað.

Líffræðilegar áskoranir varðandi eldi á geldlaxi eru enn miklar og tilraunir í Noregi hafa verið stöðvaðar vegna dýravelferðarsjónarmiða. Að sama skapi eru viðbrögð neytendamarkaða við geldlaxi alls óþekkt, þá sér í lagi vegna þess að þrilitna lax flokkast undir erfðabreytt matvæli. Jafnframt er sá búnaður sem notaður er í íslensku fiskeldi sá besti sem völ er á og vottaður samkvæmt ströngustu stöðlum. Hins vegar er þróun svokallaðra lokaðra kvía mjög skammt á veg komin og óleyst vandamál þar mörg. Í greinargerð með lögnum er mikilvægt að hyggja að ímynd íslensks laxeldis og brýnt að umfjöllun greinargerðar sé bæði ábyrg og fagleg.

Að sama skapi er umfjöllun um áhættumat í greinargerðinni villandi og beinlínis röng á köflum. Þar segir í lið 3.1 *“með áhættumati, útgefnu í júlí 2017, hefur Hafrannsóknastofnun metið mögulega erfðablöndun eldislaxa við náttúrulega villta laxastofna vegna laxeldis í sjókvíum”*. Hér er um að ræða staðreyndarvillu í ætluðum lögskýringatexta, en í áhættumati Hafrannsóknastofnunar er erfðablöndun ekki metin. Áhættumatinu er ætlað að leggja mat á fjölda fiska sem sleppa úr eldiskvíum og gætu mögulega gengið í ár og hryngt þar.

Að sama skapi segir í lið 3.1 að áhættumatið *“byggist á líkani sem mælir áhættu erfðablöndunar sem hlutfall af umfangi sjókvíaeldis á tilteknum stað”* en eins og fram hefur komið mælir áhættumatið alls ekki líkur á erfðablöndun heldur metur hugsanlegan fjölda strokulaxa sem ganga í ár. Áhættumatið metur ekki heldur áhættu á tilteknum atburði enda er það áhættumat sem kynnt hefur verið af Hafrannsóknastofnun ekki áhættulíkan heldur spálíkan.

Einnig kemur fram í sömu grein 3.1 um áhættumatið að núverandi áhættumat hafi verið unnið í samstarfi við tvo erlenda sérfræðinga á sviði stofnerfðafræði en það er athyglivert að umræddir sérfræðingar eru ekki tilgreindir sem höfundar skýrslunnar og aðkoma þeirra er afar óljós enda er skýrsluna aðeins að finna á íslensku. Eldisaðilar hafa sent þessum erlendu sérfræðingum fyrirspurnir varðandi einstaka þætti áhættumatsins en ekki fengið svör.

Í greininni (3.1) segir jafnframt að til að tryggja að áhættumatið fái vísindalega umræðu og fræðilega rýni hafi Hafrannsóknastofnun kynnt aðferðafræði áhættumatsins fyrir erlendum fræðimönnum á sviði stofnerfðafræði. Er hér um að ræða verulega villandi framsetningu greinargerðar, en áhættumatið hefur enga vísindalega rýni hlotið. Sú kynning sem hér um ræðir er kynning á vinnustofu (e. Work Shop) sem haldinn var skömmu eftir að áhættumatið var fyrst gefið út. Engar ritaðar heimildir, fundargerð eða önnur gögn eru aðgengileg um niðurstöðu framangreindrar kynningar. Þar fyrir utan má ljóst vera að vísindaleg rýni er bæði annað og meira en kynning á lokaðri vinnustofu. Áhættumatið hefur ekki verið ritrynt og er vísindalegt vægi þess afar takmarkað og villandi er að halda öðru fram eins og gert er í greinargerð.

## Athugasemdir við einstakar greinar frumvapsins:

1. gr.

**Áhættumat erfðablöndunar:** Skilgreining á áhættumati erfðablöndunar í frumvarpi er eftirfarandi: *“Mat á því magni frjórra eldislaxa sem strjúka úr eldi í sjó og vænta má að komi í ár þar sem villta laxastofna er að finna og þar sem metið er hvenær erfðablöndun eldislax við villta nytjastofna, að teknu tilliti til mótvægisáðgerða, verði það mikil að stofngerð vilta stofnsins stafi hætta af.”*

Það áhættumat sem liggur fyrir í dag og kynnt hefur verið af Hafrannsóknastofnun býr yfir öðrum eiginleikum en að framan er getið. Þannig metur það ekki hvenær erfðablöndun eldislaxa við villta stofna verði það mikil að villtum stofni stafi hætta af eins og segir í skilgreiningunni. Áhættumatið segir hins vegar til um fjölda eldisfiska sem hugsanlega gætu gengið í ár og hlutfall þeirra af villtum laxi sem fyrir er í ánni. Þetta mikla misræmi á milli framangreindrar skilgreiningar á áhættumati erfðablöndunar og þess áhættumats sem þegar hefur verið kynnt sýnir svart á hvítu hversu ómarkviss lögleiðing áhættumatsins í raun er.

**Villtur laxastofn:** Skilgreining á villtum laxastofni í frumvarpi er eftirfarandi: *“Laxastofn þar sem meiri hluti fisks er klakinn út í náttúrulegu umhverfi, elst þar upp og er kominn undan villtum foreldrum.”*

Skilgreiningin á villtum laxastofni hefur mikla þýðingu og þarf að vera skýr og markviss. Víða um land eru stundaðar seiðasleppingar í ár og þar af leiðandi mikilvægt að lögin fjalli um það á skýran hátt hvað telst vera villtur stofn og hvað ekki. Hér er raunhæfast og eðlilegast að miða við alþjóðlega skilgreiningu ICES.

2. gr.

Samráðsvettvangur sem hér er kynntur er til mikilla bóta frá því frumvarpi sem áður hefur verið kynnt vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um fiskeldi. Þar sem þessum sjö manna hópi sem hér er kynntur er ætlað að yfirfara forsendur og úrvinnslu gagna sem liggja að baki áhættumati er mikilvægt að sett verði skilyrði í ákvæðið um að þeir einstaklingar sem hópinn skipa skuli búa yfir fullnægjandi menntun eða fagþekkingu til að meta þær upplýsingar og gögn sem fyrir hópinn eru lögð.

Einnig er hér lagt til að ákvæðinu sé breytt á þá leið að setningin *“Í því felst meðal annars að leggja mat á forsendur og úrvinnslu þeirra gagna sem áhættumat erfðablöndunar byggir á.”* verði *“Í því felst meðal annars að leggja mat á forsendur og úrvinnslu þeirra gagna sem áhættumat erfðablöndunar og burðarþolsmat byggir á.”*

Með útgáfu burðarþolsmats, eins og lög eru í dag, tekur Hafrannsóknastofnun í raun sjálfstæða og bindandi ákvörðun um heimilt eldismagn einstakra svæða. Eðlilegast væri að stofnunin (sem skv. lögum um Hafrannsóknastofnun, nr. 112/2015, er sjálfstæð rannsókn- og ráðgjafastofnun sem er ætlað að stunda rannsóknir á eldi í sjó og ferskvatni og veita ráðgjöf þar um) væri ráðherra til ráðgjafar þegar kemur að endanlegri ákvörðun um heimilt framleiðslumagn svæðanna.

Eðlilegt væri að þau tilmæli sem lögð eru fram af Hafrannsóknastofnun varðandi burðarþol einstakra svæða, auk rökstuðnings og viðeigandi gagna, verði lögð fyrir samráðsvettvang með sama hætti og gögn og niðurstöður áhættumats. Þá myndi samráðsvettvangur taka afstöðu til burðarþolsmats og niðurstaða

eftir atvikum staðfest af ráðherra. Þannig yrði álit Hafrannsóknastofnunar ráðgefandi varðandi stefnu stjórnvalda en ákvarðanir verða í höndum ráðherra.

7. gr.

**Um áhættumat Hafrannsóknastofnunar:**

Með 7. gr. verður lögfest áhættumat Hafrannsóknastofnunar um erfðablöndun. Ítrekað hefur verið bent á að það áhættumat sem kynnt hefur verið af Hafrannsóknastofnun er verulegum annmörkum háð og þjónar alls ekki þeim tilgangi sem því er ætlað. Ljóst er að gera þarf töluverðar breytingar á því áhættumati sem stofnunin hefur kynnt áður en það verður tekið í gagnid eins og lagt er til í frumvarpi um breytingar á lögum um fiskeldi. Eðlileg röðun verkþátta væri að þróa nýtt og faglegt áhættumat sem rítrýnt væri af óháðum fræðimönnum þannig að víst væri að gagnid stæðist vísindalega skoðun áður en það er fest í lög.

**Um samráðsvettvang og reglubundnar breytingar á áhættumati og burðarþoli:**

Í 7. gr. frumvarpsins segir að *“Matvælastofnun skal hafa eftirlit með að leyfilegur lífmassi frjórna laxa í rekstrarleyfi sé í samræmi við niðurstöður áhættumats erfðablöndunar á hverjum tíma. Lífmassi frjórna laxa hvers rekstrarleyfis skal þannig breytast í hlutfalli við leyfilegan lífmassa frjórna laxa á svæðinu samkvæmt áhættumati erfðablöndunar hverju sinni skv. 1. mgr.”* Sambærilega umfjöllun er að finna um eftirlit Matvælastofnunar varðandi heimilan lífmassa samkvæmt burðarþolsmati í 7. gr. b.

Ákvæðin gera ráð fyrir að lífmassi frjórna laxa í eldi megi ekki vera meiri en það sem áhættumat eða burðarþol gera ráð fyrir að hverju sinni og nánari reglur um framkvæmd verða kynntar í reglugerð settri af ráðherra. Í einstaka greinum frumvarpsins og í greinargerð með frumvarpinu lagt upp með að lífmassi frjórna laxa fari ekki umfram það sem tilgreint er í áhættumati á hverjum tíma.

Uppbygging lífmassa í fiskeldi er áralangt ferli og til þess að fyrirtæki geti gert viðeigandi ráðstafanir í rekstri þurfa lög að gera ráð fyrir aðlögunartíma rekstraraðila þegar kemur að breytingum á áhættumati og burðarþoli.

**Um framkvæmd burðarþolsmats:**

Í nágildandi lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, og í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar segir að burðarþolsmat skuli framkvæmt af Hafrannsóknastofnun eða öðrum aðila sem ráðuneytið samþykkir að fenginni bindandi umsögn Hafrannsóknastofnunar.

Að meta burðarþol fjarða skapar Hafrannsóknastofnun bæði störf og tekjur og verkefnum þar að lútandi mun sennilega fjölga enn frekar verði frumvarp þetta að lögum. Sú stofnun sem veitir ráðherra bindandi umsögn um framkvæmd burðarþols hefur hér beinan hag af verkefnum og tekjum sem burðarþolsmati fylgja. Má fyrir vikið draga óhlutdrægni umsagnaraðila í efa með réttu, sbr. 6. lið 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Er því lagt til að umsögn Hafrannsóknastofnunar verði ráðgefandi en ekki bindandi, hún lögð fyrir samráðsvettvang og endanleg ákvörðun yrði í höndum ráðherra.

17. gr.

Í 17. gr. er fjallað um tímabundnar rannsóknir Hafrannsóknastofnunar á eldi lagardýra, eldisaðferðum, atferli eldisfisks, mannvirkjum, búnaði og heilbrigði lagardýra. 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 álitsgefandi umsagnar rekstraraðila hvað varðar framkvæmd rannsókna Hafrannsóknastofnunar svo varúðarsjónarmiða sé að fullu gætt, sbr. 3. mgr. greinarinnar.

Fyrir hönd Laxa fiskeldis ehf

Einar Örn Gunnarsson og Soffía Karen Magnúsdóttir