

Pingskjal 1376-930. mál

Stjórnarfrumvarp

Frumvarp til laga um lagareldi

B.t. atvinnuveganefndar

## Útfærslur á 33. gr. frumvarps til laga um lagareldi

Þann 26. apríl 2024 bauð atvinnuveganefnd fulltrúum matvælaráðuneytisins á fund sinn þar sem fjallað var um frumvarp til laga um lagareldi. Mælt var fyrir frumvarpinu þann 23. apríl sl. (þingskjal 1376-930. mál).

Á fundinum óskaði nefndin eftir að ráðuneytið kæmi með útfærslu að mögulegum breytingum á 33. gr. frumvarpsins sem fjallar um útgáfu ótímabundinna rekstrarleyfa til sjókvíaeldis. Nánar tiltekið óskaði nefndin eftir því að ráðuneytið setti fram útfærslur um með hvaða hætti væri hægt að breyta ákvæðinu á þann veg að rekstrarleyfi yrðu gerð tímabundin. Jafnframt var óskað eftir því hvaða önnur atriði og ákvæði frumvarpsins þyrfti að hafa í huga ef farin yrði sú leið að tímabinda rekstrarleyfi.

Í samræmi við framangreint er í *kafla 1* hér að neðan settar fram þrjár útfærslur sem ráðuneytið telur mögulegar við tímabindingu rekstrarleyfa samkvæmt frumvarpinu. Þar með er þó ekki sagt að fleiri leiðir séu ekki færar. Í *kafla 2* er svo að finna samantekt á öðrum álitaeftum og ákvæðum frumvarpsins sem ráðuneytið vekur athygli nefndarinnar á ef ákveðið verður að tímabinda rekstrarleyfi samkvæmt frumvarpinu.

### Fyrirvari

Það athugast að erindi þessu er aðeins ætlað að fela í sér svar við beiðni nefndarinnar um mögulegar útfærslur á því hvernig breyta megi 33. gr. svo rekstrarleyfi séu gerð tímabundin. Þær útfærslur sem settar eru fram í erindi þessu eru ekki tæmandi taldar. Ekki er því um að ræða eiginlegar tillögur ráðuneytisins að breytingu á 33. gr. frumvarpsins.

Mikilvægt er að samhliða mögulegum breytingum á ákvæði 33. gr. sé litið til þess hvaða áhrif það geti haft á önnur ákvæði frumvarpsins. Í 2. *kafla* þessa erindis eru nokkur slík ákvæði rakin, en þó ekki með tæmandi hætti.

Til frekari umfjöllunar vísast til frumvarpsins og greinargerðar með því.

---

## 1. Útfærslur að breytingu á 33. gr. frumvarps til laga um lagareldi

### 1.1. Tímabundin rekstrarleyfi með skýrum skilyrðum um endurnýjun

Mögulegt er að fara þá leið að tímabinda rekstrarleyfi frumvarpsins til ákveðins tíma en setja skýrari skilyrði fyrir endurnýjun en gert er í núgildandi lögum.

Í 1. másl. 3. mgr. 7. gr. núgildandi laga um fiskeldi nr. 71/2008 segir eftirfarandi: „Við lok gildistíma rekstrarleyfis er heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi.“ Ákvæðinu var breytt í núverandi horf við gildistöku laga nr. 101/2019 og var eftirfarandi umfjöllun um

Þetta atriði í greinargerð frumvarps þess er síðar varð að fyrrnefndum lögum: „Rétt þykir að hafa skýr fyrirmæli um þetta til að tryggja fiskeldisfyrirtækjum eðlilegan fyrirsjáanleika um starfsemi sína. Ekki kemur því til opinberrar auglýsingar við slíka endurnýjun.“

Þrátt fyrir að um heimildarákvæði sé að ræða, en ekki skyldu, hefur framkvæmdin við endurnýjun rekstrarleyfa verið sú að Matvælastofnun hefur ávallt samþykkt endurnýjun leyfa þar sem skilyrði fyrir endurnýjun eru mjög almenns eðlis. Í þessum efnum má benda á að sambærilegu ákvæði í Færeyjum hefur verið beitt á sama hátt.

Af ofangreindum sökum er lagt til, að ef sú leið verður farin að tímabinda rekstrarleyfi, að þá verði jafnframt sett skýrari skilyrði fyrir endurnýjuninni. Hægt væri t.a.m. að fara þá leið að gera það að skilyrði að Matvælastofnun beri við mat á endurnýjun að líta til afturköllunarheimildar 65. gr. frumvarpsins og kanna frammistöðu rekstrarleyfishafa á gildistíma rekstrarleyfisins. Þannig gæti farið fram mat á hvort rekstraraðili uppfylli skilyrði rekstrarleyfisins og reglna, auk mats á undangengnu tímabili, t.d. hvað varðar afföll, lús, stök og ástand vistkerfis þess vatnshlots sem um ræðir. Þá þyrfti enn fremur að ganga þannig frá orðalagi greinarinnar að engum vafa væri undirorpið að Matvælastofnun væri heimilt að synja endurnýjunar.

Yrði þess leið fyrir valinu, þyrfti nefndin að athuga hvort að gera þurfi breytingar á öðrum ákvæðum frumvarpsins, þá sérstaklega afturköllunarheimildum þess, sbr. kafla 2.8 hér að neðan

### *1.2. Rekstrarleyfi með reglulegri endurskoðun*

Hægt er að fara þá leið að endurskoðun rekstrarleyfa verði með reglulegri hætti en nú er gert ráð fyrir. Samkvæmt 2. og 3. mgr. 10. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 skal Matvælastofnun endurskoða rekstrarleyfi reglulega en ráðherra skal kveða nánar á um endurskoðunina í reglugerð. Samkvæmt 25. gr. reglugerðar um fiskeldi nr. 540/2020, er kveðið á um að „Matvælastofnun skuli endurskoða rekstrarleyfi a.m.k. einu sinni á gildistíma þess, svo sem ef heimild til afnota af landi breytist og/eða ef upp koma aðrar ástæður sem krefjast endurskoðunar.“ Þyrfti hér að skilgreina betur hvaða þætti bæri að endurskoða, og gæti hér komið til breytingar á skilyrðum með hliðsjón af tækni og þekkingu, nýjar reglur á sviði lagareldis, en jafnframt mat á því hvort rekstraraðili uppfylli skilyrði rekstrarleyfis og reglna auk frammistöðumats a undangengnu tímabili, t.d. hvað varðar afföll, lús, stök og ástand vistkerfis þess vatnshlots sem um ræðir. Þá mætti enn fremur líta til þess hvort að frammistaða rekstrarleyfishafa hafi samrýmst marmiðum laganna.

Hér mætti t.d. líta til þess sem fram kemur í starfsleyfum margra álvera hér á landi um að endurskoða skuli starfsleyfi að jafnaði á tjugurra ára fresti.<sup>1</sup> Í þeim tilvikum sem í ljós kemur við endurskoðun að nauðsynlegt reynist að gefa út nýtt starfsleyfi skal fara eftir þeim reglum sem gilda um ný starfsleyfi.

Verði farin sú leið að gera rekstrarleyfi tímabundin, en endurskoða þau með tíðari hætti en núgildandi lög gera ráð fyrir, þá bendir ráðuneytið nefndinni á að rýna þurfi vandlega hvort að breyta þyrfti afturköllunarheimildum og/eða öðrum ákvæðum frumvarpsins um skerðingu á framleiðsluheimildum rekstrarleyfishafa, sbr. nánar umfjöllun í kafla 2.8.

### *1.3. Rekstrarleyfi með reglulegri endurskoðun og skýrum skilyrðum um endurnýjun*

Sá möguleiki er fyrir hendi að blanda þeim leiðum sem líst er í *káflum 1.1 og 1.2* hér að fram. Eftir sem áður er mikilvægt að hugað verði að því hvort breyta þurfi öðrum ákvæðum frumvarpsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.8.

## **2. Önnur álitæfni sem huga þarf að ef leyfi verða gerð tímabundin**

<sup>1</sup> Sjá t.d. ákvæði 1.8 í rekstrarleyfi Alcoa Fjarðaáls

### *2.1. Sjórnsýsla – 4. gr. frumvarps til laga um lagareldi*

Ef farin verður sú leið að láta Matvælastofnun endurskoða rekstrarleyfin á tiltekinna ára fresti þyrfti að huga að því hvort sú ákvörðun ætti að vera kæránleg.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008:

Í 1. mgr. 4. gr. nógildandi laga er endurskoðun Matvælastofnunar kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir endurskoðun Matvælastofnunar á rekstrarleyfum.

### *2.2. Úthlutun smitvarnasvæða – 24. gr. frumvarps til laga um lagareldi*

Huga þyrfti að því hvort breyta ætti nýmæli 24. gr. frumvarpsins sem fjallar um að úthlutun smitvarnasvæða myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði aðila yfir smitvarnasvæðum.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008

Í 4. gr. a. nógildandi laga, sem er sambærilegt ákvæði 24. gr. frumvarpsins, er ekki fjallað um að úthlutun eldissvæða myndi ekki eignarrétt.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Í 24. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli sem tekur af allan vafa um að úthlutun smitvarnasvæða skapi ekki eignarrétt eða önnur óafturkræf réttindi yfir smitvarnasvæðum.

### *2.3. Ótímabundin rekstrarleyfi – 33. gr.*

Breyta þyrfti 33. gr. frumvarpsins sem kveður á um að rekstrarleyfi skuli vera ótímabundin.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008:

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skal Matvælastofnu gefa út rekstrarleyfi til 16 ára.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að leyfi séu ótímabundin. Ástæða þess að þetta var lagt til er sú að skilyrði endurnýjunar skv. nógildandi lögum voru talin óljós. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpinu segir að leyfistíminn samkvæmt nógildandi lögum væri langur, eða 16 ár, auk þess sem gert var ráð fyrir að leyfum yrði úthlutað til sömu aðila við lok gildistíma, sbr. 3. mgr. 7. gr. gildandi laga nr. 71/2008. Að sama skapi var í greinargerð með frumvarpinu kveðið á um að skilyrði til afturköllunar eða niðurfellingar leyfis yrðu rýmri en ella þar sem ekki væri kveðið á um tiltekinn lokadag leyfis.

### *2.4. Umbreyting nógildandi rekstrarleyfa - Bráðabirgðaákvæði VI.*

Frumvarpið gerir ráð fyrir að við gildistöku laganna sé rekstrarleyfum, sem þá séu í gildi, umbreytt í ótímabundin leyfi. Við það tilefni yrði jafnframt kveðið á um fyrir hvaða smitvarnasvæði rekstrarleyfið myndi gilda, sbr. 1. mgr. 25. mgr. frumvarpsins. Efni hins nýútgefna rekstrarleyfis myndi, ólíkt nógildandi rekstrarleyfum, ekki kveða á um hámarkslífmassa svæðisins né leyfilegt magn fjós lax, sbr. 2. mgr. 30. gr. frumvarpsins. Voru þessar breytingar lagðar til með frumvarpinu þar sem gert er ráð fyrir að breytingar geti orðið á leyfilegum lífmassa rekstraraðila á gildistíma leyfanna vegna affalla- og

lúsakerfis. Í stað þess að endurupptaka og breyta þurfi rekstrarleyfum í hvert sinn við slík tilefni var farin sú leið í frumvarpinu að Matvælastofnun myndi halda sérstaka skrá utan um lífmassa smitvarnasvæða sbr. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Af framangreindum sökum, jafnvel þó gildistíma leyfanna yrði ekki umbreytt við gildistöku laganna, þá þyrfti að huga að því hvort endurútgefa þyrfti nógildandi rekstrarleyfi. Sé farin sú leið að tímabinda rekstrarleyfin þyrfti nefndin jafnframt að huga að því hvort rekstrarleyfi á sama smitvarnasvæði hefðu sama gildistíma.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008

Í nógildandi lögum segir í 2. mgr. 10. gr. að í rekstrarleyfum skuli vera ákvæði um leyfilegan lífmassa.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Fjallað er um efni rekstrarleyfa í 30. gr. frumvarpsins. Þar kemur m.a. fram að í rekstrarleyfum skuli ekki tilgreina leyfilegan lífmassa smitvarnasvæðis né laxahlut.

#### *2.5. Endurskoðun rekstrarleyfis – X. gr.*

Ef ákveðið verður að tímabinda rekstrarleyfi þarf að huga að innleiðingu endurskoðunarákvæðis í frumvarpið.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008:

Í 1. mgr. 10. gr. er kveðið á um að Matvælastofnun skuli endurskoða rekstrarleyfi reglulega. Í sama ákvæði er reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að kveða nánar um endurskoðunina, m.a. um skilyrði hennar og tíðni. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. reglugerðar um fiskeldi nr. 540/2020 skal Matvælastofnun endurskoða rekstrarleyfi a.m.k. einu sinni á gildistíma þess, svo sem ef heimild til afnota af landi breytist og/eða ef upp koma aðrar ástæður sem krefjast endurskoðunar.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að endurskoða skuli rekstrarleyfi á tilteknum fresti. Þess í stað var farin sú leið í frumvarpinu að leyfin séu í „stöðugri endurskoðun“ ef svo má segja og Matvælastofnun veitt ríkari afturköllunarheimildir en í nógildandi lögum. Um þetta segir í athugasemdum við 33. gr. frumvarpsins: „Er miðað við það við samningu þessa frumvarps að réttast sé að rekstrarleyfishafar haldi leyfum ótímabundið en verði á móti að hlíta gildandi lögum og reglum á hverjum tíma og breytingum á þeim svo sem endranær. Þá er einnig við það miðað að skilyrði til afturköllunar eða niðurfellingar leyfis séu rýmri en ella þar sem ekki er um tiltekinn lokadag leyfis að ræða. Er hér miðað við það, sem eðlilegt er, að auknum og betri réttindum fylgi aukin ábyrgð og skyldur. Rekstrarleyfishafar þurfa því ekki að hafa áhyggjur af því að leyfi renni sjálfkrafa úr gildi á tilteknum degi en hins vegar verða þeir að þola að meiri kröfur séu gerðar til þess að þeir standi undir þeim kröfum sem gerðar eru til eldis og reksturs þess lögum samkvæmt.“

#### *2.6. Endurnýjun rekstrarleyfis – X. gr.*

Í frumvarpinu er eðli máls samkvæmt ekki að finna ákvæði um endurnýjun rekstrarleyfa þar sem gert er ráð fyrir að þau séu ótímabundin. Verði ákveðið að tímabinda rekstrarleyfi þyrfti að innleiða slíkt ákvæði í frumvarpið.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008:

Í 3. mgr. 7. gr. segir að „við lok gildistíma rekstrarleyfis er heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi. Sé um endurúthlutun að ræða skal Matvælastofnun endurmeta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar eru til rekstursins skv. 2. mgr.“

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Ekki er gert ráð fyrir endurnýjun.

#### *2.7. Landeldi og hafeldi*

Þær ábendingar sem fjallað er um hér að ofan eiga, að breyttu breytanda, jafnt við um landeldi og hafeldi.

#### Lög um fiskeldi nr. 71/2008:

Ekki er fjallað um hafeldi og landeldi í nógildandi lögum.

#### Frumvarp til laga um lagareldi

Í 101. gr. er fjallað um að rekstrarleyfi til landeldis séu ótímabundin. Þá eiga ákvæði 2. þáttar frumvarpsins, sem fjallar m.a. um rekstrarleyfi til sjókvíaeldis, við um útgáfu rekstrarleyfa til hafeldis.

#### *2.8. Afturköllunarheimildir frumvarpsins*

Í lögfræðiáliti sem ráðuneytið aflaði við vinnslu frumvarpsins var óskað mats á stjórnskipulegu gildi tiltekinna ákvæða frumvarpsins. Í álitinu er komið inn á hvaða áhrif það hafi á matið að rekstrarleyfi samkvæmt frumvarpinu séu gerð ótímabundin. Segir t.a.m. í álitinu að ýmis atriði séu þess valdandi að löggjafanum sé gefið aukið svigrúm til eignaskerðinga í tilviki sjókvíaeldis. Nánar tiltekið segir eftirfarandi um þetta atriði í álitinu:

„Í fjórða lagi hlýtur að skipta verulegu máli við allt mat á eignarskerðingum og meðalhófi að rekstrarleyfishafar munu öðlast ótímabundin leyfi við gildistöku laganna, sbr. bráðabirgðaákvæði VI, og munu þeir fara með einkarétt á sínu smitvarnasvæði. Frumvarpið mun því í reynd færa eldisfyrirtækjunum umtalsverð verðmæti, en á sama tíma þurfa þau að taka á sig þær auknu byrðar og skyldur sem leiða munu af frumvarpinu. Er í því sambandi tekið undir það sem segir í athugasemdum með 33. gr. frumvarpsins: „Er hér miðað við það, sem eðlilegt er, að auknum og betri réttindum fylgi aukin ábyrgð og skyldur.“

Á öðrum stað í álitinu segir svo:

„Að mati undirritaðs felur það, eins og áður greinir, í sér umtalsvert hagræði fyrir sjókvíaeldisfyrirtæki að fá ótímabundin leyfi. Geta leyfin í raun orðið verðmætari á grundvelli frumvarpsins en nógildandi laga, í ljósi þess að fyrirtækin munu samkvæmt 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins hafa einkarétt til sjókvíaeldis á smitvarnasvæði sínu. Þá er ekki gert ráð fyrir að smitvarnasvæði núverandi rekstrarleyfishafa fari í útboð. Munu þeir því ekki þurfa að greiða fyrir úthlutun viðkomandi smitvarnasvæðis, eins og 24. gr. frumvarpsins ráðgerir að verði gert við úthlutun nýrra svæða. Má í því sambandi einnig minna á það sem fram kom í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar um að eldissvæðum hefur hingað til ekki verið úthlutað með auglýsingu eða útboði, þrátt fyrir 4. mgr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008. Eðlilegt er að þetta horfi til aukningar á því svigrúmi sem löggjafinn hefur til þess að setja starfseminni ströng skilyrði. **Má raunar segja að útgáfa ótímabundinna leyfa sé nokkurs konar mótvægis- eða mildunaraðgerð sem skipta ætti miklu máli við meðalhófsmatið, sérstaklega þegar fram fer greining á því hvort gætt hafi verið meðalhófs í þrengri merkingu.“** (áherslubl. höfundar)

Með framangreint í huga er vakin athygli á að ef farin er sú leið að tímabinda rekstrarleyfi, þá kann að vera nauðsynlegt að huga að öðrum ákvæðum frumvarpsins, sérstaklega þeim er varða afturköllunarheimildir Matvælastofnunar. Segir t.a.m. eftirfarandi í kafla 4.7 í frumvarpinu, sem fjallar um stjórnskipulegt gildi þeirra ákvæða:

„Verði frumvarpið að lögum munu rekstrarleyfishafar öðlast ótímabundin leyfi og fara með einkarétt á tilteknum smitvarnasvæðum. Á sama tíma eru gerðar auknar kröfur, jafnt til allra rekstrarleyfishafa, um að nýta leyfi sín með ábyrgum hætti m.a. með tilliti til dýravelferðar, umhverfisverndar og sjálfbærni. Eru þessar kröfur settar fram til þess að koma í veg fyrir skaðleg áhrif af völdum starfseminnar og til þess að markmið frumvarpsins um að greinin byggist upp á sjálfbæran hátt náist. Af þessum sökum verður að telja að afturköllunarheimildir frumvarpsins séu bæði nauðsynlegar og hóflegar og fari ekki í bága við ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.“

Segir enn fremur í athugasemdum um XII. kafla frumvarpsins að miðað sé „við að heimildir til fella úr gildi eða afturkalla rekstrarleyfi samkvæmt frumvarpinu séu rýmri en samkvæmt gildandi lögum nr. 71/2008 þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að rekstrarleyfi séu ótímabundin og enn fremur að leyfi verði ekki endurskoðuð reglulega. Í staðinn er lagt upp með að rekstrarleyfi verði einfölduð þannig að þau vísi einkum til gildandi laga og reglna hverju sinni sem og að þau staðfesti heimild viðkomandi rekstrarleyfishafa til sjókvíaeldis á tilteknu smitvarnasvæði.“