



Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent á umsagnagátt Alþingis

Reykjavík 8. maí 2024

Efni: Lagareldi, 930. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvubréfs atvinnuveganefndar Alþingis frá 24. apríl 2024 þar sem óskað var eftir umsögn samtakanna um ofangreint frumvarp. Frumvarpið var upphaflega birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 6. desember 2023 (mál nr. S-253/2023) og tóku samtökin saman umsögn um drögin dags. 12. janúar 2024. Samtökin tóku einnig saman umsögn um stefnu til ársins 2040 um uppbyggingu og umgjörð lagareldis dags. 10. nóvember 2023. Samtökin vísa til fyrri umsagna sinna að því leyti sem þær eiga enn við en frumvarpið hefur tekið nokkrum breytingum frá því sem birtist í samráðsgátt.

Lagareldi og þá einkum sjókvíaeldi hefur vaxið hratt síðustu ár og stóð fiskeldi fyrir um 5% af heildarútflutningsverðmætum Íslands árið 2022 (útflutningsverðmæti atvinnugreinarinnar er um 40 milljarðar króna árlega). Um 800 manns starfa að jafnaði í mánuði hverjum við fiskeldi hér á landi en af þeim starfa rúmlega 83% á landsbyggðinni. Þrátt fyrir hraðan vöxt síðustu ár eru enn mikil tækifæri í lagareldi en í greiningu sem Boston Consulting Group vann fyrir matvælaráðuneytið er mögulegt framleiðsluverðmæti árið 2032 metið á bilinu 140-430 milljarðar íslenskra króna. Það er því til mikils að vinna og mikilvægt að búa svo um hnútana að lagareldi geti orðið að nýrri stöð í íslensku efnahagslífi. Að því sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið en taka að öðru leyti undir umsagnir Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) um málið.

Afmörkun smitvarnasvæða – 11. gr. og 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins

Í gildandi lögum er gert ráð fyrir að fleiri en einn rekstraraðili geti starfað á svokölluðu „sjókvíaeldissvæði“, sbr. 30. tölul. 3. gr. laga nr. 71/2008, og er það Hafrannsóknastofnun sem ákveður skiptingu fjarða eða hafsvæði í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða, sbr. 4. gr. a laganna. Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um að einungis megi veita einum rekstraraðila rekstrarleyfi og starfsleyfi til sjókvíeldis á hverju smitvarnasvæði. Þá segir: „Rekstrarleyfishafa er óheimilt að starfrækja sjókvíaeldi á smitvarnasvæði þar sem annar rekstrarleyfishafi starfrækir sjókvíaeldi.“

Samkvæmt ákvæði VI. til bráðabirgða skulu öll rekstrarleyfi samkvæmt lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, sem í gildi eru við gildistöku laganna breytast í ótímabundin leyfi við gildistöku þeirra. Í ákvæði I. til bráðabirgða segir svo: „Þrátt fyrir ákvæði 12. gr. skal tveimur eða fleiri rekstrarleyfishöfum vera heimilt að starfrækja sjókvíaeldi á sama smitvarnasvæði til 1. júlí 2028. Slíkt er háð því skilyrði að rekstrarleyfishafar viðhafi samræmda útsetningu fiska og seiða og hvíld eldissvæða innan smitvarnasvæðis. Jafnframt er það skilyrði að rekstrarleyfishafar vinni sameiginlega að smitvörnum, viðbrögðum við sjúkdómum og vöktun laxalúsar, allt í samræmi við ákvæði laga þessara.“

Í bráðabirgðaákvæði II. kemur jafnframt fram að rekstrarleyfishafar á sama smitvarnasvæði geti komist að samkomulagi fyrir 1. júlí 2028 þess efnis að einn eða fleiri samkomulagsaðili hætti sjókvíaeldi á tilteknu smitvarnasvæði gegn því að fá að hefja sjókvíaeldi á öðru



smitvarnasvæði. Komist rekstraraðilar ekki að slíku samkomulagi fyrir framangreint tímamark falla niður bæði rekstrarleyfi fyrirtækja á viðkomandi smitvarnasvæði.

Samtökin vekja athygli t.a.m. athygli á því að tvö fyrirtæki, eru með rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi í Amarfirði og þrjú fyrirtæki í Ísafjarðardjúpi. Lögin afmarka hins vegar ekki smitvarnasvæðin, en ráðherra er falið það vald skv. 11. gr. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun ekki liggja fyrir við gildistöku laganna hvernig smitvarnasvæði verði afmörkuð og rekstraraðilar því í óvissu um hvort þeir starfi einir eða með fleirum á sama smitvarnasvæði.

Í framangreindu felst að einhverjir rekstrarleyfishafar kunna að verða sviptir starfsleyfi 1. júlí 2028 á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I og afmörkunar ráðherra á smitvarnasvæðum. Rekstraraðilar sem hafa fengið opinbert leyfi til að stunda starfsemi sína eru eigendur atvinnuréttinda sem njóta vendar 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrár. Því eru gerðar strangar kröfur til leyfissviptinga. Samtökin telja að hér sé ekki nægilega gætt að sjónarmiðum um jafnræði og meðalhóf. Með frumvarpinu eru rekstraraðilar sem starfa á sama smitvarnasvæði þvingaðir til samstarfs en ekki liggur fyrir hvernig leysa eigi úr ýmsum álitafnum sem kunna að fylgja slíku samstarfi. Ekki liggur t.a.m. fyrir hvernig leysa eigi úr því ef rekstraraðili fæst ekki til samstarfs auk þess sem engin greining hefur farið fram á því hvernig slíkt samstarf horfir við ákvæðum samkeppnislaga, sbr. 10. og 17. gr. laganna.

Þá kunna ýmis stjórnsýsluviðurlög að koma niður á báðum rekstrarleyfishöfum á sama smitvarnasvæði án þess að öðrum verði nokkuð um kennt. Í ljósi þess sem að framan greinir telja samtökin það orka tvímælis að mæla fyrir um að aðeins einn rekstrarleyfishafi starfi á hverju smitvarnasvæði og fela jafnframt ráðherra að afmarka slík svæði. Samtökin gera einnig athugasemdir við að báðir, eða eftir atvikum allir, rekstrarleyfishafar sem starfa á smitvarnasvæði verði sviptir starfsleyfi komist þeir ekki að samkomulagi skv. bráðabirgðaákvæði II en ekki bara annar þeirra. Telja samtökin framangreint fyrirkomulag ganga gegn meðalhófsreglu.

Aðgangur Matvælastofnunar að tækjum og búnaði rekstraraðila - 36. gr. frumvarpsins

Í lokamálsgrein 36. gr. er mælt fyrir um aðgang Matvælastofnunar að tækjum og búnaði í eigu rekstrarleyfishafa. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé m.a. komið til vegna athugasemda frá rekstraraðila sem barst í umsögnum um stefnumótun í lagareldi. Þar kom efnislega fram að órökrétt væri að Matvælastofnun færi á milli smitvarnasvæða á eigin farartækjum þegar rekstraraðilum væri bannað að flytja búnað og tæki milli svæða vegna smithættu. Að sama skapi væri óraunhæft að Matvælastofnun kæmi sér upp búnaði vegna hvers smitvarnasvæðis fyrir sig. Samtökin telja nauðsynlegt að skýrlega verði mælt fyrir um ábyrgð eftirlitsaðila á öllu tjóni sem kann að hljóta við slíkt eftirlit, þ. á m. tjóni sem kann að verða á búnaðinum sjálfum sem og tjóni sem kann að verða hjá þriðja aðila við notkun eftirlitsaðila á búnaðinum.

Gjaldtaka og sektir

Líkt og rakið er í umsögn samtakanna frá 12. janúar 2024 eru samtökin sammála því markmiði að fyrirtæki í sjókvíaeldi greiði sanngjarnt gjald fyrir afnot af sameiginlegum auðlindum sem skili tekjum sem m.a. standi undir stjórnsýslu, rannsóknnum og vöktun málaflokksins auk nauðsynlegrar innviðauppyggingar. Þó verður að hafa í huga að fiskeldi er ný atvinnugrein og enn í mikilli mótun, lagalega og rekstrarlega. Fjárfestingarþörf



greinarinnar er mikil og verður áfram um nokkurt skeið. Hærri skattar munu draga úr fjárfestingargetu fyrirtækjanna og hægja á innleiðingu umhverfisvænni framleiðsluáferða.

Með frumvarpinu er t.a.m. mælt fyrir um framleiðslugjald. Fjárhæð gjalds á hvert kílógramm slátraðs lax skal miðast við nýjasta mánaðarmedaltal alþjóðlegs markaðsverðs á eldislaxi næsta almanaksmánuð fyrir ákvörðunardag skv. 1. mgr. Með gjaldinu er gerð tilraun til að líta til framleiðslukostnaðar. Samtökin gera ráð fyrir að með tilvísun í heimsmarkaðsverð sé átt við vísitöluna „NASDAQ Salmon Index“, þ.e. laxavísitölu NASDAQ, sem verður til með gögnum frá ellefu norskum útflytjendum á laxi sem leggja til verðgögn í hverri viku sem endurspeglar heildarúttflutning eldislax frá Noregi. Samtökin leggja áherslu á að gjaldtaka verði að vera fyrirsjáanleg og einföld og taki mið af þeirri vöru sem framleidd er hér á landi. Það kann að orka tvímælis að miða gjaldtökuna við verð norskra útflytjenda sem kunna að selja vöru sína á öðrum mörkuðum.

Framleiðslugjaldið kann því að reynast rekstraraðilum þungbært sér í lagi þegar tap er á rekstri. Í frumvarpinu er t.a.m. lagt til að gjaldaflokkum verði fjölgað úr þremur í sjö. Samtökin telja það til bóta en gera athugasemdir við að 1% gjald verði innheimt þegar verð er lægra en áætlaður framleiðslu-kostnaður. Með því er lagt upp með að innheimta 1% framleiðslugjald þegar tap verður af hverju kílógrammi. Hér verðu að hafa í huga það sem að framan segir um fjárfestingarþörf greinarinnar.

Í frumvarpinu er einnig mælt fyrir um viðtækar sektarheimildir. Í 48. gr. frumvarpsins er t.a.m. lagt til að fyrir hvern strokinn frjóan lax sem finnst í ám sem eru ekki hluti af áhættumati erfðablöndunar skuli greiða sekt til ríkissjóðs sem nemur 1.000.000 kr., en ef áin er hluti af áhættumati erfðablöndunar skuli sektin nema 5.000.000 kr. Hámarkssekt samkvæmt þessu ákvæði er 750.000.000 kr., sbr. 5. mgr. 48. gr. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að aðeins lítill hluti þeirra laxa sem slappi finnist og því sé „gert ráð fyrir gjaldi fyrir þá laxa sem ekki finnast í sektarfjárhæð ákvæðisins“. Með ákvæðinu er því gert ráð fyrir að stök sé mun umfangsmeira en það sem sannast og sektarfjárhæð eftir því. Samtökin gjalda varhug við slíkum sektarákvæðum. Þá telja samtökin fjárhæðir sektanna úr hófi og ekki í samræmi við sambærilegar sektarfjárhæðir annarra laga.

Þá er einnig vísað til þess að sektarfjárhæðinni sé ætlað að koma í veg fyrir að rekstrarleyfishafar geri ráð fyrir stroki í rekstraráætlunum sínum í stað þess að beita sér fyrir strokvörnum og eftirliti. Samtökin benda hins vegar á að rekstrarleyfishafar hafa ríka hagsmuni af því að koma í veg fyrir stök. Þá kunna rekstraraðilar að missa rekstrarleyfi grípi þeir ekki til allra ráðstafana til þess að koma í veg fyrir stök. Telja samtökin því ekki nauðsynlegt að mæla fyrir um jafn háar sektir líkt og gert er í frumvarpinu.

Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að ákvarðanir Matvælastofnunar verði endanlegar á stjórnarsýslustigi, sbr. 133. gr. frumvarpsins. Þannig er horfið frá núgildandi heimild til að skjóta sektarákvörðunum stofnunarinnar til ráðherra, sbr. ákvæði 4. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Það er mikilvægur varnagli á valdheimildum stjórnvalda að hægt sé að fá ákvarðanir endurskoðaðar á æðra stjórnarsýslustigi en engan rökstuðning er að finna í greinargerð með frumvarpinu fyrir þessari breytingu.

Þjónustugjöld

Í 125. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um töku þjónustugjalds fyrir eftirlit, umsýslu og skjalaskoðun Matvælastofnunar eða faggiltra eftirlitsaðila á hennar vegum. Er gjaldinu m.a. ætlað að standa undir ýmsum „öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. kostnaði af aðstöðu,



áhöldum, búnaði, þjálfun og ferðalögum, svo og tengdum kostnaði, sbr. b-lið 125. gr. frumvarpsins.

Að gefnu tilefni áréttar samtökin að heimild til töku þjónustugjalds verður almennt aðeins nýtt í því skyni að hið innheimta gjald svari til hinnar veittu þjónustu. Álagning þjónustugjalda verður að byggjast á viðhlítandi lagaheimild í samræmi við lögmatísreglu stjórnásluréttar. Þá verða stjórnvaldsfyrirmæli um gjaldrökuna að samrýmast þeirri löggjöf sem hún byggist á. Þegar fyrirkomulag slíkrar gjaldröku er ákveðin, og afstaða er tekin til fjárhæðar gjaldsins, verður jafnframt að gæta þess að tekjurnar séu ekki hærri en svo að þær standi straum af kostnaði við þá þjónustu eða eftirlitsaðgerð sem gjaldrökuheimildin nær til. Þannig er stjórnvaldi í meginatriðum einungis heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem stendur í nánnum, efnislegum tengslum við þá þjónustu sem gjaldröku á að standa straum af kostnaði við samkvæmt gjaldrökuheimildinni. Að auki verður við útfærslu á gjaldröku af þessu tagi að gæta þess að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða þjónustugjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem viðkomandi stofnun veitir hverjum gjaldanda, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar Íslands frá 5. nóvember 1998 í máli nr. 50/1998 og dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 78/2016. Í réttarframkvæmd hefur þó verið viðurkennd sú undantekning frá þessari almennu reglu að þjónustugjaldi megi á grundvelli lagafyrirmæla jafna með tilteknum hlutlægum aðferðum á gjaldendur þess. Samtökin telja að það orki tvímælis að fella allan þann kostnað sem talinn er upp í framangreindum b-lið 125. gr. undir þjónustugjöld.

Reglugerðarheimildir ráðherra

Í frumvarpinu er ráðherra veitt víðtækt vald til reglugerðarsetningar. Samtökin telja að gjalda beri varhug við jafn víðtæku framsali lagasetningarvalds til ráðherra, sbr. t.a.m. áðurnefnda heimild til afmörkunar smitvarnasvæða, sér í lagi í ljósi þess hve afdrifaríkar afleiðingar sú afmörkun getur haft í för með sér fyrir rekstraraðila, sbr. nánar umfjöllun hér að framan.

Varðandi önnur atriði frumvarpsins og til fyllingar vísa samtökin til fyrri umsagna sinna um málið dags. 10. nóvember 2023 og 12. janúar 2024 auk umsagna SFS um málið og taka undir þau sjónarmið og þær athugasemdir sem þær koma fram.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins