

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 16. maí 2024

**Efni: Umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi um frumvarp til laga um lagareldi (þingskjal 1376 - 930. mál)**

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir „SFS“ eða „samtökin“) hafa að beiðni atvinnuveganefndar tekið til umsagnar frumvarp til laga um lagareldi, sem lagt var fram á Alþingi af hálfu matvælaráðherra þann 27. mars sl. (þingskjal 1376 - 930. mál) (hér eftir „frumvarpið“). Frumvarpið byggir á grunni og er að miklu leyti samhljóða frumvarpsdrögum sem voru lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda í desember sl., með nokkrum breytingum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skilyrði til verðmætasköpunar innan ramma sjálfbærrar nýtingar og með vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Lagt er til að innleiddar verði þær aðgerðir sem fram koma í drögum að stefnu fyrir lagareldi sem hafa m.a. það að markmiði að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem stuðla að greinin hafi sem minnst áhrif á umhverfi sitt, vistkerfi og villta stofna, og sem tryggja að dýravelferð og sjúkdómar séu með besta hætti á heimsvísu. Frumvarpinu er einnig ætlað að bregðast við þeim athugasemdum og ábendingum sem fram komu í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar og skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins Boston Consulting Group, svo skapa megi lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar. Með frumvarpinu er jafnframt í fyrsta sinn fjallað sérstaklega um landeldi í löggjöf með því að draga fram þau sérkenni sem skilja landeldi frá fiskeldi í sjó.

Ljóst er að frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingar á starfsemi lagareldis þar sem umhverfissjónarmið og -vernd er í forgrunni og með vísan til slíkra sjónarmiða hert á mörgum kröfum, einkum vegna fiskeldis í sjó. Jafnframt eru stjórnvöldum fengnar auknar eftirlits- og valdheimildir og frekari heimildir til beitingar stjórnsýsluviðurlaga, þar sem þrengt er verulega að starfsemi rekstrarleyfishafa. Óhætt er að fullyrða að ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga mun það fela í sér innleiðingu ströngustu lagaumgjarðar sem gildir um lagareldi á heimsvísu.

Óumdeilt er að taka verður mið af umhverfissjónarmiðum við uppbyggingu atvinnustarfsemi hér á landi og slíkt er almennt þáttur í undirbúningi ákvarðana stjórnvalda um leyfisveitingar, m.a. í gegnum umhverfismatsferli. Ekki verður þó komist hjá því að nefna að frumvarpið ber þess á köflum frekar merki að vera löggjöf á sviði umhverfisréttar en frumvarp frá ráðherra matvæla til að skapa skilyrði fyrir ábyrga umgjörð atvinnugreinar. Vekur frumvarpið þannig margvíslegar spurningar um hvort gætt sé nægilega að samspili og jafnvægi umhverfisverndar og atvinnustarfsemi í frumvarpinu, með þeim hætti að réttaröryggi þeirra sem stunda slíka starfsemi sé tryggt og þar með hagsmunir annarra hagaðila, s.s. sveitarfélaga, starfsmanna og íbúa þar sem lagareldi er stundað.

Samtökin undirstrika mikilvægi fiskeldis og að uppbygging þess verði í sem mestri sátt við samfélag og umhverfi. Fiskeldi á að byggja upp á sjálfbæran hátt, en þess þarf þó að gæta að óraunhæfar kröfur

um áhættu og gjaldtöku hamli ekki um of nýsköpun og framþróun greinarinnar. Samtökin hafa löngum lagt áherslu á að efla samkeppnishæfni íslensks fiskeldis og skapa forsendur fyrir sjálfbærum framleiðnivexti sem skilar sér í auknum þjóðhagslegum verðmætum. Það verður gert með umbótum í stjórnslu fiskeldis, hvötum til fjárfestinga í nýsköpun og umhverfisvænni lausnum, innviðaupbyggingu ásamt einföldu og skilvirku regluverki og starfsumhverfi rekstraraðila. Þá þarf að tryggja aukið framboð og aðgengi að grænni orku til landeldis og almennra orkuskipta og styrkja stöðir menntunar í lagareldi heildstætt. Í frumvarpi því sem hér er til umsagnar eru fjöldamörg nýmæli sem samtökin telja að geti stuðlað að því að framangreindum markmiðum verði náð, þó áhöld séu um tiltekin ákvæði þess.

### **Samantekt helstu athugasemda**

Það er mat SFS, að þörf sé á endurskoðun á lagaumgjörð fiskeldis og óhætt er að taka undir meginmarkmið frumvarpsins um að skapa ber lagareldi á Íslandi skilyrði til sjálfbærrar uppbyggingar og efla þannig verðmætasköpun, atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu lagareldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Á sama tíma skal leitast við að tryggja vernd vistkerfa, sjávarbotns og vatnshlota sem og líffræðilega fjölbreytni, velferð eldisfiska og gæði framleiðslu. Samtökin taka jafnframt undir mörg nýmæli frumvarpsins sem stuðla að því að þessum markmiðum verði náð, þ.m.t. ákvæði sem lúta að því að auka sveigjanleika framleiðsluheimilda með innleiðingu laxahlutar, ákvæði sem miða að því að einfalda ferla til forvarna og viðbragða gegn lús og þá auknu áherslu sem lögð er á smitvarnir, dýravelferð og vernd sjálfbærra villtra laxastofna.

Þá hafa samtökin löngum gagnrýnt að núgildandi lagaákvæði um fiskeldi séu einkum sett fram með þarfir fiskeldis í sjó í huga og nái illa utan um sérstöðu landeldis, t.d. þegar kemur að leyfisveitingum, eftirliti og dýravelferð. Ber því að fagna því að í frumvarpinu skuli í fyrsta sinn sjá þess stað, að gæta eigi að sérstöðu landeldis í íslenskri löggjöf. Allt eru þetta dæmi um jákvæð og mikilvæg skref í átt að því að stuðla að ábyrgri uppbyggingu lagareldis til framtíðar.

Á hinn bóginn telja samtökin að frumvarpið í óbreyttri mynd skapi óvissu og hugi ekki nægjanlega vel að samkeppnishæfni íslenskra fiskeldisfyrirtækja í alþjóðlegu tilliti. Frumvarpið gætir því ekki að því markmiði að skapa skilyrði til sjálfbærrar uppbyggingar lagareldis og efla verðmætasköpun, atvinnulíf og byggð í landinu. Áður en þetta frumvarp getur orðið að lögum telja samtökin því að gera verði á því tilteknar breytingar.

Hér á eftir er fjallað um helstu ábendingar samtakanna sem miða að því framangreindum markmiðum verði náð:

#### **I. Breytingar á gjaldtöku vegna fiskeldis í sjó**

Samtökin telja að gjald vegna fiskeldis í sjó, eins og það ser sett fran í frumvarpinu, taki ekki til greina rekstrarlega stöðu íslenskra fiskeldisfyrirtækja og muni að óbreyttu skaða samkeppnishæfni í alþjóðlegu tilliti. Framtíðaráform rekstraraðila um frekari uppbyggingu ráðast að verulegu leyti á fjárhagslegu svigrúmi greinarinnar til fjárfestinga. Að þessu þarf að huga að þegar ákvarðanir eru teknar um gjaldtöku af fiskeldi í sjó.

#### **II. Áhrif frumvarps óljós á þessu stigi**

Að mati samtakanna eru áhrif frumvarpsins ekki nægjanlega ljós. Þetta endurspeglast m.a. í því að ráðherra er falið mikið vald við ákvarðanatöku og setningu stjórnvaldsfyrirmæla um atriði sem varða mikilsverða hagsmuni rekstrarleyfishafa. Drög að stjórnvaldsfyrirmælum

liggja í meginatriðum ekki fyrir og því skortir á fyrirsjáanleika fyrir rekstrarleyfishafa um hvernig regluverki fyrir atvinnugreinina verður í reynd háttað nái frumvarpið fram að ganga. Um er að ræða þýðingarmiklar ákvarðanir fyrir einstaka rekstrarleyfishafa og framþróun lagareldis sem atvinnugreinar, einkum ákvæði sem mæla fyrir um heimildir til skerðinga á eignar- og atvinnuréttindum rekstraraðila.

III. Víðtæk og óhóflega íþyngjandi þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög

Samtökin gera athugasemd við fjölda víðtækra og óhóflega íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem til stendur að innleiða með frumvarpinu. Samtökin telja fjölda, eðli og samspil þessara ákvæða ekki geta samræmst viðmiðum sem almennt gilda um íþyngjandi viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

IV. Óhóflegt eftirlit og óhóflegar kröfur um skýrslugjöf

Að mati samtakanna eru kröfur frumvarpsins um eftirlit og tíða skýrslugerð bæði úr hófi og óásættanlegar með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Ekki er um það deilt, að traust og öflugt eftirlit er mikilvægt til að auka trúverðugleika greinarinnar. Laga- og eftirlitsumhverfið má þó ekki vera svo íþyngjandi að það hamli starfsemi rekstraraðila og skapi óskilvirkt eftirlitsumhverfi.

V. Friðun hafsvæða gagnvart fiskeldi

SFS leggjast ekki gegn lögfestingu friðunarsvæða á vísindalegum forsendum en telja af sömu ástæðu ótímabært að lögfesta friðun svæða sem skilgreind voru með auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði. Ekkert þeirra svæða sem lagt er til að friða í frumvarpinu hefur verið rannsakað eða metið sérstaklega með tilliti til áhrifa fiskeldis. Jafnvel þó tekið sé undir mikilvægi þess að tryggja ákveðna fjarlægð milli eldissvæða og laxveiðiáa skiptir einnig máli að gætt sé meðalhófs við afmörkun á umfangi friðunar þannig að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er talið til að ná því markmiði sem að er stefnt.

Ekki verður heldur framhjá því litið að samkvæmt skýrslu Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis er ein af lykilforsendum bæði grunnsviðsmyndar og framsækinnar sviðsmyndar að firðir sem ekki hafa verið friðlýstir verði opnaðir fyrir framleiðslu.<sup>1</sup>

VI. Áform um niðurfellingu rekstrarleyfa

Meginregla frumvarpsins er að á nýjum smitvarnasvæðum, sem ráðherra er falið að afmarka, skuli aðeins veita einum rekstrarleyfishafa leyfi til sjókvíaeldis. Hafi rekstraraðilar ekki náð samkomulagi um nýtingu svæðisins hinn 1. júlí 2028 verða leyfi þeirra felld niður af Matvælastofnun, sbr. ákvæði til bráðabirgða I.

Þrátt fyrir að samtökin taki undir að rétt sé að eftirláta rekstraraðilum það verkefni að komast að samkomulagi sín á milli um tilhögun smitvarnasvæða telja samtökin ótækt að ætla

---

<sup>1</sup> Skýrsla Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi, bls. 238-239. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir því að fjöldi opinna fjarða verði 12 og framsækín sviðsmynd 13.

slíkum viðræðum að fara fram undir ógn um niðurfellingu rekstrarleyfa. Mikilsverð stjórnarskrárvarinn réttindi lögaðila verða ekki fótum troðin bótalaust.

#### VII. Ótímabundin rekstrarleyfi

Að gefnu tilefni skal tekið fram að samtökin hafa ekki sérstaklega kallað eftir því að rekstrarleyfi til fiskeldis verði ótímabundin. Mestu máli skiptir að rekstraraðilum sé tryggður stöðugleiki og fyrirsjáanleiki þegar kemur að rekstrarheimildum sínum og að reglur um endurnýjun þeirra hvíli á málefnalegum forsendum og samrýmist grundvallarreglum um jafnræði og meðalhóf. Samtökin benda þó á að ef til álita kemur að breyta frumvarpinu á þá leið að rekstrarleyfum verði áfram markaður tiltekinn gildistími verður ekki framhjá því litið að fjöldamörg íþyngjandi ákvæði frumvarpsins eru mótuð með tilliti til varanleika rekstrarleyfa. Samhliða slíkum breytingum verður því að fara fram endurskoðun til mildunar á samhangandi heimildum til eignaskerðinga, stjórnsýsluviðurlaga og áformum um aukna gjaldtöku.

#### VIII. Breyttar skilgreiningar

Samtökin gera athugasemd við skilgreiningu á hugtakinu villtir nytjastofnar lax. Skilgreiningin felur í sér að sjálfbærir villtir laxastofna og ósjálfbærir nytjastofna sem haldið er upp með sleppingum veiðiréttarhafa eru lagðir að jöfnu. Óeðlilegt er að leggja þessa verndarhagsmuni að jöfnu í áhættumati erfðablöndunar sem frá upphafi hefur verið ætlað að standa vörð um sjálfbæra villta laxastofna.

Þá gera samtökin athugasemd við breytingar á hugtakinu burðarþolsmat, en með frumvarpinu stendur til að útvíkka umfang þess til að ná utan um „aukið álag“ af völdum sjókvíaeldis eða hafeldis. Ekki er rökstutt í frumvarpinu hvaða felst í þeirri útvíkkun nákvæmlega né hvernig slíkt mat á að fara fram. Í ljósi þess að burðarþolsmat setur því magni sem rekstrarleyfishafi getur alið í sjó á hverjum tíma skorður telja samtökin rétt að frumvarpið sé skýrt og afdráttarlaust að þessu leyti og að gætt sé fyllsta meðalhóf.

#### I. Breytingar á gjaldtöku vegna fiskeldis í sjó

Með 76. gr. frumvarpsins er boðuð breyting á gjaldtöku vegna fiskeldis í sjó. Lagt er til að aðferðafræði við álagningu gjaldsins verði að meginstefnu óbreytt frá gildandi lögum. Fjárhæð gjaldsins mun því eftir sem áður byggja á innheimtu stigvaxandi og magnbundins verðmætagjalds og áfram er ráðgert að gjaldið verði greitt fyrir hvert framleitt kíló af slægðum laxi í hlutfalli við alþjóðlegt markaðsverð. Nýmæli frumvarpsins felst í því að lagt er til að stigvaxandi þrepum verði fjölgað úr þremur í sjö þannig að hæsta hlutfall gjalds hækkar úr 4,3% í allt að 11%. Á móti er gerð sú breyting að lægsta þrep gjaldsins tekur mið af áætluðum framleiðslukostnaði við fiskeldi í sjó á hverjum tíma, sem taka mun breytingum til samræmis við breytingar á fóðurverði, vísitölu neysluverðs og launavísitölu.

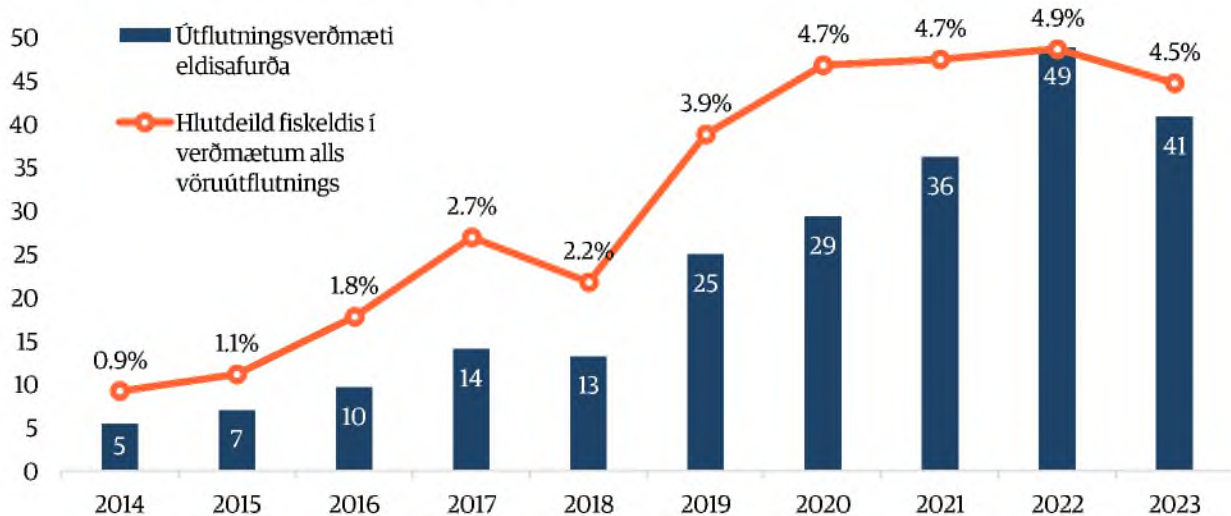
Samtökin fagna því að við gjaldtökuna skuli í fyrsta sinn tekið tillit til framleiðslukostnaðar. Þó telja samtökin gjaldið áfram óhóflega hátt og ekki gæta nægjanlega vel að samkeppnishæfni íslenskra fiskeldisfyrirtækja í alþjóðlegu tilliti. Fyrir því eru færð eftirfarandi rök:

### i. Mikilvægi fiskeldis

Mikil uppbygging hefur átt sér stað í fiskeldi hér á landi á undanförunum árum. Með því móti hefur framleiðsla og verðmætasköpun í fiskeldi margfaldast með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á íslenskt efnahagslíf. Ber hér fyrst að nefna að fiskeldi hefur fjölgað stoðum undir gjaldeyrisöflun þjóðarbúsins, sem er sérlega mikilvægt fyrir lítil opin hagkerfi eins og það íslenska sem lengi vel hefur hvílt á stoðum fremur fárra útflutningsgreina. Því fleiri sem stoðir útflutnings eru, því minni verða áhrifin á hagkerfið, og þar með á hagsæld þjóðarinnar, þegar í bakseglin slær hjá einstaka útflutningsgreinum. Á undanförunum árum hefur verðmæti eldisafurða að jafnaði numið um 5% af verðmæti alls vöruútflutnings á Íslandi en fyrir um áratugi síðan var hlutdeild þeirra innan við 1%. Umfangsmikil verðmætasköpun í fiskeldi hefur því átt sér stað á skömmum tíma og miðað við vægi fiskeldis í útflutningi er ljóst að atvinnugreinin er þegar farin að hafa verulega efnahagslega þýðingu fyrir land og þjóð. Af þessu má jafnframt vera ljóst að fiskeldi er orðinn nýr og öflugur grunnatvinnuvegur.

#### Útflutningsverðmæti eldisafurða

Í milljörðum króna á verðlagi hvers árs

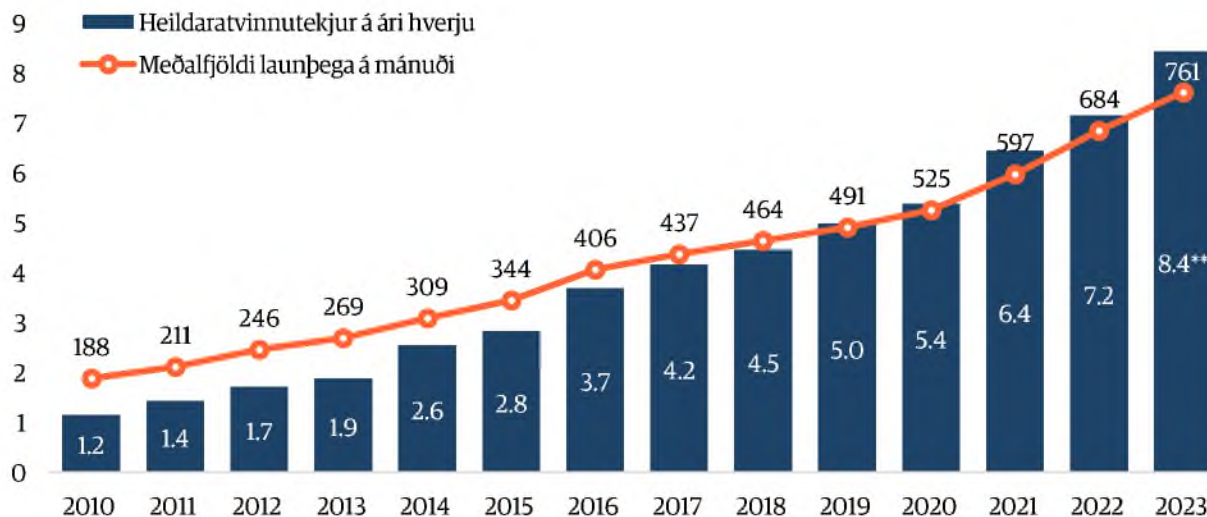


Heimild: Hagstofa Íslands

Áhrif aukinna umsvifa í fiskeldi sjást jafnframt greinilega í tölum af vinnumarkaði. Þannig hafa aldrei fleiri starfað við fiskeldi hér á landi og um þessar mundir og að sama skapi hafa atvinnutekjur í greininni aldrei verið meiri. Að jafnaði störfuðu hátt í 800 manns í fiskeldi í mánuði hverjum á fyrstu 10 mánuðum ársins 2023, sem er rífleg fjórföldun frá árinu 2010. Samhliða hafa atvinnutekjur af greininni ríflega sjöfaldast að raunvirði frá árinu 2010 sem er talsvert umfram þá aukningu sem orðið hefur í fjölda starfsmanna. Það þýðir jafnframt að atvinnutekjur á hvern starfsmann hafi aukist umtalsvert á tímabilinu að raunvirði, eða sem nemur um 80%. Langflestir starfsmenn í fiskeldi búa á landsbyggðinni, eða vel yfir 80%. Um þriðjungur launafólks býr á Vestfjörðum, en þar hafa umsvif í fiskeldi aukist hvað mest.

## Atvinnutekjur og fjöldi launþega í fiskeldi

Atvinnutekjutekjur\* eru í milljörðum króna á föstu verðlagi ársins 2023



\*Atvinnutekjur eru staðgreiðsluskyldar launagreiðslur \*\*Áætlun SFS

Heimild: Hagstofa Íslands

Áhrifin eru þó meiri í efnahagslegu tilliti, enda er fiskeldi grunnatvinnuvegur sem þýðir að greinin hefur meiri efnahagslega þýðingu en umfang hennar, eitt og sér, gefur til kynna. Þannig eru aðrir atvinnuvegir háðir starfsemi fiskeldisfyrirtækja sem felur í sér óbeina atvinnusköpun. Þessi afleiddu eða óbeinu áhrif greinarinnar hafa komið vel fram í ákveðnum landshlutum þar sem fiskeldi er hvað umsvifamest, eins og á Vestfjörðum og Austurlandi. Þar hefur atvinnulíf orðið fjölbreyttara, fólki fjölgað og aukið líf færst í fasteignamarkaðinn svo fátt eitt sé nefnt.

Að baki þeirri uppbyggingu sem orðið hefur í fiskeldi á undanförunum árum liggur veruleg vinna og fjármagn við skipulag og framkvæmdir af hálfu fyrirtækjanna. Mikil uppbygging er jafnframt í greininni nú um stundir og ekki sér fyrir endann á þeirri þróun miðað við áætlanir fiskeldisfyrirtækja. Ef vel tekst til verður það þjóðinni til heilla, enda hvílir efnahagsleg hagsæld Íslendinga, hér eftir sem hingað til, á öflugum útflutningsgreinum. Varanlegur útflutningsvöxtur er enda grundvöllur sjálfbærs hagvaxtar og líf skjara.

### ii. Svigrúm til fjárfestinga skiptir sköpum

Þegar til skoðunar eru áform um auknar álögur á fiskeldi í sjó er vert að hafa hugfast að fiskeldi á Íslandi er tiltölulega ný atvinnugrein sem stendur frammi fyrir miklum vaxtarmöguleikum. Fiskeldi er auk þess afar fjármagnsfræk atvinnugrein, sér í lagi á fyrstu stigum uppbyggingar. Rekstrarreikningar íslenskra fiskeldisfyrirtækja leiða þetta skýrlega í ljós þar sem óverulegur hagnaður hefur verið af starfseminni undanfarin ár á meðan grunnur hefur verið lagður að frekari uppbyggingu og hagkvæmni stærðar. Þrátt fyrir það hefur fjármunamyndun og tilheyrandi umfang fiskeldis aukist til muna, sem endurspeglar þá miklu von og vaxtarmöguleika sem fylgja greininni til framtíðar litið. Fjárfestingarþörf er enn mikil og verður áfram á komandi árum. Framtíðaráform fyrirtækjanna um frekari uppbyggingu ráðast þó að verulegu leyti á fjárhagslegu svigrúmi greinarinnar til fjárfestinga. Að þessu þurfa stjórnvöld að huga að þegar ákvarðanir eru teknar um gjaldtöku í fiskeldi. Í þeim efnum verða stjórnvöld jafnframt ávallt að gæta að samkeppnisstöðu

fiskeldis á alþjóðlegum mörkuðum. Fiskeldi er útflutningsgrein sem þýðir að greinin getur ekki velt innlendum kostnaðarhækkunum út í afurðaverð. Öll sú byrði endar á fyrirtækjunum sjálfum sem dregur úr fjárhagslegu svigrúmi þeirra til þess að ráðast í nauðsynlegar fjárfestingar til frekari uppbyggingar og verðmætasköpunar í fiskeldi.

### iii. Óhófleg gjaldtaka

Samtökin eru sammála því að fyrirtæki sem stunda fiskeldi í sjó greiði sanngjarnt og málefnalegt gjald fyrir afnot af sameiginlegum auðlindum. Eðlilegt er að gjald sé tekið af starfseminni sem skilar tekjum í ríkissjóð og til sveitarfélaga sem meðal annars standi undir stjórnslu, rannsóknum og eftirliti með greininni ásamt nauðsynlegri innviðaupbyggingu. Samtökin telja hins vegar að fyrirhuguð gjaldtaka taki ekki mið af raunverulegu rekstrarumhverfi íslenskra fiskeldisfyrirtækja og þeirri fjárfestingarþörf sem nauðsynleg er til sjálfbærs vaxtar á komandi árum, ekki síst vegna þeirra auknu krafna sem til stendur að innleiða með frumvarpinu.

Fram kemur í umfjöllun í greinargerð að við útfærslu framleiðslugjalds hafi verið sérstaklega horft til tveggja þátta. Annars vegar rekstrarumhverfis atvinnugreinarinnar og hins vegar gjaldtöku á fiskeldi í sjó í Noregi og Færeyjum. Með breytingunum er nánar tiltekið horft til þess að færa gjaldtökuna í þá átt sem er í Færeyjum og Noregi. Þó er réttilega tekið fram að samanburður sem einskorðast við framleiðslugjald sé takmarkaður og að horfa þurfi á samanburð skatta og gjaldaumhverfis á milli landanna í víðara samhengi. Þar skiptir höfuðmáli að fiskeldi í Noregi og Færeyjum býr við áratugalangt forskot við uppbyggingu og markaðssetningu. Það endurspeglast m.a. í því að framleiðslu- og flutningskostnaður hér á landi er enn nokkuð hærri á sama tíma og íslensk fiskeldisfyrirtæki fá að meðaltali lægra verð fyrir sína framleiðslu.

Til þess að bæta úr skorti á heildstæðum skatta- og gjaldasamanburði milli landanna þriggja leituðu samtökin til norska ráðgjafafyrirtækisins Menon Economics til að framkvæma heildstæða greiningu á samkeppnishæfni. Í töflu 1 hér að neðan má sjá samantekt Menon á helstu rekstrarupplýsingaum fiskeldisfyrirtækja á Íslandi, Noregi og Færeyjum, í evrum.<sup>2</sup>

SAMKEPPNISHÆFNI	Ísland	Noregur	Færeyjar
Söluverð	8,4	8,7	9,4
Framleiðslukostnaður	7,45	5,5	5
Flutningskostnaður (vegið eftir mörkuðum)	0,8	0,4	0,8
Tollar (vegið eftir mörkuðum)	0,17	0,26	0,09
Afgangur	0,02	2,54	3,51
<b>Afgangur eftir skatta og gjöld (Ísland frumvarp)</b>	<b>-0,76</b>		
Afgangur eftir skatta og gjöld (Ísland núv)	-0,92		

<sup>2</sup> Unnið úr rekstrarreikningum fiskeldisfyrirtækja vegna ársins 2022 auk rannsókna Menon Economics.



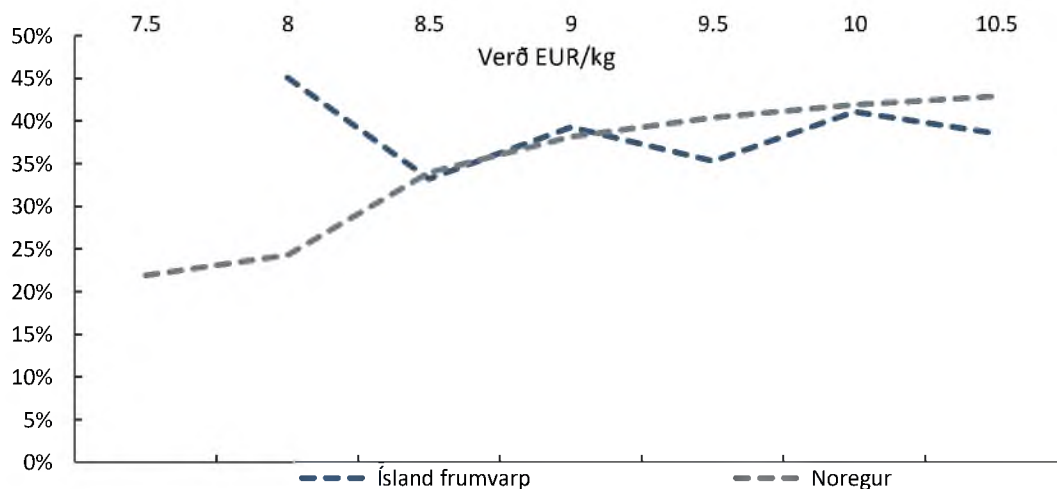
Afgangur eftir skatta og gjöld (Noregur)	-0,43	1,04
Afgangur eftir skatta og gjöld (Færeyjar)	-0,78	1,31

Tafla 1: Samkeppnishæfni

Eins og sjá má sýnir greining Menon að lítil sem enginn rekstrarafgangur var hjá íslenskum fyrirtækjum og verður því taprekstur eftir sértæka gjaldtöku sem tekur ekki mið af rekstrarafkomu, bæði miðað við núgildandi gjaldtöku og á grundvelli þeirra breytinga sem kynntar eru með frumvarpinu. Fyrirhugað framleiðslugjald tekur þannig ekki tillit til núverandi stöðu fiskeldis á Íslandi og stefnir að óbreyttu samkeppnishæfni greinarinnar í hættu.

iv. Pung byrði þegar afkoma er lítil og óreglulegur jaðarskattur

Samtökin benda á að fyrirhugað framleiðslugjald veldur því að jaðarskattur verður óreglulegur, þ.e. hlutfallsleg byrði gjaldsins fer ýmist hækkandi eða lækkandi þegar verð fer hækkandi. Annar eiginleiki gjaldtökunnar er að þegar afkoma er lítil er hlutfallsleg byrði gjaldsins mjög mikil. Á mynd 1 hér að neðan má sjá samanburð á þróun auðlindaskatts í Noregi og framleiðslugjalds á Íslandi, miðað við forsendur frumvarpsins, sem hlutfall af hagnaði. Miðað er við að framleiðslukostnaður sé 7 evrur og jafn í báðum löndum. Taflan sýnir að þegar verð er hátt er gjaldtakan sem hlutfall af hagnaði nokkuð jöfn. Þegar verð lækka minnkar hlutfallslegur skattur í Noregi á meðan hann ýmist hækkar eða lækkar á Íslandi. Á myndinni sést einnig að þegar verð er undir 8,5 evrum fer framleiðslugjaldið á Íslandi sem hlutfall af hagnaði sífellt hækkandi og verður allt að 100% af hagnaði. Gjaldið er því sýnilega meira íþyngjandi hér á landi en í Noregi þegar afkoma er lítil.



Mynd 1: Skattar og gjöld á Íslandi og í Noregi, sem hlutfall af hagnaði

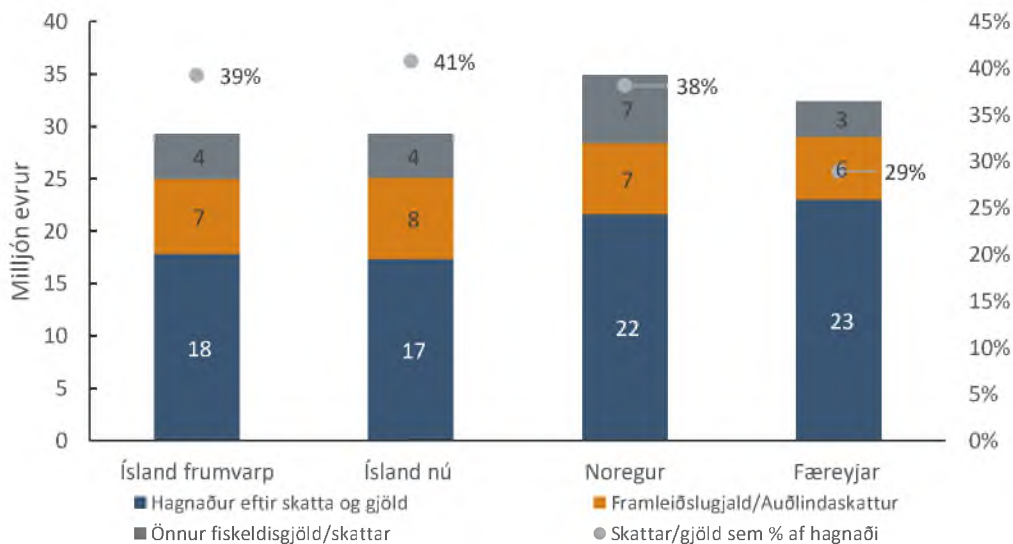


v. Gjaldið legst misþungt á fyrirtæki

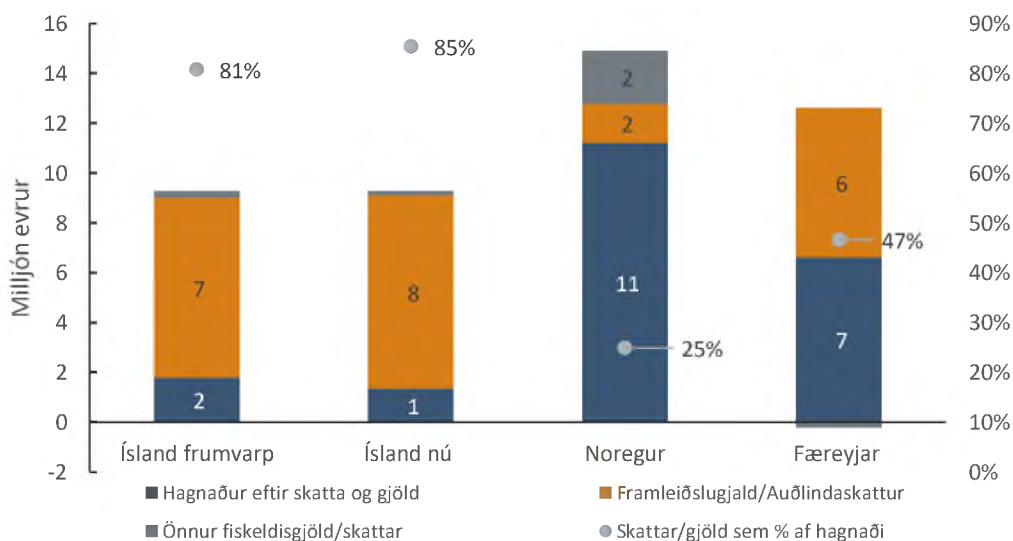
Einn helsti ágalli núverandi gjalddöku á grundvelli laga nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó er að gjaldið tekur ekki tillit til raunverulegs framleiðslukostnaðar eða afkomu rekstraraðila. Með frumvarpinu er stigið skref í rétt átt til að bæta úr þessum ágalla með því að láta gjaldþrep fylgja kostnaðarvísitölu. Vega þar breytingar í fóðurkostnaði 60%, vísitala neysluverðs 20% og launavísitala 20%. Jafnvel þó samtökin telja jákvætt að komið hafi verið til móts við fyrri athugasemdir samtakanna að þessu leyti er bent á að þessi nálgun getur haft í för með sér ákveðið ójafnræði við gjalddöku. Samkvæmt greiningu Menon Economics sýna rekstrarreikningar íslenskra fiskeldisfyrirtækja að töluverður munur getur verið á framleiðslukostnaði einstakra fyrirtækja. Samkvæmt frumvarpinu er lagt ráðgert að lægsta þrep framleiðslugjalds miðist við fastan áætlaðan framleiðslukostnað á hvert kíló, 1.026 kr., sem tekur mið af framleiðslukostnaði í Norður-Noregi. Ljóst er að sú tala endurspeglar ekki raunkostnað hér á landi og því mun framleiðslugjaldið vega hlutfallslega þyngra fyrir rekstraraðila sem bera hærri framleiðslukostnað á hvert framleitt kíló. Með því að taka ekki tillit til raunkostnaðar íslenskra rekstraraðila myndast jafnframt neikvæður hvati til að innleiða kostnaðarsamari framleiðsluáðferðir eða búnað, að því gefnu að afsláttarviðmið frumvarpsins eigi ekki við.

Á myndum 2 og 3 má sjá samanburð á rekstrarniðurstöðum og gjalddöku vegna reksturs hefðbundins íslensks fiskeldisfyrirtæki sem rekið er í ólíkum skatta- og gjaldaumhverfi. Myndirnar sýna fjórar sviðsmyndir, þ.e. (1) framleiðslugjald á Íslandi samkvæmt frumvarpinu, (2) núgildandi tilhögun framleiðslugjald á Íslandi, (3) auðlindaskattur í Noregi og (4) framleiðslugjald í Færeyjum. Fyrsta myndin sýnir niðurstöður þegar verð er 9 evrur á hvert kg. (u.þ.b. 1.350 kr) og kostnaður er 7 evrur (u.þ.b. 1.050 kr). Eins og sést eru niðurstöður tiltölulega svipaðar í öllum skattkerfunum og skattar og gjöld sem hlutfall af hagnaði í kringum 40% bæði á Íslandi og í Noregi.

Mynd 2 sýnir sama samanburð með hærri áætlaðan framleiðslukostnað, þ.e. 8 evrur (u.þ.b. 1200 kr). Hagnaður eftir skatta dregst eðlilega saman í öllum sviðsmyndum, en hlutfallslega mest á Íslandi, hvort sem er samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi eða frumvarpinu. Skattar og gjöld sem hlutfall af hagnaði vega nú yfir 80% á Íslandi, samanborið við 25% í Noregi og 47% í Færeyjum. Ljóst er samkvæmt þessu að ef framleiðslukostnaður íslensk rekstraraðila eykst umfram það sem áætlað er fyrir fiskeldi á Íslandi samkvæmt frumvarpinu, mun byrði aukast gjalddökunnar til muna, sem gæti haft í för með sér neikvæða framleiðsluhvata.



Mynd 2: Samanburður á gjaldtöku þegar verð er EUR 5/kg og kostnaður EUR 7/kg



Mynd 3: Samanburður á gjaldtöku þegar verð er EUR 5/kg og kostnaður EUR 5/kg

#### vi. Óhófleg gjaldahlutföll

Líkt og áður segir eru samtökin sammála því að fyrirtæki sem stunda fiskeldi í sjó greiði sanngjarnt og málefnalegt gjald fyrir afnot af sameiginlegri auðlind. Framleiðslugjaldið, eins og það er útfært í frumvarpinu, getur þó ekki talist sanngjarnt eða málefnalegt. Í fyrsta lagi telja samtökin óeðlilegt að greiða skuli gjald samkvæmt lágsta þrepi, þ.e. 1 % af verðmætum, þegar rekstrarafkoma er neikvæð. Að auki er hæsta þrep, 11% af alþjóðlegu markaðsverði, langt umfram það sem getur talist sanngjörn og eðlileg gjaldtaka fyrir atvinnugrein í uppbyggingarfasa, þar sem fjárfestingarþörf er enn mikil. Samtökin taka undir að endurskoðun gjaldheimtu á fiskeldi á Íslandi sé tímabær, enda eru

viðmiðunarverð úreitt í núverandi kerfi. Standi til að byggja gjaldtöku áfram á stigvaxandi verðmætagjaldi er nauðsynlegt að aðlaga gjaldþrep þannig að ekki verði þrengt að samkeppnishæfni og hægt á uppbyggingu atvinnugreinarinnar. Gæta þarf að því að gjaldtakan verði ekki svo íþyngjandi að rekstraraðilar hafi ekki fjárhagslegt svigrúm og hvata til að standa undir þeim fjárfestingum og þróunarkostnaði sem þarf til að mæta kröfum frumvarpsins um umhverfisvænni framleiðsluaðferðir.

#### vii. Alþjóðlegt markaðsverð

Það er sammerkt með 76. gr frumvarpsins og nógildandi lögum að ekki er beint kveðið á um fjárhæð gjaldsins í frumvarpinu heldur er útreikningur þess grundvallaður á mánaðarmeðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á eldislaxi. Í 11. mgr. 76. gr. segir að með alþjóðlegu markaðsverði sé átt við verð á slægðum eldislaxi með haus. Þrátt fyrir að ekki komi fram hvar skuli leita alþjóðlegs markaðsverðs má ganga út frá því að áfram verði miðað við verð á slægðum Atlantshafslaxi með haus samkvæmt verðvísitölu Fish Pool Index, sem rekið er af Fish Pool ASA í Bergen í samstarfi við Nasdaq OMX. Nasdaq Salmon Index, sem vegur þyngst í verðvísitölu Fish Pool, verður til með framlögðum verðupplýsingum ellefu einkaðila sem standa að baki um rétt rúmlega helmingi af útflutning af laxi með bíl til Evrópu frá Noregi. Verð á NASDAQ er svonefnt „punktverð“ (e. spotprice) hverju sinni sem er nokkru hærra en verð sem fæst fyrir íslenskan eldislax, t.d. í gegnum langtímasamninga. Verð á NASDAQ sveiflast jafnframt óhjákvæmilega með gengi norsku krónunnar. Þetta þýðir að forsendur framleiðslugjalds verða óhjákvæmilega ónákvæmar, sveiflukenndar og ófyrirsjáanlegar þar sem gjaldið reiðir sig á norskum viðmiðum án tillits til raunverða eða raunkostnaðar íslenskra rekstraraðila. Þá er viðmiðunin sérstaklega ómarktæk fyrir þann hluta framleiðslunnar sem fellur í 2. verðflokk, en talið er að um 10% - 20% framleiðslu hér á landi geti fallið í þann flokk. Fyrir afurðir í 2. verðflokki fást að jafnaði um 30% lægri söluverð en þrátt fyrir það er greitt fullt framleiðslugjald.

## II. **Áhrif af innleiðingu frumvarpsins ekki nægjanlega skýr**

Í frumvarpinu er að finna mörg opin og almenn ákvæði þar sem ráðherra og stjórnvöldum er falið vald við nánari útfærslu með reglugerðarheimild. Þá skortir upplýsingar um mikilvæg mál sem varða framkvæmd og skipulag lagareldis og geta leitt til skerðingar á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum og atvinnuréttindum rekstraraðila. Hér má til dæmis nefna fyrirhugaðar heimildir ráðherra skv. frumvarpinu til að banna eldi tiltekinna fisktegunda, ákvarða skiptingu hafsvæða í smitvarnarsvæði og lífmassa milli smitvarnarsvæða, kveða á um skyldu til notkunar ófrjós fisks í sjókvíaldi o.s.frv. Svo dæmi sé tekið getur íþyngjandi ákvörðun um skiptingu lífmassa milli smitvarnarsvæða hæglega haft í för með sér skerðingu á leyfilegum lífmassa og skerta nýtingu rekstrarleyfa frá því sem nú er.

Gagnvart landeldi sérstaklega skortir m.a. upplýsingar um það hver verður fyrirhugaður hámarkspéttleiki fiska í eldiseiningum, hvernig staðið verður að útreikningum á þéttleika, hvaða efnum ber að fylgjast með í frárennsli og þær aðferðir sem beita skal við síun og hreinsun frárennslisvatns. Allt eru þetta þýðingarmiklar ákvarðanir fyrir einstaka rekstrarleyfishafa og framþróun lagareldis sem atvinnugreinar.

Reglugerðarheimildir frumvarpsins eru þar að auki að meginstefnu almennt orðaðar, þ.e. afmarka ekki hlutlægan ramma um þau atriði sem viðkomandi reglugerð er ætlað að mæla fyrir um. Verði frumvarpið að lögum, þarf að huga að því í rekstri að stjórnvöld geti gripið inn í með ákvörðunum og sett margvíslegar reglur, með tilheyrandi íþyngjandi áhrifum, án þess að skilyrði þess séu nánar útfærð í lögum. Ótækt er að byggja rekstur á langtímasýn, með verðmætasköpun að markmiði, þegar svo er búið um rekstrarumhverfi greinarinnar. Að mati samtakanna eru afleiðingarnar þær að endanleg áhrif frumvarpsins og afleiðdrar reglusetningar eru rekstraraðilum ekki fyllilega ljós.

Að mati samtakanna hefði farið betur á því að drög að helstu reglugerðum og ákvörðunum hefðu legið frammi til samráðs samhliða þinglegri meðferð frumvarpsins á Alþingi. Á það ekki síst við um skipulagningu smitvarnarsvæða, en að mati samtakanna skiptir þar höfuðmáli að líf- og smitvarnir séu í forgangi á sama tíma og tryggð eru nægjanlega mörg árgangasvæði fyrir rekstraraðila svo hægt sé að stunda kynslóðaskipt eldi á skilvirkan og sjálfbæran hátt. Til þess að hægt sé að gæta að þessum sjónarmiðum telja samtökin nauðsynlegt að í frumvarpinu verði kveðið á um samráðsskyldu við núverandi rekstraraðila við meðferð og ákvörðun um skiptingu fjarða og hafsvæða í smitvarnarsvæði og um skiptingu hámarkslífmassa milli smitvarnarsvæða.

### III. Viðtæk og óhóflega íþyngjandi þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög

#### i. Almennt um beitingu stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða

Samtökin gera athugasemd við fjölda viðtækra og óhóflega íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem til stendur að innleiða með frumvarpinu. Samtökin telja fjölda, eðli og samspil þessara ákvæða ekki samræmast viðmiðum sem almennt gilda um íþyngjandi viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

Þegar til stendur að lögfesta heimildir til beitingar stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða er grundvallaratriði að gæta að grunnsjónarmiðum um meðalhóf. Á grundvelli meðalhófsreglunnar þarf að leggja mat á það hvort önnur og vægari úrræði stjórnvalda komi ekki að nægu haldi og hvort viðurlög og þvingunarúrræði séu skilvirk, markviss og hófleg miðað við eðli brots. Samtökin gera í þessum efnum athugasemd við það að ekkert heildstætt mat virðist liggja til grundvallar á áhrifum og samspili þeirra íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða sem frumvarpið fyrirhugar að innleiða.

Samtökin telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnsýsluviðurlaga í lagareldi þurfi að stuðla að því að markmiðum viðkomandi eftirlitsreglna verði náð. Eiga reglurnar að hafa eðlileg varnaðaráhrif og hvetja til að farið sé að settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það afleiðingar í för með sér fyrir viðkomandi rekstraraðila. Hins vegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýna nauðsyn ber til að ná fram lögmætu markmiði. Gera verður þá kröfu til stjórnvalda að vægari úrræði til að stuðla að betri framkvæmd rekstraraðila séu tæmd áður en gripið er til íþyngjandi úrræða. Refsikennd stjórnsýsluviðurlög, eins og skerðingar á rekstrarheimildum, háar stjórnvaldssektir og aðrar íþyngjandi ákvarðanir, eiga að vera neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur. Að sama skapi verður að tryggja að beiting stjórnsýsluviðurlaga eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu

gefnar og hæfilegur frestur til andmæla og úrbóta. Þá er mikilvægt er að regluverk sé almennt samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum. Í því skyni er mikilvægt að skýrt komi fram í lagaákvæði hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til beitingar viðurlaga. Af því leiðir að óæskilegt er að öll brot á ákvæðum tiltekinnna laga og tengdra reglugerða geti leitt til viðurlutamikilla og íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga.

Þegar horft er til frumvarpsins þá telja samtökin ljóst að ákvæði þess uppfylla að óverulegu leyti framangreind viðmið. Í fyrsta lagi eru velflestar kröfur sem gerðar eru til rekstraraðila háðar ákvæðum um stjórnsýsluviðurlög, þvingunarúrræði, stjórnvaldssektir og/eða dagsektir, bæði einstakar greinar og frumvarpið heildstætt. Þá heyrir það til undantekninga að lagt sé til að beiting slíkra viðurlaga sé háð því að leyfishafa sé fyrst skrífleg aðvörðun eða hæfilegur frestur til úrbóta. Þá eru mörg ákvæði sem heimila beitingu stjórnsýsluviðurlaga matskennd, óljós eða byggja á óraunhæfum eða óútfærðum viðmiðum. Grundvallarkrafa stjórnsýsluréttar um skýrleika stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða er því í mörgum tilvikum ekki uppfyllt.

Í þessu samhengi má nefna sérstaklega 1. mgr. 65. gr. frumvarpsins, sem felur í sér mjög almennt orðaða heimild til að afturkalla rekstrarleyfi ef leyfishafi eða starfsmenn hans brjóta gegn ákvæðum frumvarpsins eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra. Einnig er á grundvelli ákvæðisins heimilt að afturkalla leyfi ef leyfishafi eða starfsmenn hans brjóta gegn skilyrðum rekstrarleyfis eða skilyrðum þess er að öðru leyti ekki fullnægt.

Sérstaka athygli vekur að mörg þeirra stjórnsýsluviðurlaga og þvingunarúrræða virðast hafa það að markmiði að rekstrarleyfishafi gæti ítrustu varúðar við alla framkvæmd fiskeldis. Á sama tíma eru þó einnig lögð til ströng viðurlög um afturköllun rekstrarleyfa ef nýting lífmassa innan smitvarnarsvæðis nær ekki ákveðnum viðmiðum, sbr. 1. og 2. mgr. 64. gr. frumvarpsins.

## ii. Skerðing framleiðsluheimilda

SFS leggja gegn innleiðingu stjórnsýsluviðurlaga sem fela í sér að rekstrarleyfishafi geti þurft að sæta skerðingu á laxahlut og lífmassa við ákveðnar aðstæður. Þetta á við um ákvæði frumvarpsins um breytingar á leyfilegum lífmassa vegna affalla og lúsasmits. Slík ákvæði fela í sér skerðingu á eignarréttindum og atvinnuréttindum sem njóta verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðing slíkra réttinda verður að fara fram með almennum hætti, byggja á lagaheimild ásamt því að gæta verður meðalhófs.

Í kröfunni um meðalhóf felst að skerðing réttindanna verður að vera nauðsynleg til þess að ná því markmiði sem að er stefnt, þannig að önnur vægari úrræði hafi ekki komið til greina. Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar felur í reynd í sér fjögur skilyrði, þ.e. að skerðing stefni að lögmaetu markmiði, að sú aðferð sem farin er við skerðingu sé til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt er að, að beitt hafi verið vægasta úrræðinu sem tiltækt var til að ná markmiðinu, og loks að sanngjarnt jafnvægi sé á milli þeirra hagsmuna sem vegast á í málinu.

Við mat á því hvort áform um skerðingu framleiðsluheimilda á grundvelli útgefinna rekstrarleyfa til sjókvíældis geti talist brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar, verður því meðal annars að líta til tilgangs aðgerðanna og markmiða þeirra, hversu íþyngjandi skerðingin er fyrir leyfishafa, svo og hvort skerðingin sé almenn og bitni jafnt á öllum rekstraraðilum þannig að jafnræðis sé gætt. Við mat á því hversu íþyngjandi skerðingar geta talist telja samtökin jafnframt að gera verði skýran

greinarmun á því hvort skerðing framleiðsluheimilda muni ráðast af þáttum sem rekstraraðilar hafa fulla stjórn á eða hvort skerðingu er beitt vegna atvika sem eru að takmörkuðu leyti á valdi rekstraraðila.

Í því tilliti verður ekki framhjá því litið að þeir mælikvarðar sem fyrirhugað er að byggja skerðingar á eru að hluta til háðir ytri umhverfislegum aðstæðum. Þó að það sé að sjálfsögðu keppikefli íslenskra fiskeldisfyrirtækja að halda afföllum og lús í lágmarki með öllum tiltækum ráðum, geta og hafa komið upp illviðráðanleg tilvik. Válynd veður, óvenjulega lágt og hátt sjávarhitastig, þörungablómi, marglyttur og sjúkdómar eru dæmi um forsendur sem geta haft áhrif á framangreinda mælikvarða, án þess að vera fyllilega á valdi fyrirtækjanna. Þá liggur fyrir að tilvist og tíðni þessara umhverfisþátta er breytileg eftir eldissvæðum og því ólíkar áskoranir sem rekstraraðilar standa frammi fyrir hverju sinni.

Í þessu skyni mótmæla samtökin sérstaklega að heimildir til að taka tillit til óviðráðanlegra atvika utan stjórnunarsviðs rekstrarleyfishafa skuli annars vegar einungis koma til álita í „undantekningartilvikum“ og hins vegar einskorðast við atvik sem „ekki teljast hluti af fyrirsjáanlegri áhættu í rekstri sjókvíaeldis“, sbr. 50. og 55. gr. frumvarpsins. Ljóst má telja að markmið sem búa að baki skerðingum á framleiðsluheimildum og sektum lúta að því að draga úr líkum á stroki, bæta dýravelferð og lágmarka afföll. Ákvæðin ná hins vegar ekki tilgangi sínum ef viðurlögum er beitt vegna óviðráðanlegra ytri atvika, sem eru ekki alfarið á valdi rekstraraðila.

Samtökin gera sama skapi athugasemd við að förgun eldisfiska skuli teljast með til affalla. Förgun er aðgerð sem getur komið til álita til að fyrirbyggja frekari afföll og tryggja velferð eldisfiska. Því verður að gjalda varhug við því að láta förgun við slíkar aðstæður telja með til affalla sem geta leitt til skerðinga á framleiðsluheimildum.

Hvað varðar lús sérstaklega ber að hafa í huga að laxalús er algengt sníkjudýr á laxfiskum sem herjar bæði á villta stofna og eldisfiska. Laxalús á raunar uppruna sinn í villtum laxfiskum og berst þaðan inn á eldissvæði. Rannsóknir benda til þess að laxalúsálfur eigi erfitt uppdráttar við ákveðið sjávarhitastig. Lúsaálag getur því verið mjög breytilegt eftir svæðum, tíð og tíma, án þess að slíkt megi rekja beint til aðgerða eða aðgerðarleysis einstakra fyrirtækja. Í því skyni má benda á, að líkt og fram kemur í nýjustu ársskýrslu dýralæknis fisksjúkdóma fyrir árið 2023, hafa íslensk sjókvíaeldisfyrirtæki „allt frá því að þau hófu laxeldi í sjó staðið vaktina og fylgt leiðbeiningum MAST um eftirlit og viðbrögð gegn laxalús.“<sup>3</sup> Þó að fiskeldisfyrirtæki verði að sjálfsögðu að bera ábyrgð á forvörnum og viðbrögðum er fátt sem bendir til þess að aukinn ágangur laxalúsar hér við land megi alfarið rekja til aðgerða eða aðgerðaleysis rekstraraðila. Samtökunum er því til efs að þörf sé á jafn ströngum viðurlögum og ráðgert er með frumvarpinu, þó vissulega megi ráðast í umbætur gagnvart eftirliti og viðbrögðum við lús.

Heilt yfir mótmæla samtökin beitingu stjórnsýsluviðurlaga vegna atvika sem eru utan stjórnunarsviðs rekstraraðila. Beiting viðurlaga við slíkar aðstæður getur ekki verið til þess fallið að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, þ.e. að stuðla að bættu heilbrigði eldisfiska, dýravelferð og lágmarka strok. Sér í lagi þar sem framleiðsluheimildir samkvæmt útgefnum leyfum taka þegar mið

---

<sup>3</sup> Ársskýrsla dýralæknis fisksjúkdóma 2023, bls. 20

af áhrifum starfseminnar á umhverfið, svo sem með hliðsjón af umhverfis- og burðarþolsmati og áhættumati erfðablöndunar. Þannig hníga málefnaleg rök að því að sektir fyrir strok og stjórnsýsluviðurlög sem skerða framleiðsluheimildir rekstraraðila með vísan til fjölda affalla og lúsaálags, án tillits til orsakatengsla, teljist óhófleg.

### iii. Fjárhæð stjórnvaldssekta

Samkvæmt 2. mgr. 133. gr. frumvarpsins er þeim atriðum sem varðað geta sektum fjölgað frá gildandi lögum, auk þess sem stjórnsýslusektir geta nú numið allt að 500.000.000. Það felur í sér verulega hækkun á hámarki sekta frá núgildandi lögum, þar sem mælt er fyrir um að sektir geti numið frá 100.000 kr. til 150.000.000 kr. Samtökin telja engin málefnaleg rök standa til þess, þegar litið er til annarra atvinnugreina hér á landi eða samanburðarlanda þar sem fiskeldi er stundað, að ákvarða sektarmörk svo hátt. Samtökin áréttu í þessu tilliti að virk alþjóðleg samkeppni er á markaði með lagareldisafurðir og að innleiðing svo umfangsmikilla sektarheimilda á hendur einstökum rekstraraðilum fari langt úr hófi fram. Þrátt fyrir að það komi í hlut löggjafans að meta hvað sé hæfilegt hámark sektarfjárhæða verður að telja að það þurfi að rökstyðja mun betur hvaða knýjandi rök réttlæta svo umfangsmikla hækkun í athugasemdum við frumvarpið. Á það skortir alfarið.

Sambærileg sektarmörk hafa alla jafna verið viðhöfð í tilvikum þar sem sektir eiga að taka mið af þeim ávinningi sem brot getur haft í för með sér fyrir hinn brotlega, sbr. sektarheimildir vegna brota á samkeppnislögum. Þeim veruleika er ekki fyrir að fara gagnvart fiskeldi þar sem rekstraraðilar verða alla jafna sjálfir fyrir tjóni vegna atvika sem fyrirhugað er að sekta fyrir, t.d. ef rekstraraðili missir fisk. Þá er í frumvarpinu hvorki að finna heimild til að falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum, sbr. 4. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Í frumvarpinu er einnig tekið af skarið um það að stjórnvaldssektum skuli beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 7. mgr. 133. gr. Þannig geta brot sem verða án nokkurs saknæms athæfis starfsmanna eða stjórnarmanna valdið viðkomandi rekstraraðila miklu fjártjóni nái frumvarpið óbreytt fram að ganga.

Samkvæmt frumvarpinu verða sektarákvarðanir Matvælastofnunar endanlegar á stjórnsýslustigi, sbr. 8. mgr. 133. gr. frumvarpsins. Með því er horfið frá núgildandi heimild til að skjóta ákvörðun Matvælastofnunar um stjórnvaldssektir til ráðherra samkvæmt 5. mgr. samkvæmt 21. gr. d. laga um fiskeldi. Það er mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta skotið ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og því vekur það sérstaka furðu að engar skýringar að finna á brottfalli þessarar heimildar í athugasemdum við 133. gr. frumvarpsins.

Auk framangreindra ábendinga telja samtökin nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér skýran aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og hæfilegur frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur verði tryggður og virtur í raun. Komi til þess að önnur úrræði dugi ekki til og leggja þurfi á sekt þá verður ákvörðun um fjárhæð sektar að vera í eðlilegu samhengi við alvarleika brots og afleiðingar sem brot kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja rekstraraðila, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra málefnalegra sjónarmiða. Ef innleiða á fjölda fordæmalausra stjórnsýsluviðurlaga- og sektarákvæði er jafnframt mikilvægt að gætt sé samþættra áhrif slíkra ákvæða, þau metin og þess gætt að ákvæðin séu ekki svo íþyngjandi samantalið að þau verði til óhóflegs tjóns.



#### iv. Sektir vegna stroks eldisfiska

Samkvæmt 1. mgr. 48. gr. frumvarpsins skal rekstrarleyfishafi greiða sekt í ríkissjóðs sem nemur 5.000.000 kr. fyrir hvern strokinn lax sem finnt í ám sem eru hluti af áhættumati erfðablöndunar. Samtökin telja að hér sé um að ræða verulega óhóflega sektarfjárhæð. Hafa verður í huga að rekstrarheimildir til sjókvíaeldis taka nú þegar mið af áhættumati erfðablöndunar, sem byggist á þáttum eins og áætlun um fjölda strokufiska og endurkomuhlutfalli þeirra, sbr. 2. mgr. 6. gr. a. laga nr. 71/2008 um fiskeldi og 6. gr. frumvarpsins. Á grundvelli varúðarnálgunar og til verndar náttúrulegra stofna miðar áhættumatið í dag við þá frumforsendu að hlutfall eldislaxa í veiðiám verði hvergi umfram 4%. Telja samtökin í ölli falli ómálefnalegt að beita svo háum sektum ef um er að ræða tilkynnt strok innan þeirra marka sem áhættumat erfðablöndunar ráðgerir og ekki er um að ræða tilvik þar sem fyrirtæki hefur sýnt af sér gáleysi eða ásetning af einhverju tagi.

Samtökin telja aukinheldur nauðsynlegt að fella brott sektarheimild 2. mgr. 48. gr. vegna eldislaxa sem rata í ár sem eru ekki hluti af áhættumati erfðablöndunar. Það eru vísindalegar ástæður fyrir því að tiltekna ár eru ekki teknar til mats í áhættumati erfðablöndunar. Ár þar sem engir eða mjög fáir laxfiskar finnast fóstur ekki sjálfbæra nytjastofna og eru því ekki hluti af áhættumatinu. Það er t.d. forsenda þess að eldi er heimilað nálægt Mjólka í Arnarfirði, sem er sú á sem flestir eldisfiskar hafa ratað í. Mjólka er í raun bara stutt affall frá Mjólkárvirki sem fóstur ekki villta laxastofna. Engar málefnalegar forsendur eru fyrir hendi til að sekta fyrir eldislaxa sem finnast í slíkum ám.

Ástæða er til að fjalla sérstaklega um ákvæði 3. mgr. 48. gr. frumvarpsins um snemmbúið strok, sem ráðgerðir að sektað verði fyrir áætlaðan fjölda strokufiska. Um er að ræða sektarheimild sem heimilt er að beita ef grunur um strok verður þegar meðaltalsstærð frjórna laxa í viðkomandi sjókví er undir 1 kg. Í stað þess að sekta fyrir hvern fisk sem sannarlega finnst í ám gerir ákvæðið ráð fyrir að sektað verði á grundvelli áætlunar um fjölda strokinna fiska og endurkomuhlutfalli þeirra í íslenskar ár. Með öðrum orðum stendur til grundvallar sekt á þeirri fyrirfram gefnu forsendu að tiltekinn fjöldi frjórna eldislaxa muni ganga í ár, óháð því hvort slíkt raungerist eður ei.

Af sama meiddi er heimild 16. tl. 1. mgr. 133. gr. frumvarpsins til að sekta fyrir svokallað „óþekkt strok“ skv. 49. gr. frumvarpsins sem fer yfir óskilgreind viðmiðunarmörk. Ákvæði 49. gr. mælir fyrir um að við lok eldis hverrar kynslóðar skuli telja alla fiska sem er slátrað og sá fjöldi borinn saman við fjölda útsettra fiska, að frádregnum samanlögðum afföllum og þekktu stroki. Með öðrum orðum þá þarf ekki að liggja fyrir vísu um tiltekinn strokatburð eða yfir höfuð grunur um strok. Nægilegt er að skekkja sé í talningu á milli fjölda útsettra fiska í sjókví og þeirra fiska sem upp úr henni koma við slátrun.

Saamtökin benda af þessum sökum á að almennt má skipta afföllum í skráð afföll og óskráð afföll. Undir skráð afföll flokkast dauðir eða dauðvona fiskar sem taldir eru upp úr kví. Óskráð afföll er sá fjöldi fiska sem vantar upp á upphafs fjölda útsettra seiða að frádregnum skráðum afföllum, þ.e. það sem kallað er óþekktur strokatburður í frumvarpinu. Það er röng forsenda frumvarpsins að ganga út frá því að óskráð afföll megi alfarið rekja til óþekktis stroks, hvað þá að leggja slíkt til grundvallar beitingu íþyngjandi stjórnsýsluviðurlaga. Orsakir á misræmi geta t.d. stafað af sjálfráni, afráni, og mistaka eða ónákvæmi við talningu affalla. Í sumum tilvikum rennur ekki allur dauður fiskur í sérstakan háf á botni kvía. Í laxeldi er reynslan sú að óútskýrð afföll eru hlutfallslega mest fyrstu mánuðina eftir að laxaseiði eru sett í sjókví og í Noregi eru dæmi um að rekstraraðilar hafi þá reglu að skrá fleiri fiska en taldir eru upp í dauðfiskaháfinn hverju sinni. Algennt er t.a.m. að skrá tvo fiska fyrir

hvern einn sem tekinn er upp úr kvínni fyrstu mánuðina. Þó að slíkar aðferðir geti gefið góða nálgun um afföll er ljóst að ekki er raunhæft að krefjast þess að afföll einstakra eldisfiska hér á landi séu talin með svo nákvæmum hætti að réttlætt geti beitingu sektar, einkum og sér í lagi ef engin ummerki eru um stök.

Það er grundvallarforsenda þess að stjórnvald geti tekið stjórnvaldsákvörðun að atvik og staðreyndir málsins, sem þýðingu hafa að lögum, séu sönnuð, sbr. rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga. Þá geta slíkar sönnunarkröfur aukist við vissar aðstæður, svo sem ef til greina kemur að beita íþyngjandi stjórnsýsluviðurlögum.<sup>4</sup> Til að mynda er almennt gengið út frá því að stjórnvald skuli bera hallann af því að ekki sé sannað að skilyrði til að leggja á stjórnvaldssekt hafi verið fyrir hendi. Þannig getur ekki staðist að rekstraraðila skuli gerð sekt án þess að nokkur sönnun sé fyrir hendi um að eldisfiskur hafi sloppið eða gengið í ár, enda væri með því gengið of nærri eignarréttindum og atvinnuréttindum rekstraraðila samkvæmt stjórnarskrá.

Þá hafna samtökin því að þörf sé á að áætla óþekkt eða snemmbúið stök með þeim hætti sem frumvarpið ráðgerir. Á grundvelli áhættumats erfðablöndunar hefur um árabíl verið viðhöfð viðtæk og kerfisbundin vöktun og eftirlit með stökulöxum í íslenskum ám. Sú vöktun felur m.a. í sér vöktun lykiláa með teljurum og myndavélum, skráningu á stroki úr eldi, sýnatökum, tilkynningarskyldu veiðimanna o.s.frv. Sýnataka og greining fer fram á grundvelli vöktunaráætlunar sem felst í stroksýnatöku úr veiddum fiski sem nýtt er til að greina hlutfall eldisfiska í klakstofni. Þá fer fram söfnun og greining hreisturskýna og erfðagreining smáseiða sem veidd eru í veiðiám víða um land. Hafrannsóknastofnun gerir árlega grein fyrir umfangi og niðurstöðum vöktunar í skýrslum sem birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar. Samkvæmt nýjustu skýrslu Hafrannsóknastofnunar fyrir árið 2022 bárust 1.237 hreistursýni af laxi úr 23 íslenskum veiðiám árið 2022. Af þeim reyndist enginn lax vera með hreisturmynstur sem benti til uppruna úr sjókvíald.

Þá hafa samtökin ekki upplýsingar um annað en að frá því að núverandi rekstraraðilar hófu störf hafi verið unnt að rekja alla íslenska eldislaxa, sem fundist hafa í íslenskum ám, til tilkynnts stokratburðar. Það er því fátt sem bendir til þess að stökulaxar úr óþekktu stroki hér á landi séu vandamál sem bregðast þurfi við með jafn íþyngjandi hætti og lagt er til í frumvarpinu.

#### v. Fjarlæging kynþroska lax

Í 2. mgr. 61. gr. segir að fari hlutfall kynþroska fisks í sjókví yfir 5% af áætluðum heildarfjölda eldisfisks í viðkomandi sjókví skulu allir kynþroska fiskar fjarlægðir. Hið sama á við fari hlutfall kynþroska fisks í sjókví yfir 3% af áætluðum heildarfjölda eldisfisks í viðkomandi sjókví á tímabilinu júní til nóvember.

Þessu ákvæði er ógerlegt að framfylgja í framkvæmd. Ekki er til búnaður eða tækni sem með óyggjandi hætti er fær um að greina, aðskilja og fjarlægja kynþroska eldislax frá öðrum. Í reynd er því um að ræða afar íþyngjandi skyldu til að fjarlægja alla eldisfiska úr sjókví. Að mati samtakanna er ákvæði 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins um skyldu til að grípa til sérstakra aðgerða ef hlutfall kynþroska

---

<sup>4</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson, Brottfall stjórnsýsluviðurlaga, bls. 469.

eldisfisks er hærra en 0,5% fullnægjandi til að ná því markmiði sem að er stefnt, þ.e. að koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif af völdum erfðablöndunar.

#### IV. Óhóflegt umfang eftirlits

Að mati samtakanna ganga kröfur frumvarpsins um eftirlit og skýrsluskil úr hófi fram. Ekki er um það deilt að virkt og öflugt eftirlit með lagareldi er nauðsynlegt og til þess fallið að byggja upp traust til greinarinnar. Laga- og eftirlitsumhverfið má þó ekki vera svo íþyngjandi að það hamli starfsemi rekstraraðila og leiði til óskilvirks eftirlits í framkvæmd.

Samkvæmt 36. og 105. gr. frumvarpsins er Matvælastofnun tryggður „óheftur aðgangur til skoðunar og eftirlits“, þar á meðal að myndavélum og öðrum eftirlitskerfum rekstrarleyfishafa til þess að fylgjast með eldi í rauntíma, til töku sýna, myndatöku, að atvikaskrá og dagbók rekstrarleyfishafa og að öllum þeim stöðum sem frumvarpið og stjórnvaldsreglur ná yfir. Er stofnuninni heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Samhliða eftirlitsheimildum Matvælastofnunar er rekstrarleyfishöfum gert að skila reglubundnum skýrslum þar sem m.a. skulu koma fram upplýsingar um framleiðslumagn stöðvar af slátruðum fiski, eldisrými, fóðurnotkun, birgðir af fiski mældar í lífmassa og fjölda, uppruna fisks, sjúkdóma, og önnur óhöpp í rekstri, svo og „önnur þau atriði sem stofnuninni þykja nauðsynleg til virks eftirlits.“

Sérstök athugasemd er gerð við skyldu til að senda með reglubundnum hætti skriflega staðfestingu til Matvælastofnunar um að farið sé að innri reglum í starfsemi rekstrarleyfishafa, sbr. 3. mgr. 35. gr. og 3. mgr. 104. gr. Ekki er um það deilt að rekstraraðilar bera lögum samkvæmt ábyrgð á því að starfrækt sé innra eftirlit sem samræmist ákvæðum laga og stjórnvaldsfyrirmæla hverju sinni. Slíkt þarfnast ekki reglubundinnar staðfestingar sem þjónar engum sjáanlegum tilgangi öðrum en að eyða tíma bæði rekstraraðila og Matvælastofnunar í óþarfa skriffráttu.

Vert er að taka fram að ekki er verið að leggja til að draga úr efnislegum kröfum til rekstrarleyfishafa. Mikilvægt er að rekstraraðilar beri sjálfir meginábyrgð á eftirliti með framleiðslu sinni. Útilokað er að opinberir eftirlitsmenn geti öllum stundum fylgst með framleiðslu eða yfirfarið allar skýrslur. Að mati samtakanna á ytra eftirlit á sviði lagareldis að vera byggt á áhættumati og framkvæmt á málefnalegum grunni. Það vekur í því samhengi sérstaka athygli að þrátt fyrir áskilnað 1. mgr. 36. og 1. mgr. 105. gr. frumvarpsins um að eftirlit Matvælastofnunar skuli vera reglubundið *en einnig áhættumiðað*, ber frumvarpið takmörkuð merki þess að tíðni og umfang eftirlits eða skýrsluskila sé á annan hátt en reglubundin. Mikilvægt er að rekstraraðilar sem standa sig vel og reka öflugt innra eftirlit og skila sýnilegum árangri fái að njóta þess með því að dregið verði úr eftirliti og kröfum um skýrslugjöf. Að sama skapi þurfi þá rekstraraðilar að sæta auknu eftirliti ef vart verður við ítrekuð frávik þar til frammistaða þeirra batnar. Í frumvarpinu eru takmörkuð merki þess að umbunað sé fyrir góða frammistöðu, öflugt innra eftirlit, viðbrögð vegna fráviks o.sfrv. - að öðru leyti en að Matvælastofnun verður heimilt að krefjast tímabundið tíðari skýrsluskila af rekstraraðilum þegar tilefni þykir til.

vi. Kostnaður af eftirliti

Samtökin telja auðséð að aukið umfang eftirlits mun hafa í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir rekstraraðila. Annars vegar er ljóst að aukið eftirlit leiðir af sér aukin eftirlitsgjöld. Hins vegar auka óhóflega íþyngjandi eða umfangsmiklar eftirlitsreglur kostnað við að mæta eftirliti. Rekstraraðilar hafa því ríka hagsmuni af því að umfangi eftirlits sé markaður eins skýr rammi og kostur er.

Samkvæmt 125. gr. frumvarpsins skulu rekstrarleyfishafar lagareldis standa undir eftirfarandi kostnaði Matvælastofnunar:

- a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits, umsýslu og skjalaskoðunar,
- b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. kostnaði af aðstöðu, áhöldum, búnaði, þjálfun og ferðalögum, svo og tengdum kostnaði,
- c. kostnaði vegna sýnatöku opinberra eftirlitsaðila og kostnaði sem opinberar rannsóknastofur innheimta vegna sýnatöku, greiningar, prófunar og sjúkdómsgreininga sem framkvæmdar eru á opinberum rannsóknastofum.

Þess að auki er rekstrarleyfishöfum ætlað að kosta ýmiss konar búnað og veita Matvælastofnun fyrirvaralausan og endurgjaldslausan aðgang að tækjum og búnaði, þ.m.t. faratækjum til flutnings í sjókvíaeldisstöðvar, og afhenda sýni endurgjaldslost.

Hér þarf að hafa í huga að Matvælastofnun er lögum samkvæmt falið að fara með almenna framkvæmd stjórnýslu og almennt eftirlit á sviði lagareldis samhliða starfsemi og eftirliti sem beinist að einstökum eftirlitsskyldum aðilum. Í slíkum tilvikum þarf að gæta þess við útfærslu gjaldtökuheimilda, að rekstraraðilar séu ekki í reynd látnir standa undir tiltekinni opinberri starfsemi samhliða kostnaði við greiðslu eftirlitsins. Þannig telja samtökin ekki nægjanlega efnisleg tengsl á milli gjaldtökuheimilda 125. gr. og eftirlits- og þjónustuverkefna Matvælastofnunar, þ.m.t. að því er varðar kostnað vegna launa starfsfólks, kostnað vegna aðstöðu, áhölda, búnaðar, þjálfunar og ferðalaga.

V. **Friðun hafsvæða gagnvart fiskeldi**

i. Almennt um friðunaráform frumvarpsins

SFS leggjast almennt ekki gegn lögfestingu friðunarsvæða á vísindalegum forsendum en telja af sömu ástæðu ótímabært að lögfesta friðun svæða sem skilgreind voru með auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði.

Það er staðreynd að fjarlægð milli eldissvæða og laxveiðiáa hefur mikil áhrif á það hvort strokulaxar leiti upp í ár. Það er ein helsta forsenda þess heimilt er að ala lax í sjó á Austfjörðum og Vestfjörðum ásamt því að vera lykilmeyta Hafrannsóknastofnunar við mat á áhættu af erfðablöndun frá laxeldi í sjó. Það breytir því þó ekki að lögfesting friðunarsvæða án sértækra vísindalegra rannsókna gengur gegn því grundvallarsjónarmiði sem býr að baki uppbyggingu fiskeldis hér á landi, þ.e. að byggja eigi ákvarðanir um nýtingu hafsvæða undir eldi á bestu vísindalegum forsendum.

Samtökin leggja áherslu á að ekkert þeirra svæða sem skilgreint er í auglýsingu nr. 460/2004 hefur verið rannsakað eða metið sérstaklega með tilliti til áhrifa fiskeldis. Jafnvel þó sammælast megi um

mikilvægi þess að tryggja ákveðna fjarlægð milli eldissvæða og laxveiðiáa, skiptir einnig máli að gætt sé meðalhófs við afmörkun á umfangi friðunar þannig að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er talið til að ná því markmiði sem að er stefnt. Í ljósi þess að ekkert sértækt vistfræðilegt mat m.t.t. fiskeldis hefur farið fram standa ekki neinar forsendur til þess að svo stöddu að taka endanlega afstöðu til þess hvort lögfesta beri friðunarsvæði á grundvelli sömu formerkja og ákveðin voru með auglýsingu nr. 460/2004. Í því samhengi telja samtökin ástæðu til að horfa til þess að áhrif tækniþróunar geta leitt til þess að svæði sem í dag þykja ótæk verði síðar vel nýtanleg, t.d. með tilkomu hálf-lokaðs eða lokaðs búnaðar og ófrjós fisks. Allt eru þetta framkvæmdakostir sem í dag eru á þróunarstigi en líklegt má telja að muni ryðja sér til rúms á næstu árum og áratugum. Að sama skapi er ekki hætt á að regnbogasilungur eða aðrar tegundir í eldi valdi erfðablöndun við villta laxastofna. Því er mikilvægt að geta hófs við útfærslu og afmörkun friðunarsvæða og ganga ekki lengra en nauðsyn krefur með tilliti til verndarhagsmuna.

Til hliðsjónar má líta til þess að samkvæmt núgildandi 6. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 er það forsenda þess að hægt sé að taka ákvörðun um að takmarka eða banna fiskeldi eða eldisaðferðir á ákveðnum svæðum, að fyrir liggja umsagnir sérfróðra stjórnvalda og tilteknar vistfræðilegar forsendur, sem styðja það að sérstök vistfræðileg hættu sé til staðar. Af þessu verður því dregin sú augljósa ályktun að ekki kemur til álita að friða stór svæði gagnvart fiskeldi nema hlutlægt og málefnalegt mat á vistfræðilegum áhrifum hafi farið fram sem undirbyggir bann eða takmörkun.

ii. Málsmeðferð við skipulagningu haf- og strandsvæða virt að vettugi

Að mati SFS ganga áform frumvarpsins um friðun hafsvæða frá fiskeldi jafnframt í berhöggi við þau sjónarmið og markmið sem búa að baki laga- og skipulagsumgjörð um strandsvæðastjórnun og hafskipulag.

Skipulag á haf- og strandsvæðum er tvíþætt, annarsvegar er um að ræða stefnu ríkisins um skipulag haf- og strandsvæða sem sett er fram í landsskipulagsstefnu og hinsvegar strandsvæðisskipulag þar sem mótuð er nánari stefna út frá aðstæðum á hverjum stað. Samkvæmt gildandi landsskipulagsstefnu 2015-2026 á skipulag nýtingar á haf- og strandsvæðum að grundvallist á heildarsýn á málefni hafsins þar sem viðhaldið verði heilbrigði, líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins. Skipulagsákvæðanir um staðbundna nýtingu á haf- og strandsvæðum byggist á vistkerfisnálgun og stuðli þannig að viðhaldi vistkerfa og sjálfbærri nýtingu auðlinda.

Í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða er einnig lagður grundvöllur að gerð strandsvæðisskipulags samkvæmt lögum nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða. Markmið strandsvæðisskipulags er að stuðla að vernd og viðhaldi vistkerfa, draga úr árekstrum ólíkrar starfsemi á haf- og strandsvæðum og stuðla að betri og upplýstari ákvarðanatöku og skapa þannig grundvöll fyrir efnahagslega uppbyggingu og félagslega velferð. Skipulagsgerðin nær til strandsvæða utan netlaga og er ætlað að móta skýrari umgjörð um hvers konar starfsemi skuli leyfð og hvernig vernd svæða skuli tryggð. Gert er ráð fyrir náinni samvinnu ríkis og sveitarfélaga við skipulagsgerðina í svokölluðum svæðisráðum, sem ætlað er að leiða til meiri sáttar um skipulag svæðanna. Svæðisráði til ráðgjafar og samráðs er samráðshópur með fulltrúum ferðamálasamtaka, Samtaka atvinnulífsins, útivistarsamtaka og umhverfisverndarsamtaka.

Strandsvæðisskipulagsgerð er nú lokið á tveimur strandsvæðum, þ.e. á Vestfjörðum og Austfjörðum. Við mótun tillagna höfðu svæðisráð víðtækt samráð við íbúa, sveitarstjórnir, hafnarstjórnir og aðra hagaðila. Vatnasvæðanefndir á viðkomandi svæðum voru til ráðgjafar en einnig eru ýmsar stofnanir ráðgefandi um endanlega útfærslu, m.a. Skipulagsstofnun, Ferðamálastofa, Fiskistofa, Hafrannsóknastofnun, Landhelgisgæsla Íslands, Matvælastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samgöngustofa, Umhverfisstofnun, Vegagerðin o.fl.

Í frumvarpinu er hvergi vikið að því hvers vegna ekki þykir rétt að ákvörðun um framtíðarnýtingu viðkomandi svæða hljóti málsmeðferð á grundvelli laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða. Að mati samtakanna færi betur á því að nýta þann farveg sem skapaður hefur verið til að stuðla að samtali og samráði milli heimamanna, ríkis og hagaðila og ná þannig betri sátt um nýtingu og vernd strandsvæða við Ísland.

### iii. Áform um friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar

Ástæða er til að fjalla sérstaklega um friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar vegna þeirrar sérstöðu sem slík áform hafa umfram önnur friðunaráform. Umræddir firðir eru ekki friðaðir í dag og voru ekki hluti af upprunalegum áformum sem lögð voru fram til kynningar í stefnumótunarferli lagareldis.

Til þess að sátt geti ríkt um jafn afdrifaríka ákvörðun er mikilvægt að leita samráðs við hagaðila. Ljóst má telja að sveitarfélög, íbúar og aðrir hagaðilar við Eyjafjörð og Öxarfjörð eiga ríkra hagsmuna að gæta bæði af umhverfisvernd og uppbyggingu fiskeldis í fjörðunum og því er sérstaklega mikilvægt að ákvörðun um framtíðarnýtingu svæðanna verði ekki tekin í flýti heldur að undangenginni ítarlegri vistfræðilegri skoðun og samráði við hagaðila. Af innsendum umsögnum í samráðsgátt má jafnframt ráða að ekki er samhugur um málið af hálfu viðkomandi sveitarfélaga. Af umsögnum Dalvíkurbyggðar, Eyjafjarðarsveitar, Fjallabyggðar, Grýtubakkahrepps og Hörgársveitar má ráða að ótímabært sé að taka ákvörðun um að takmarka og/eða banna fiskeldi nema fyrir liggja rannsóknir sem styðji slíka ákvörðun. Í umsögn Hörgársveitar er skorað á stjórnvöld að unnið verði strandsvæðaskipulag með aðkomu allra sveitarfélaga.

Ekki verður heldur framhjá því litið að samkvæmt skýrslu Boston Consulting Group um *Stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi* er fjöldi opinna fjarða fyrir sjókvíaeldi einn af fjórum skilgreindum lykilhvötum sem liggja sviðsmyndagreiningu skýrslunnar til grundvallar.<sup>5</sup> Nánar tiltekið er það ein lykilsenda bæði svokallaðar grunnsviðsmyndar og framsækinnar sviðsmyndar, að firðir sem ekki hafa verið friðlýstir verði opnaðir fyrir framleiðslu ef umhverfislegar forsendur leyfa.<sup>6</sup> Samkvæmt greiningu Boston Consulting Group er mögulegt framleiðsluverðmæti lagareldis árið 2032 metið á bilinu 140 - 430 milljarða íslenskra króna, háð því hvaða sviðsmynd um framtíð lagareldis verður fylgt eftir. Með friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar yrði stigið afgerandi skref í átt að því að byggja framtíð sjókvíaeldis á hinn svokölluðu óbreyttu sviðsmynd, með tilheyrandi samfélagslegu tjóni.

<sup>5</sup> Þær þrjár sviðsmyndir sem skýrslan leggur til eru: (1) óbreytt sviðsmynd þar sem vöxtur byggir á núverandi grunni, (2) grunnsviðsmynd þar sem vöxtur byggir á að styrkja stoðirnar og (3) framsækin sviðsmynd þar sem Ísland verður leiðandi í sjálfbæru lagareldi.

<sup>6</sup> Sjá bls. 238-239. Grunnsviðsmynd gerir ráð fyrir því að fjöldi opinna fjarða verði 12 og framsækin sviðsmynd 13.

## VI. Áform um niðurfellingu rekstrarleyfa

Meginregla frumvarpsins, sem fram kemur í 12. gr., er að á hinum nýju smitvarnasvæðum, sem ráðherra verður falið að afmarka, skuli aðeins veita einum rekstrarleyfishafa leyfi til sjókvíaldis. Þetta er eitt af veigamestu nýmælum frumvarpsins, en samkvæmt gildandi lögum er gert ráð fyrir að fleiri en einn rekstrarleyfishafi geti starfað á svokölluðu sjókvíaldissvæði, sbr. 30. tl. 3. gr. laga nr. 71/2008.

Frá meginreglunni er gerð undantekning í bráðabirgðaákvæði I, þar sem mælt er fyrir um að tveimur eða fleiri rekstrarleyfishöfum verði tímabundið heimilt að starfrækja sjókvíaldi á sama smitvarnasvæðinu eftir gildistöku laganna, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Rekstrarleyfi verði svo felld niður af Matvælastofnun hinn 1. júlí 2028, hafi rekstraraðilarnir á svæðinu ekki náð samkomulagi um nýtingu svæðisins eftirleiðis.

Að svo stöddu liggur ekki fyrir ákvörðun um skiptingu fjarða og hafsvæða í smitvarnasvæði. Tekið er fram í athugasemdum við 11. gr. frumvarpsins að líklegt sé að stærri firðir, s.s. Ísafjarðardjúp, skiptist í fleiri en eitt smitvarnasvæði. Þá hefur samkvæmt umfjöllun í greinargerð frumvarpsins verið unnin frumathugun á því hvernig skiptingu smitvarnasvæða gæti verið háttáð í Patreksfjarðarflóa, Arnarfirði, Öndarfirði og Ísafjarðardjúpi,<sup>7</sup> en ekkert liggur þó fyrir um endanlegan fjölda eða mörkun smitvarnasvæða.

Þrátt fyrir að staðan sé að einhverju leyti skýrari en þegar drög að frumvarpi voru kynnt til samráðs í desember er enn mörgum spurningum ósvarað um innleiðingu smitvarnasvæða og þar með forsendur fyrir samningagerð. Fyrir liggur þó að í dag er aðeins einn rekstraraðili starfandi á Austfjörðum sem hefur þegar ráðist í endurskipulagningu með innleiðingu smitvarnasvæða. Hið sama er ekki að segja um stöðuna á Vestfjörðum og því er ljóst að innleiðing smitvarnasvæða verður meira íþyngjandi fyrir rekstrarleyfishafa sem starfa fyrir vestan.

Samtökin vekja í þessu tilliti athygli á tillaga frumvarpsins gengur að þessu leyti lengra en lagt var til í skýrslu starfshóps sérfræðinga um varnir gegn sjúkdómum í fiskeldi í janúar 2023. Þessi útfærsla virðist þannig ekki byggja á nauðsyn eða vísindalegri vissu, þó að fyrir henni séu færð tiltekin rök. Þegar svo háttar til, og ákvæði er fremur byggt á varúð en nauðsyn, er enn mikilvægar en ella að gætt sé að meðalhófi við útfærslu. Af þessum sökum telja samtökin ótækt að bráðabirgðaákvæði I þvingi rekstrarleyfishafa til að ganga til samninga undir ógn um niðurfellingu rekstrarleyfa. Sú tilhögun setur óhóflegan þrýsting á rekstraraðila og skapar erfið skilyrði til samningsumleitana. Samtökin telja að betur færi á því að frumvarpið byði fram jákvæða hvata til að stuðla að samningum, t.d. með tímabundnum skattaafslætti vegna framleiðslu sem fer fram á smitvarnasvæði þar sem einn rekstrarleyfishafi hefur leyfi til sjókvíaldis.

Mikilvægt er að hafa í huga að auk eignarréttarverndar 72. gr. stjórnarskrárinnar skapa útgefin leyfi stjórnvalda til að stunda ákveðna starfsemi réttmætar væntingar fyrir leyfishafa um að fá að halda þeirri starfsemi áfram á meðan skilyrði fyrir leyfisveitingu eru uppfyllt. Að þessu virtu verður að telja að áform um afturköllun gildandi leyfa eigi síðar en 1. júlí 2028, óháð því hvort rekstraraðilar hafi þá fengið ný leyfi útgefin, brjóti í bága við meðalhóf og réttmætar væntingar rekstrarleyfishafa til að fá

<sup>7</sup> Almenn umfjöllun í greinargerð undir kafla 3.1.4 Áhættustýrt skipulag með innleiðingu smitvarnasvæða



að starfa áfram á grundvelli gildandi leyfa. Má því færa sterk rök fyrir því að áform um niðurfellingu gildandi leyfa fari í bága við 72. gr. stjórnarskrár, sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 75. gr. stjórnarskrár.

## VII. Ótímabundin rekstrarleyfi

Í 33. gr. og 101. gr. frumvarpsins er kveðið á um að uppfylli rekstrarleyfishafi eða skráningarskyldur aðili öll skilyrði laganna og reglna settra með stoð í þeim skulu rekstrarleyfi til fiskeldis vera ótímabundin. Þá segir í bráðabirgðaákvæði VI að öll rekstrarleyfi samkvæmt lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, sem eru í gildi við gildistöku laga þessara skuli breytast í ótímabundin leyfi við gildistöku laganna. Rekstrarleyfi vegna fiskeldis eru samkvæmt gildandi lögum gefin út til 16 ára, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008.

Að gefnu tilefni skal tekið fram að samtökin hafa ekki sérstaklega kallað eftir því að rekstrarleyfi til fiskeldis verði ótímabundin. Mestu máli skiptir að rekstraraðilum sé tryggður stöðugleiki og fyrirsjáanleiki þegar kemur að rekstrarheimildum til fiskeldis og að reglur um endurnýjun þeirra hvíli á málefnalegum forsendum og samrýmist grundvallarreglum um jafnræði og meðalhóf. Rekstrarleyfishafar eiga að geta treyst því að ef uppfyllt eru skilyrði gildandi laga og reglna um lagareldi hverju sinni fáist rekstrarheimildir þeirra endurnýjaðar vandkvæðalaust. Endurnýjun rekstrarleyfa má þannig ekki vera háð pólitískum sviptivindum eða þrýstingi vegna hagsmunagæslu.

Það gefur auga leið að atvinnugrein sem býr við stöðugt rekstrarumhverfi er best til þess fallin að skapa störf og verðmæti fyrir fólkið í landinu og stuðla að samkeppnishæfu atvinnulífi. Stöðugleiki í lagareldi skapar fyrirsjáanleika og eykur fjárfestingu í búnaði, þekkingu og þróun lausna sem flýta fyrir umskiptum í framleiðsluaðferðum sem stuðla að bættri umgengni við umhverfi og aukinni dýravelferð. Með stöðugu og fyrirsjáanlegu starfsumhverfi skapast þannig jöfnum höndum skilyrði til aukinna ábyrgra fjárfestinga, framleiðnivaxtar og verðmætasköpunar til lengri tíma.

Í ljósi þess að fram hefur komið opinberlega að til skoðunar sé að breyta frumvarpinu á þá leið að rekstrarleyfum verði áfram markaður tiltekinn gildistími<sup>8</sup> verður ekki framhjá því litið að fjöldamörg íþyngjandi ákvæði frumvarpsins eru mótuð með tilliti til varanleika rekstrarleyfa. Segir t.a.m. eftirfarandi í kafla 4.7 í greinargerð með frumvarpinu, sem fjallar um stjórnskipulegt gildi ákvæða um afturköllun rekstrarleyfa:

„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.“ [áherslubreyting SFS]

<sup>8</sup> [https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2024/05/01/raeda\\_um\\_rekstrarleyfi\\_til\\_16\\_ara/](https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2024/05/01/raeda_um_rekstrarleyfi_til_16_ara/)

Þá segir í athugasemdum við XII. kafla frumvarpsins að skilyrði til „afturköllunar eða niðurfellingar leyfis séu rýmri en ella þar sem ekki er um tiltekinn lokadag leyfis að ræða.“ Um þetta segir enn fremur orðrétt í athugasemdum við 33. gr. frumvarpsins:

„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.“  
[áherslubreyting SFS]

Þessi skilningur fær einnig stoð í lögfræðilegri álitserð Víðis Smára Petersen, dósents við lagadeild Háskóla Íslands, sem matvælaráðuneytið aflaði við vinnslu frumvarpsins.<sup>9</sup> Í álitserð Víðis segir að við mat á meðalhófi vegna skerðinga sem frumvarpið boðar skipti „verulegu máli“ að rekstrarleyfishafar muni á móti öðlast ótímabundin leyfi við gildistöku laganna, sbr. bráðabigðaákvæði VI, og muni fara með tiltekinn einkarétt á sínu smitvarnarsvæði. Þá segir jafnframt í álitinu að tekið sé undir það sem segir í athugasemdum við 33. gr. frumvarpsins, að „auknum og betri réttindum fylgi aukin ábyrgð og skyldur.“ Um þessi mótvægisáhrif ótímabundinna rekstrarleyfa segir Víðir nánar tiltekið:

„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.“

Í þessu samhengi skiptir einnig grundvallarmáli að samkvæmt umfjöllun í greinargerð frumvarpsins var við útfærslu 76. gr. frumvarpsins um breytta tilhögun framleiðslugjalds af fiskeldi hér á landi m.a. horft til umfangs gjaldtöku af fiskeldi í sjó í Noregi. Við slíkan samanburð skiptir höfuðmáli að öll leyfi til fiskeldis í Noregi eru veitt til varanlegrar eignar sem leyfishafa er heimilt að framselja á opnum markaði. Að sama skapi grundvallast útreikningur að baki sektarfjárhæða vegna strokufiska við verð sem norsk stjórnvöld hafa fengið í útboðum á varanlegum rekstrarheimildum í Noregi, sbr. umfjöllun í greinargerð um 48. gr. frumvarpsins. Það gefur auga leið að forsendur frumvarpsins að þessu leyti grundvallast á því að verðmæti varanlegra rekstrarleyfa eru í eðli sínu meiri en þar sem þeim er úthlutað í formi afnotaréttar til afmarkaðs tíma.

Af framangreindu metnu telja samtökin einsýnt, að ef hverfa á frá varanleika rekstrarleyfa verður á sama tíma að fara fram endurskoðun til mildunar á samhangandi heimildum til eignaskerðinga, stjórnsluviðurlaga og áformum um aukna gjaldtöku. Að öðrum kosti bresta meintar forsendur frumvarpsins um að tilvitnuð ákvæði standist kröfur stjórnarskrár um vernd atvinnufrelsis skv. 75. gr. sem og óskráðar reglur um stjórnskipulegt meðalhóf.

Að lokum er vert að benda á að opinber umræða um ótímabundin rekstrarleyfi til fiskeldis virðist að meginstefnu til hverfast um afnot sameiginlegra hafsvæða undir fiskeldi í sjó. Slík sjónarmið eiga eðli máls samkvæmt ekki við um landeldi og því er ekki sjálfgefið að sömu sjónarmið um gildistíma eigi við þar. Hafa ber í þessu samhengi hugfast að stofnfjárfesting og rekstrarkostnaður í landeldi er

<sup>9</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2230.pdf>

hærrí í samanburði við fiskeldi í sjó,<sup>10</sup> sem gerir ríkar kröfur til þess að landeldisfyrirtækjum sé tryggð langtímasýn um rekstrarheimildir.

## VIII. Breyttar skilgreiningar frumvarpsins

### i. Skilgreining hugtaksins villtir nytjastofnar lax

Við 3. gr. frumvarpsins hefur verið bætt við nýrri skilgreiningu á hugtakinu villtir nytjastofnar lax. Hugtakið er notað í skilgreiningu á hugtakinu áhættumat erfðablöndunar og í 6. gr. frumvarpsins. Í breytingunni felst að til „villtra stofna“ geta einnig talist stofnar í veiðiám þar sem samþykkt hefur verið fiskræktaráætlun. Um þessa breytingu segir í greinargerð að talið hafi verið nauðsynlegt að bæta skilgreiningunni við til aukins skýrleika og til þess að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem bjuggu að baki skilgreiningu hugtaksins villtir laxastofnar í gildandi lögum um fiskeldi nr. 71/2008.

Um fiskrækt gilda sérstök lög um fiskrækt nr. 58/2006 sem hafa það að markmiði að stuðla að fiskrækt í ferskvatni. Þar er fiskrækt skilgreind sem „hvers konar aðgerðir sem ætla má að skapi eða auki fisk í veiðivatni“ og fiskræktarslepping er skilgreind sem „slepping samstofna smáseiða eða gönguseiða í því skyni að auka fiskigengd í veiðivatni.“ Hugtakið veiðivatn er svo skilgreint sem „á eða stöðuvatn sem veiði er í eða mætti í vera ef fiskur væri ræktaður þar.“ Það eru almennt veiðifélög og veiðiréttarhafar sem standa að fiskrækt á sínum félagssvæðum, þar með talið með seiðasleppingum. Um fiskrækt er nánar fjallað í stefnu Veiðimálastofnunar (nú Hafrannsóknastofnunar) um fiskrækt með seiðasleppingum:

„Fiskrækt er í eðli sínu mannleg inngríp í náttúruna og framþróun hennar. Í sumum tilfellum getur fiskrækt falið í sér að upphefja áhrif framkvæmda mannsins sem valdið hafa skaða. Í öðrum tilfellum áhrif til aukningar á fiskgengd og verðmæti nýtingar. Inngríp fiskræktar geta haft neikvæð áhrif bæði í tíma og rúmi. Þau geta verið á vistfræðilega þætti, valkrafta í náttúrunni og þar með á erfðafræði. Hætta á dreifingu sjúkdóma er einnig til staðar þegar fiski er sleppt úr eldisstöðvum í náttúruleg vatnakerfi. Sýnt hefur verið fram á að aðlögunarhæfni laxastofns að breytingum í lofthita hafi minnkað vegna innblöndunar hafbeitarlaxa í sama vatnakerfi (McGinnity o.fl. 2009). Það stafar af ólíkum valkröftum við náttúrulegar aðstæður á hrogna og seiðastigi, áhrif sem verka áfram á afkomendur. Stöðugt áreiti t.d. frá innblöndun eldisfiska sem sleppa úr kvíum verkar á sama hátt. Sífelld bætist við ný þekking sem byggð er á rannsóknum vegna minnkandi fiskstofna. Yfirleitt er útkoman sú að besta leið til verndunar er að gæta að búsvæðum, vatnsgæðum og að nýting sé innan sjálfbærra marka.“<sup>11</sup>

Samtökin leggjast gegn því að áhættumat erfðablöndunar taki mið af uppræktuðum stofnum í veiðiám á þeirri forsendu einni að þar hafi verið samþykkt fiskræktaráætlun. Það opnar fyrir þann möguleika að unnt verði að hafa ófyrirsjáanleg áhrif á áhættumat erfðablöndunar með því að rækta

<sup>10</sup> Samkvæmt greiningu Boston Consulting Group er áætlaður stofnkostnaður landeldisstöðvar metinn um fjórtán sinnum hærrí en kostnaður við uppsetningu eldisstöðvar í sjó. Boston Consulting Group, Staða og framtíð lagareldis á Íslandi, febrúar 2023, bls. 174

<sup>11</sup>Stefna Veiðimálastofnunar um fiskrækt með seiðasleppingum, bls. 1-2

upp laxastofn með seiðasleppingum í veiðivatni sem í dag fóstrar ekki sjálfbæra villta laxastofna. Með því er í raun verið að leggja að jöfnu sjálfbæra villta laxastofna í ám og ósjálfbæra nytjastofna sem haldið er upp með sleppingum veiðiréttarhafa. Óeðlilegt er að leggja þessa verndarhagsmunum að jöfnu í áhættumati erfðablöndunar sem frá upphafi hefur verið ætlað að standa vörð um sjálfbæra villta laxastofna.

Rétt er að taka fram að samtökin gera í sjálfu sér ekki athugasemd við það að veiðiréttarhafar stundi fiskrækt í eigin veiðivatni á grundvelli fiskræktaráætlunar. Raunar telja samtökin að allar aðgerðir sem stuðla að því að fiskrækt sé stunduð samkvæmt samþykkttri fiskræktaráætlun sé verulega til bóta, en ýmislegt bendir til þess að vanhöld séu á skilum á slíkum áætlunum og að eftirfylgni Fiskistofu sé í miklum ólestri. Athugasemd samtakanna að þessu leyti afmarkast við það álitamál hvort rétt sé að áhættumat erfðablöndunar taki tillit til veiðivatna sem fóstra einvörðungu uppræktaða veiðistofna á grundvelli seiðasleppinga.

ii. Breytt skilgreining hugtaksins burðarþolsmat

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á skilgreiningu hugtaksins burðarþolsmat. Í núgildandi lögum er burðarþolsmat skilgreint sem mat á þoli vatnshlota eða annarra afmarkaðra hafsvæða til að taka á mótu „lífrænu álagi“ en með frumvarpinu stendur til að útvíkka umfang þess til að ná utan um „aukið álag“ af völdum sjókvíaeldis eða hafeldis. Ekki er rökstutt í frumvarpinu hvaða felst í þeirri útvíkkun nákvæmlega, þ.e. hvaða aukna álag það er sem ætlunin er að meta til viðbótar við „lífrænt álag“ né hvernig slíkt mat á að fara fram. Þá liggur ekki fyrir mat á því hvaða áhrif sú breyting kann að hafa á rekstrarheimildir fyrirtækja sem í dag stunda fiskeldi í sjó. Í ljósi þess að burðarþolsmat setur því magni sem rekstrarleyfishafi getur alið í sjó á hverjum tíma skorður er rétt að frumvarpið sé skýrt og afdráttarlaust að þessu leyti og að gætt sé fyllsta meðalhófs. Eins og tilvitnaði ákvæði er úr garði gert er hvorki ljóst hvaða tilgangi því er ætlað að þjóna né hvaða áhrif það mun koma til með að á rekstrarheimildir.

Þá er samtökunum ekki kunnugt um að önnur atvinnugrein hér á landi þurfi að sæta því að rekstrarheimildir þeirra séu beinlínis háðar *óskugreindu álagi* sem kann að stafa frá viðkomandi atvinnugrein. Þetta hefur grundvallarþýðingu við mat á því hvort gætt sé að eðlilegu jafnræði milli ólíkra atvinnugreina við lagasetningu. Um er að ræða álitamál sem þarf að skoða í mun víðara samhengi þannig að þess sé gætt að eitt sé látið yfir allar atvinnugreinar ganga með sambærilegum hætti.

Taka ber fram að íslensk fiskeldisfyrirtæki veigra sér ekki við að lagt sé mat á umhverfisáhrif fiskeldis með heildstæðum hætti. Raunar telja samtökin vandséð að til sé önnur atvinnugrein hér á landi sem sætt hefur jafn ítarlegu umhverfismatsferli. Að baki hverri einustu leyfisveitingu liggur ára- eða áratugalangt umhverfismatsferli með umhverfismati einstakra framkvæmda, umhverfismati áætlana, burðarþolsmati og áhættumati erfðablöndunar. Öll hafa þessi umhverfismöt hlotið ítarlega sérfræðirýni með aðkomu almennings, hagaðila og vísinda- og sérfræðistofnana. Enn fremur er starfræktur sérstakur umhverfissjóður sjókvíaeldis sem hefur fjármagnað fjöldamörg vöktunar- og rannsóknarverkefni sem hafa það að markmiði að greina og draga úr umhverfisáhrifum greinarinnar.

Með vísan til framangreinds óska samtökin eftir að gerðar verði breytingar á tilvitnuðum ákvæðum 3. gr. frumvarpsins og orðalagi ákvæðanna breytt í það horf sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda.

## IX. Lokaorð

Íslendingar standa frammi fyrir verulegum tækifærum til að auka enn frekar verðmætasköpun og þar með útflutningstekjur í gegnum lagareldi. Stöðug fólksfjölgun ýtir undir sívaxandi alþjóðlega eftirspurn eftir próteinríku sjávarfangi, sem ómögulegt er að mæta að fullu með hefðbundnum veiðum á villtum fiski og landbúnaði. Lagareldi hefur hins vegar burði til þess að vaxa enn frekar og verður vafalaust einn mikilvægasti hlekkurinn í að tryggja fæðu fyrir komandi kynslóðir.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi undirstrika af þessum sökum mikilvægi þess að lagareldi verði tryggð skýr og stöðug lagaumgjörð. Að mati samtakanna eiga stjórnvöld að ýta undir og stuðla að áframhaldandi ábyrgri uppbyggingu og framþróun í fiskeldi í sem mestri sátt við umhverfi og samfélag. Tækifæri til ábyrgar uppbygginar eru sannarlega til staðar, en forsenda þess að unnt sé að nýta þau er háð því að stjórnsýslu- og lagaleg umgjörð greinarinnar standi framþróun og samkeppnishæfni greinarinnar ekki fyrir þrifum.

Það er mat SFS, að þörf sé á endurskoðun löggjafar um lagareldi og eins og fram hefur komið eru samtökin fylgjandi meginmarkmiðum og fjöldamörgum ákvæðum frumvarpsins. Hins vegar telja samtökin að frumvarpið í núverandi mynd sé óþarflega íþyngjandi með hliðsjón af þeim markmiðum sem að er stefnt. Gæta þarf betur að meðalhófi við útfærslu einstakra ákvæða, enda víða lögð til viðurhlutamikil inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi rekstraraðila.

Með vísan til framangreinds skora samtökin á atvinnuveganefnd að endurskoða frumvarpið með tilliti til framangreindra athugasemda. Að öðrum kosti telja samtökin rétt að frumvarpið verði dregið til baka svo ígrunda megi afmarkaða þætti þess betur. Vönduð lagasetning er enda forsenda þess að sátt ríki um áframhaldandi uppbyggingu fiskeldis. Í öllu falli telja samtökin ótækt að ætla lögunum að taka gildi 1. september 2024, líkt og fyrirhugað er samkvæmt frumvarpinu. Nauðsynlegt er að fresta gildistöku svo eðlilegur tími gefist til að innleiða þær breytingar sem frumvarpið kallar á.

Samtökin óska að endingu eftir tækifæri til að koma fyrir atvinnuveganefnd og greina nánar frá athugasemdum sínum. Að öðru leyti áskilja samtökin sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.



### Fylgiskjöl:

1. Menon: Taxation of aquaculture in Iceland - 2024
2. Menon: Taxation of aquaculture in Iceland - follow up report - 2024