



Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögur og staðan

Viðauki 7 við bókina Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“

 Sjávarútvegsþjónustan	Sjávarútvegsþjónustan ehf. Tölvupóstfang: valdimar@sjavarutvegur.is Sími: + 354 695 2269		
Titill:	Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögur og staðan		
Viðauki við bókina:	Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“		
Höfundur:	Valdimar Ingi Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur		
Viðauki nr.	Útgáfa nr.	Dagsetning útgáfu:	Fjöldi blaðsíðna:
7	1	19.11.2022	99
Stefnumótunarhópurinn með tvo fulltrúa frá Landssambandi fiskeldistöðva (LF), einn frá Landssambandi veiðifélaga (LV) og þrjá frá opinberum stofnunum var stofnaður þann 1. desember 2016 af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Starfshópurinn hélt 24 fundi og skilaði af sér skýrslu 21. ágúst 2017. Hér er er farið yfir tillögur stefnumótunarhópsins, hvernig þær fóru í gegnum stjórnsýsluna og mat lagt á stöðuna eins og hún er nú. Í vinnu stefnumótahópsins voru fulltrúar LF, stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða sem réðu för. Fulltrúi LV var sá eini sem reyndi að veita aðhald og fulltrúar stofnana í stefnumótunarhópnum voru ekki að vinna sína heimavinnu. Laxeldisfyrirtæki stjórnarformanna voru búin að koma leyfisveitingarkerfinu í uppnám með um 70% af 140.000 tonnum sem þá voru áform um á árinu 2016 og með setu í stefnumótunarhópnum voru þeir orðnir helstu ráðgjafar stjórnvalda. Það var ekki unnið úr flækjustiginu í núverandi leyfisveitingarkerfi og komið með tillögu að nýju leyfisveitingarkerfi sem hagnaðist laxeldisfyrirtækjum stjórnarformannanna. Í vinnu stefnumótunarhópsins var umhverfismálum í of miklu mæli ýtt til hliðar og tillögurnar fólust í að tryggja fjárhagslegan ávinning laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila m.a. með: <i>Hækkun í hafi:</i> Engar takmarkanir voru settar hvorki á erlent eignarhald né á stærð laxeldisfyrirtækja. Þannig var hægt að fara með þau á erlendan hlutabréfamarkað og eru verðmæti eldisleyfanna nú um 100 milljarða ISK. <i>Blokkera:</i> Ákvæði sett í lög um ófrjóa laxa m.a. til þess að laxeldisfyrirtæki stjórnarformanna gætu haldið sínum svæðum a.m.k. í fimm ár án þess að nýta þau eða greiða auðlindagjald. Með von um að síðar meir verði heimildir til eldis á frjóum laxi auknar eins og reyndin hefur síðar orðið. <i>Hagstætt úthlutunarkerfi:</i> Í nýju leyfisveitingarkerfi voru hagstæðar reglur fyrir laxeldisfyrirtæki stjórnarformannanna til að auðvelda þeim að ná nýjum svæðum þegar þau færu í útboð. Í flestum tilvikum er aðeins um einn aðila sem getur boði í heimildir og til hvers er þá verið að fara í útboð nema sem sýndargjörning. Stefnumótunin snérist í allt of miklu mæli um að tryggja íslenskum frumkvöðlum og erlendum fjárfestum sem mestum fjárhagslegum ávinningi. Tillögur stefnumótunarhópsins voru að auðlindagjöld væru lág og kæmu ekki strax til greiðslu, en í meðferð málsins voru auðlindagjöld aukin umtalsvert. Kostnaði var einnig haldið í algjöru lágmarki og gert ráð fyrir að ekki þyrfti að greiða fyrir umhverfistjón eða taka afleiðinga af vinnubrögðum sem er ábótavant eins og norsk móðurfélög íslensku félagana þurfa að gera í sínu heimalandi. Við kynningu á stefnumótunarskýrslunni flögguðu stjórnvöld því að „vernd lífríkis séu höfð að leiðarljósi“ en staðan var í raun eins og bent var á í umsögn við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2019 „Íslendingar munu standa að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis er varðar erfðablöndun, laxalús, heilbrigðismál og lífrænt álag“.			

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	4
1.1 AÐDRAGANDI OG SKIPUNARBRÉF.....	4
1.2 STARFSHÓPURINN.....	5
1.3 HEIMILDAÖFLUN.....	6
1.4 AÐFERÐAFRÆÐIN	8
2. HEILBRIGÐISMÁL	9
2.1 UMRÆÐAN	9
2.2 TILLÖGUR.....	9
2.3 STAÐAN.....	11
3. LAXALÚS	12
3.1 UMRÆÐAN	12
3.2 TILLÖGUR.....	12
3.3 STAÐAN.....	13
4. LÍFRÆNT BURÐAPÓL	16
4.1 UMRÆÐAN	16
4.2 TILLÖGUR.....	17
4.4 STAÐAN.....	18
5. ÁHÆTTUMAT ERFÐABLÖNDUNAR.....	19
5.1 UMRÆÐAN	19
5.2 TILLÖGUR.....	20
5.3 STAÐAN.....	22
6. ÓFRJÓIR LAXAR	26
6.1 UMRÆÐAN	26
6.2 TILLÖGUR.....	27
6.3 STAÐAN.....	28
7. NÚVERANDI LEYFISVEITINGARKERFI.....	31
7.1 UMRÆÐAN	31
7.2 TILLÖGUR.....	34
7.3 STAÐAN.....	35
8. NÝTT LEYFISVEITINGARKERFI	40
8.1 UMRÆÐAN	40
8.2 TILLÖGUR	40
8.3 STAÐAN.....	41
9. AUÐLINDAGJALD OG ÖNNUR GJÖLD.....	46
9.1 UMRÆÐAN	46
9.2 TILLÖGUR.....	46
9.3 STAÐAN.....	48
10. EIGNARHALD	51
10.1 UMRÆÐAN	51
10.2 TILLÖGUR	51
10.3 STAÐAN	52

11.	STÆRÐ FYRIRTÆKJA	55
11.1	UMRÆÐAN	55
11.2	TILLÖGURNAR	55
11.3	STAÐAN	56
12.	TIL FJÁRHAGSLEGS ÁVINNINGIS	58
12.1	UMRÆÐAN	58
12.2	TILLÖGUR	59
12.3	STAÐAN	60
13.	NIÐURSTÖÐUR OG UMRÆÐUR	63
13.1	STEFNUMÓTUNARHÓPURINN, VINNUBRÖGÐIN OG UMRÆÐAN	63
13.2	HEILBRIGÐIS- OG UMHVERFISMÁL	66
13.3	LEYFISVEITINGARKERFIÐ OG GJALDTAKA	71
13.4	FJÁRHAGSLEGUR ÁVINNINGUR	76
13.5	NÆSTU SKREF	80
VIÐAUKAR	83	
VIÐAUKI 1.	SKIPUNARBRÉF	83
VIÐAUKI 2.	ÚTDRÁTTUR ÚR FUNDAGERÐUM	84
VIÐAUKI 3.	FUNDARBÓKUN STARFSHÓPSINS	88
VIÐAUKI 4.	BÓKUN LF	89
VIÐAUKI 5.	AFTURKÖLLUN LF Á BÓKUN	91
VIÐAUKI 6.	UM MAT Á UMHVERFISÁHRIFUM FISKELDIS OG FORGANG FRAMKVÆMDA	92
VIÐAUKI 7.	HÁMARKS HEIMILAÐUR LÍFMASSI	95
VIÐAUKI 8.	ARNARLAX, UPPLÝSINGAGJÖF OG VIÐBRÖGÐ VIÐ SLYSASLEPPINGUM	97

1. Inngangur

1.1 Aðdragandi og skipunarbréf

Endurskoðun á lögunum

Við endurskoðun laga nr. 71/2008 um fiskeldi á árinu 2014 var ákveðið að fara í heildarendurskoðun á lögunum innan 18 mánaðar (tafla 1.1).¹ Í svari sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn frá Helga Hrafn Gunnarssyni á löggjafarþingi 2015–2016 kom fram að ákveðið hefði verið að hefja vinnu við endurskoðun laga um fiskeldi og stefnt að því að leggja fram frumvarp þess efnis á næsta þingi.² Ráðherra ákvað þó fyrst að fara út í að gera stefnumótun fyrir fiskeldi áður en fiskeldisfrumvarp væri lagt fyrir Alþingi. Frumvarp til breyting á lögum um fiskeldi var lagt fram á árinu 2018 en lögin voru síðan samþykkt á Alþingi Íslendinga á árinu 2019. Ýmsu hefur verið ábótavant í stefnumótuninni og var því ákveðið af Svandísi Svavarsdóttir, matvælaráðherra í lok ársins 2021 að fara í að gera nýja stefnumótun fyrir fiskeldi (tafla 1.1).

Tafla 1.1. Ferlið frá því að ákveðið var að endurskoða lög um fiskeldi, stefnumótun var samþykkt, lögfest og þar til ný ríkisstjórn ákvað að fara út í nýja stefnumótun.		
Ákvæði um heildarendurskoðun	2014	Þegar lög nr. 71/2008 voru endurskoðuð á árinu 2014 var gert ráð fyrir heildarendurskoðun á þeim eftir 18 mánuði. ³
Starfshópur skipaður	2016	Starfshópur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi kynntur þann 1. desember 2016. ⁴
Skýrsla starfshóps	2017	Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi gefin út 21. ágúst 2017. ⁵
Fiskeldisfrumvarp	2018	Fiskeldisfrumvarp lagt fram án þessa að það næði brautargengi. ⁶
Endurbætt fiskeldisfrumvarp	2019	Endurbætt frumvarp lagt fram og var það samþykkt með ákveðnum breytingum. ⁷
Ný stefnumótun	2021	Í ríkisstjórnarsáttmála var ákveðið að mótuð verði heildstæð stefna um uppbyggingu, umgjörð og gjaldtöku fiskeldis. ⁸

Fréttatilkynningar

Þann 6. október 2016⁹ birtist frétt á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þar sem fram kom að Gunnar Bragi Sveinsson, þáverandi landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra hefði ákveðið að hafin skuli vinna við heildar stefnumótun fyrir fiskeldi á Íslandi og að rannsóknir, vöktun og eftirlit skuli aukið. Í fréttatilkynningunni kom m.a. fram:

„Sett verður af stað vinna við stefnumótun fyrir allt fiskeldi á Íslandi. Í þeirri vinnu verður m.a. fjallað um umhverfispætti, stjórnsýslu, gjaldtöku, útgáfu rekstrarleyfa, menntunarmál ásamt efnahags- og samfélagslegum þáttum“.

„Mikilvægt er að skilyrði og umgjörð um greinina séu eins og best verður á kosið og í sem mestri sátt bæði við samfélag og umhverfi“.

Í fyrstu fréttatilkynningunni kom fram að sett verði af stað vinna við stefnumótun fyrir allt fiskeldi á Íslandi.

¹ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2014.049.html>

² <https://www.althingi.is/altext/145/s/1151.html>

³ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2014.049.html>

⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/12/01/Starfshopur-um-stefnumotun-i-fiskeldi/>

⁵ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

⁶ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/01/30/Til-umsagnar-Drog-ad-lagafrumvarpi-um-breytingu-a-ymsum-lagaakvaedum-sem-tengia-fiskeldi/>

⁷ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efst-thingum/ferill/?ltg=149&mn=647>

⁸ <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>

⁹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/10/06/Aukid-efstir-lit-meiri-rannsoknir-og-stefnumotun-i-fiskeldi/>

Í annarri fréttatilkynningu frá 1. desember 2016¹⁰ er tilkynnt hvaða aðilar sætu í starfshópnum (kaflí 1.2) og gert var ráð fyrir að vinnunni lyki eigi síðar en 30. júní 2017.

Skipunarbréfið

Í skipunarbréfi kom fram að fiskeldi væri ört vaxandi atvinnugrein og mikilvægt væri að skilyrði og umgjörð séu eins og best verður á kosið og í sem mestri sátt við umhverfið. Starfshópnum var falið að horfa m.a. til stjórnsýslu og rannsókna, almennra starfsskilyrða greinarinnar, umhverfismála, hættu á erfðablöndun við villta stofna, sjúkdóma og sníkjudýra, menntunarmála, gjaldtöku, markaðsmála og efnahagslegrar þýðingar fyrir þjóðarbúið. Jafnframt kom fram að skoða ætti fiskeldi á landi og á sjó og að horfa ætti til annarra landa sem hafa náð góðum árangri í þessari grein (viðauki 1).¹¹

1.2 Starfshópurinn

Fulltrúar í starfshópnum og bakgrunnur

Starfshópurinn var skipaður fulltrúum Landsambandi fiskeldisstöðva (LF), Landsambandi veiðifélaga (LV) og opinberum starfsmönnum:¹²

- *Baldur P. Erlingsson*: Lögfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytinu var skipaður án tilnefningar. Baldur var formaður starfshópsins, hrökklaðist fljótlega úr ráðuneytinu eftir að stefnumótuninni lauk og gerist síðan lögfræðingur Arnarlax. Það er ekki vitað hvort og hvaða tengingar voru á milli Kjartans Ólafssonar stjórnarformanns Arnarlax og Baldurs áður en stefnumótunarhópurinn var stofnaður og á meðan á vinnu hópsins stóð.¹³
- *Bryndís Björnsdóttir*: Sérfræðingur hjá Mátis, og var skipuð án tilnefningar. Hún vann sem stefnumótandi sérfræðingur hjá stofnuninni¹⁴ með doktorsgráðu í fisksjúkdómum.¹⁵
- *Guðmundur Gíslason*: Stjórnarformaður Fiskeldis Austfjarða og tilnefndur af LF. Fiskeldi Austfjarða var með leyfi og áform í umsóknarferli samtals 54.000 tonn um mitt ár 2016.¹⁶ Á þessum tíma var Fiskeldi Austfjarða í meirihlutaeigu norskra fyrirtækja, Midt Norsk Havbruk og MNH Holding.¹⁷ Fyrirtækið fór á erlendan hlutabréfamarkað á árinu 2020 en ekki er vitað hvenær ákvörðun var tekin að fara þá leið.¹⁸
- *Kjartan Ólafsson*: Stjórnarformaður Arnarlax og tilnefndur af LF. Arnarlax var með leyfi fyrir og áform í umsóknarferli samtals um 70.000 tonn um mitt ár 2016.¹⁹ Jón Þrándur Stefánsson starfaði fyrir stefnumótunarhópinn var með sterka tengingu við Kjartans Ólafssonar sem

*Baldur P. Erlingsson formaður stefnumótunarhópsins
hrökklaðist úr ráðuneytinu fljótlega eftir að
stefnumótuninni lauk og gerðist lögfræðingur hjá
Arnarlaxi.*

¹⁰ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/12/01/Starfshopur-um-stefnumotun-i-fiskeldi/>

¹¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/12/01/Starfshopur-um-stefnumotun-i-fiskeldi/>

¹² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/12/01/Starfshopur-um-stefnumotun-i-fiskeldi/>

¹³ Það verður farið í að kortleggja hvort og þá hvaða tengingar voru á milli Baldurs P. Erlingssonar og Kjartans Ólafssonar í annarri skýrslu.

¹⁴ <https://gamla.matis.is/matis/mannaudur/starfsfolk-og-simanumer/persona/181>

¹⁵ <https://skemman.is/handle/1946/7959>

¹⁶ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2016/08/Fiskeldisfrettir04.05.2016.pdf>

¹⁷ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

¹⁸ Það á eftir að gera sérstaka skýrslu um Fiskeldi Austfjarða þar sem þetta verður m.a. kortlagt og birtist fyrrihluta næsta árs.

¹⁹ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2016/08/Fiskeldisfrettir04.05.2016.pdf>

starfsmaður hans.²⁰ Á þessum tíma var Arnarlax kominn í meirihlutaeigu norskra félaga og þar var SalMar leiðandi fyrirtæki. Stefnan var tekin á erlendan hlutabréfamarkað á árinu 2016.²¹

- **Óðinn Sigþórsson:** Fyrrverandi formaður LV, tilnefndur af samtökunum. Hann hafði m.a. rekið seiðaeldisstöð til framleiðslu seiða til sleppinga í ár og vötn. Ásamt því að hafa reynslu og þekkingu af veiðimálum var hann einnig með bakgrunn úr fiskeldi.
- **Sigurbjörg Sæmundsdóttir:** Deildarstjóri hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, tilnefnd af ráðuneytinu. Sigurbjörg hefur fjölpætta menntun og reynslu.²²

Jón Þrándur Stefánsson starfaði fyrir stefnumótunarhópinn var jafnframt með sterka tengingu við Kjartans Ólafssonar stjórnarformann Arnarlax.

Starfshópurinn var nefndur starfshópur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi. Til einföldunar og styttingar verður hér notað stefnumótunarhópurinn eða starfshópurinn.

Fundir, samtöl og upplýsingaöflun

Starfshópurinn hélt alls 24 fundi og aflaði gagna frá stofnunum, sveitarfélögum, fyrirtækjum, samtökum og fleiri aðilum (viðauki 2). Á fundi starfshópsins komu fulltrúar stofnana sem fjalla um fiskeldi, félagasamtaka og sveitarfélaga þar sem aðilum var gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Jafnframt fór starfshópurinn í vettvangsferðir til að kynna sér starfsemi fiskeldisfyrirtækja. Að auki bárust starfshópnum bréf og greinargerðir, þar sem ýmsir hagsmunadilar gerðu grein fyrir sjónarmiðum sínum.²³

Skýrsla starfshópsins

Þann 21. ágúst 2017 var gefin út skýrsla með tillögum sem nefndist „Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi“.²⁴ Til einföldunar verður skýrslan nefnd stefnumótunarskýrslan. Skýrslan var síðan m.a. kynnt 23. ágúst í frétt frá Atvinnu- og nýsköpunaráðuneyti undir heitinu „Um ábyrgt fiskeldi þar sem sjálfbær þróun og vernd lífríkis er höfð að leiðarljósi“.²⁵

1.3 Heimildaöflun

Kallað eftir gögnum í apríl 2019

Þann 15. apríl 2019 óskaði undirritaður eftir gögnum vegna vinnu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi, öllum fundargerðum svo og öllum þeim gögnum sem starfshópurinn kallaði eftir við vinnu sína, s.s. frá Fiskistofu, Hafrannsóknaraðilum og öðrum aðilum.²⁶ Í framhaldinu bárust höfundi þann 3. maí allar fundargerðir starfshópsins og fjöldi gagna er lögð voru fram á fundum hópsins.

Kallað eftir gögnum í júní 2022

²⁰ Nánar verður skoðað í annri skýrslu aðkoma Jóns Þrándar Stefánssonar að vinnu stefnumótunarhópsins og jafnframt þegar hann er orðinn starfsmaður ráðuneytisins.

²¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

²² https://echa.europa.eu/documents/10162/22837521/bio_saemundsdottir_en.pdf/9ddf3b73-6c6e-4d39-8100-5f821490e23d

²³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

²⁴ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

²⁵ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2017/08/23/Satt-um-abyrgt-fiskeldi-thar-sem-sjalfbaer-throun-og-vernd-lifrikis-er-hofd-ad-leidarljosi/>

²⁶ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2022/10/Fylgiskjal-1.-Kalla-efir-ggnum-15.04.2019.pdf>

Í framhaldinu kom í ljós að fleiri mikilvæg gögn voru til af málinu sem gætu komið að notum í rannsókn höfundar. Óskað var eftir með bréfi þann 15. júní 2022 að fá eftirfarandi gögn afhent:²⁷

- Skipunarbréf starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi.
- Kynningarglærur frá Kjartani Ólafssyni, stjórnarformanni Arnarlax og Guðmundi Gíslasyni stjórnarformanni Fiskeldis Austfjarða sem voru notaðar við kynningu fyrir stefnumótunarhópinn á fundi þann 27. janúar 2017 og öðrum seinni fundum.
- Skjal sem fór í dreifingu í maí 2017 út fyrir stefnumótunarhópinn undir heitinu; „Tillögur um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis – Starfshópurinn leggur til eftirfarandi breytinga á núverandi stjórnsýslu“.
- Fjögur eða fleiri drög að stefnumótunarskýrslunni sem fóru til dreifingar út fyrir stefnumótunarhópinn um sumarið 2017.
- Bókun Landssambands fiskeldisstöðva við stefnumótunarskýrsluna sem tekin var fyrir þann 18. ágúst 2017 á fundi stefnumótunarhópsins.

Í svari ráðuneytis frá 28. júní var bent á að kynningarglærurnar væru ekki gögn sem voru unnin af ráðuneytinu eða fyrir það og eru því ekki aðgengileg. Jafnframt kom fram að drög að stefnumótunarskýrslu eru vinnuskjöl og falla því ekki undir upplýsingalög. Að öðru leiti fengust umbeðin gögn. Unnið verður að því með öðrum leiðum að fá afhentar kynningarglærur stjórnarformannanna.

Þrisvar sinnum var kallað eftir gögnum úr ráðuneytinu vegna vinnu við stefnumótun í fiskeldi. Yfirleitt var brugðist vel við og gögn afhent.

Kallað eftir gögnum í september 2022

Þann 9. september 2022 var óskað eftir að fá tölvupóstsamskipti og fylgigögn formanns stefnumótahópsins Baldurs P. Erlingssonar og ritara hópsins Jóns Þrándar Stefánssonar er tilheyrja vinnu starfshópsins. Það varðar gögn á tímabilinu frá því að stefnumótunarhópurinn var skipaður 1. desember 2016 þar til hópurinn skilaði af sér Skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi sem kom út 21. ágúst 2017. Þess var vænst að tölvupóstsamskipti formannsins og ritara munu varpa betra ljósi á ákveðin atriði sem verið er að skoða nánar í rannsókn undirritaðs.²⁸

Hverjum meginkafla er skipt niður í þrjá undirkafla; umræðan, tillögur og staðan.

Þann 15. september barst svar frá ráðuneytinu í tölvupósti og að mati þess falli umbeðin gögn undir skilgreiningu vinnugagna og umrædd gögn þjónuðu þeim tilgangi að undirbúa ákvörðun starfshópsins. Umbeðin gögn fengust því ekki afhent.

Aðrar heimildir

Lögð hefur verið áhersla á að styðjast sem mest við rafrænar heimildir sem hægt er að sækja á netið. Slóð inn á allar rafrænar heimildir eru í footnote og þannig er auðvelt að finna og sækja þær heimildir sem vitnað er til. Til að fylla upp í skörð þar sem skriflegar heimildir eru engar eða litlar hefur verið rætt við aðila til að átta sig betur á stöðu mála. Hér er ekki getið heimildarmanna og hafa munnlegar heimildir tiltölulega lítið vægi í þessari skýrslu. Þegar stuðst er við munnlegar heimildir er vitnað til samtals.

²⁷ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2022/06/Fylgiskjal-2.-Kalla-eftir-ggnum-vegna-stefnumtunar.pdf>

²⁸ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2022/09/Fylgiskjal-2.-Kalla-eftir-ggnum.pdf>

1.4 Aðferðafræðin

Uppbygging

Þessi rannsókn byggist á því að fara yfir vinnubrögðin og rýna tillögur stefnumótunarhópsins og skoða síðan stöðu helstu málaflokka á árinu 2022. Hverjum meginkafli er skipt niður í þrjá undirkafla:

- *Umræðan*: Vinnan á meðan á stefnumótuninni stóð byggt á fundargerðum, minnisblöðum, samantektum og drögum að stefnumótunarskýrslu.
- *Tillögur*: Gert grein fyrir tillögum stefnumótunarhópsins í helstu málaflokkum.
- *Staðan*: Staða einstakra málefnaflokka m.t.t. tillagna og væntinga stefnumótunarhópsins og stöðu málaflokksins á árinu 2022.

Í undirköflum skýrslunnar; umræðan og tillögurnar, er stuðst við fundargerðir, stefnumótunarskýrsluna, önnur gögn sem tilheyrði vinnu starfshópsins ásamt ýmsum öðrum gögnum. Takmarkað er komið inn vinnuna eftir að stefnumótunin var gefin út nema er varðar að skilgreina stöðuna á helstu málaflokkum. Sértök skýrsla verður gerð um þá vinnu sem fór fram í ráðuneytinu, stofnunum og Alþingi Íslendinga á árunum 2017-2022.

Afmörkun

Ákveðið var að taka ekki allt fyrir sem kemur fram í stefnumótunarskýrslunni og leggja frekar áherslu á það sem varðar sérstaklega stefnumótun er tengist sjókvíaelði laxfiska sem var í raun það sem megináhersla var lögð á:

- Heilbrigðis- og umhverfismál (kaflar 2-4)
- Leyfisveitingarkerfið og gjaldtaka (kaflar 5-9)
- Fjárhagslegan ávinningur (kaflar 10-12)

Ýmsu er sleppt að öllu leit eða stórum hluta eins og stjórnvaldssektir – aukin varnaðaráhrif viðurlaga, tímabundnar rannsóknir Hafrannsóknastofnunar, aukið gegnsæi í fiskeldisstarfsemi – birting upplýsinga o.fl.

Niðurstöður og umræður

Í kafla 13 niðurstöður og umræður er að finna samantekt og fjallað er um vinnubrögð stefnumótunarhópsins á breiðari grunni. Reynt er að meta frammistöðu stefnumótunarhópsins og stjórnsýslunnar og gefin einkunn fyrir einstaka málaflokka. Í tilfellum þar sem vinnubrögðum hefur verið verulega ábótavant er einkennt með rauðu, gulu þegar metið er svo að eitthvað skynsamlegt sé að finna í vinnunni og grænt þegar almennt vel hefur verið staðið að málum.

Stefnumótunarhópnum og stjórnsýslunni er gefinn einkunn þar sem lagt er mat á frammistöðu einstakra málaflokka stefnumótunar:

- Grænt: *Vel hefur verið staðið að málum*
 - Gult: *Eitthvað skynsamlegt hefur verið í vinnunni.*
 - Rautt: *Vinnunni verulega ábótavant.*
-

2. Heilbrigðismál

2.1 Umræðan

Heilbrigðismál ekki í fókus

Heilbrigðis- og skipulagsmál voru af einhverjum ástæðum ekki í fókus í tillögum stefnumótunarhópsins þó svo að þetta sé eitt stærsta viðfangsefni sjókvíaldis í nágrannalöndum þar sem stundað hefur verið umfangsmikið laxeldi í áratugi.²⁹ Þetta gerist þrátt fyrir að innan stefnumótunarhópsins væri einn sérfræðingur í fisksjúkdómum og í vinnu starfshópsins hafi verið rætt við nokkra fisksjúkdómafræðinga. Jafnframt var sérstaklega tilgreint í skipunarbréfi að tekið væri fyrir sjúkdómar og sníkjudýr (viðauki 1).

Fisksjúkdómar voru ekki í fókus í tillögum stefnumótunarhópsins þó svo að heilbrigðis- og skipulagsmál sé eitt stærsta viðfangsefni sjókvíaldis í nágrannalöndum.

ISA veiran

Það var fyrst í byrjun mars 2017 að farið var yfir heilbrigðismál í fiskeldi á fundum stefnumótunarhópsins og þar með talið bólusetningu gegn blóðþorra (ISA). Fram kom að hér á landi væri saklaust ISA afbrigði í laxi. Við sérstakar eldisaðstæður getur þó skapast alvarlegar aðstæður.³⁰ Á fundi í lok mars hófst umræðu um ISA sjúkdóminn í Færeyjum. Fulltrúi Landsambands veiðifélaga (LV) nefndi að þetta vekti ýmsar spurningar s.s. hvers vegna svona sjúkdómur kemur upp.³¹

Hafði fulltrúi LV einn áhyggjur?

Í umræðunni í stefnumótunarhópnum virðist eingöngu fulltrúi LV hafa áhyggjur af sjúkdómum í fiskeldi ef marka má það sem fram kemur í fundagerðum (viðauki 2). Það er athyglisvert vegna þess að almennt eru ekki taldar miklar líkur á að sjúkdómar berist úr laxeldi yfir í villta laxastofna, en aftur á móti eru miklar líkur á að fisksjúkdómar berist á milli sjókvíaldisstöðva.³² ³³ Fulltrúar Landsambands fiskeldisstöðva (LF) virtust ekki hafa haft miklar áhyggjur af heilbrigðismálum ef marka má fundagerðir (viðauki 2). Væntanlega vegna þess að leyfismálin og vinna við að setja hindranir til að tryggja þeim og þeirra fyrirtækjum mikinn fjárhagslega ávinningi hafa tekið alla þeirra athygli.

2.2 Tillögur

Ekki hlustað á erlenda sérfræðinga

Fyrir nokkrum árum síðan bentu erlendir sérfræðingar á að Íslendingar væru í öfundverðri stöðu að skipuleggja sitt laxeldi. Aftur á móti voru þau vinnubrögð viðhöfð hjá starfshópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Erlendir fisksjúkdómasérfræðingar hafa bent á að Íslendingar væru í öfundverðri stöðu að skipuleggja sitt laxeldi. Því miður hefur ráðum þeirra ekki verið fylgt.

²⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0sluna.pdf>

³⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 03.03.2017

³¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 31.03.2017

³² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0sluna.pdf>

³³ https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast_serie=risikorapport-norsk-fiskeoppdrett

um stefnumótun í fiskeldi á árinu 2017 og síðan við setningu laga um fiskeldi árið 2019 að ekkert var tekið á heilbrigðis- og skipulagsmálum sem er hvorki til hagsbóta fyrir atvinnugreinina eða íslenska náttúru.³⁴ Þrátt fyrir að í stefnumótunarhópnum væri sérfræðingur í fisksjúkdómum og einn fulltrúi úr umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Engar tillögur

Starfshópnum var falið að horfa m.a. á sjúkdóma og sníkjudýr skv. skipunarbréfi frá ráðherra (viðauki 1). Eina umfjöllun í stefnumótunarskýrslunni sem kemur inn á sjúkdóma varðar upplýsingargjöf, íslenskt fiskeldi getur nýtt sér góða sjúkdómastöðu, hægt að hafna umsókn ef eldi feli í sér umtalsverða hættu á útbreiðslu sjúkdóma og það beri að tilkynna um sjúkdóma. Starfshópurinn kemur ekki með neinar tillögur um mótvægisáðgerðir til að minnka líkur á að alvarlegir sjúkdómar komi upp í íslensku sjókvíald.

Þrátt fyrir að starfshópur um fiskeldi hefði átt að horfa til sjúkdóma og sníkjudýra í sinni stefnumótun kom hópurinn ekki með neinar tillögur í heilbrigðis- og skipulagsmálum.

Tillögur frá 2014

Á árinu 2014 var sett ákvæði um skilgreiningu á sjókvíaldissvæði í lög um fiskeldi:³⁵ „Fjörður eða afmarkað hafsvæði fyrir sjókvíaldi þar sem gert er ráð fyrir einum árgangi eldisfisks hverju sinni og möguleiki er að fleiri en einn rekstrarleyfishafi starfræki sjókvíaldisstöðvar á sama svæði með skilyrtri samræmingu í útsetningu seiða og hvíld svæðisins. Afmörkun sjókvíaldissvæða tekur á hverjum tíma mið af niðurstöðum rannsókna á dreifingu sjúkdómsvalda“.

Hér eru settar línur um skilgreiningu svæða þar sem haft er m.a. að markmiði að koma í veg fyrir að sjúkdómsvaldar berist á milli sjókvíaldissvæða. Jafnframt var lagt til í Skýrsla nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi frá 2014 að gert verði straumlíkan til að meta nauðsynlega fjarlægð á milli sjókvíaldissvæða.³⁶ Ekkert hefur verið unnið með þessar tillögur og stefnumótunarhópurinn kys að fjalla ekkert um heilbrigðis- og skipulagsmál. Í ljósi vandamála sem síðar hafa komið upp er augljóst að heilbrigðis- og skipulagsmál á þessu sviði skipta miklu máli.

Vantar tillögur um mótvægisáðgerðir

Undirritaður vann umhverfismat fyrir íslenskt fyrirtæki og var frummatsskýrslu skilað inn á árinu 2016. Þar voru tillögur gerðar um mótvægisáðgerðir til að lágmarka líkur á að smit bærst á milli svæða:³⁷

- *Skilgreining svæða:* Skilgreind verði framleiðslusvæði þar sem samgangur á búnaði og eldisfiski verði ekki á milli svæða.
- *Flutningur seiða:* Flutningur á seiðum verði framkvæmdur í lokuðum brunnbátum.
- *Flutningur sláturfisks:* Laxfiskar úr sjókvím til slátrunar verði ekki fluttir á milli framleiðslusvæða.

Til að koma í veg fyrir að fisksjúkdómar berist á milli fjarða eða framleiðslusvæða er mikilvægt að hafa smitþröskulda og takmarka flutning á fiski og fiskeldibúnaði á milli svæða.

Sérfræðingar frá Matvælastofnun,
Umhverfisstofnun, Hafrannsóknastofnun

³⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/06/22.-Baendabladid-23.06.2022.pdf>

³⁵ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008071.html>

³⁶ <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2014/07/10/Skyrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-efirlit-i-fiskeldi/>

³⁷ <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1179/1.Frummatsskyrsla-Haafells.pdf>

lásu yfir frummatsskýrsluna en tóku ekki undir þessar tillögur. Í áliti Skipulagsstofnunar var ekkert minnst á heilbrigðis- og skipulagsmál, þrátt fyrir að lagt væri til það sem best þekkist erlendis á þeim tíma.

2.3 Staðan

ISA veiran

Það er dálítil kaldhæðni í því að sá sjúkdómur sem fékk mesta umfjöllun innan stefnumótunarhópsins, ISA veiran, veldur miklu tjóni nokkrum árum eftir að stefnumótunarskýrslan var gefin út. Seinni hluta ársins 2021 mældist ISA veiran í eldisfiski í sjókvíum í Reyðarfirði og var sett á dreifingarbann.^{38 39} ISA veiran dreifði sér síðan á fleiri eldisvæði í firðinum⁴⁰ og í framhaldi einnig til Berufjarðar. Fyrirhugað er að slátra öllum ISA sýktum fiski í Reyðarfirði og Berufirði.⁴¹

Það er dálítil kaldhæðni í því að sá sjúkdómur sem fékk mesta umfjöllun innan stefnumótunarhópsins, blóðþorri (ISA veiran) hefur nú valdið miklu tjóni á Austfjörðum.

Dreifing á ISA veirunni

Það sem virðist hafa gerst er að sýktur eldislax var fluttur með brunnbát frá Reyðarfirði yfir í Berufjörð til slátrunar. Í sömu höfn voru síðan bátar sem þjónuðustu sjókvíar í Berufirði sem líklega hafa borið smitið með sér í eldislax í sjókvíum í firðinum. Samgangur virðist því hafa verið það mikill að veiran barst auðveldlega á milli eldisvæða. Þegar þetta er skrifuð er ekki vitað til að smit hafi einnig borist í eldislax í Fáskrúðsfirði, og þá þannig að ISA veiran komin í öll eldisvæði á Austfjörðum.⁴²

Nú á að skoða málið

Í framhaldi af tjónum vegna ISA veirunnar á Austfjörðum skipaði matvælaráðherra starfshóp vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi.⁴³ Það er e.t.v. ákveðin kaldhæðni í því að fulltrúar frá Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Hafrannsóknastofnun voru skipaðir í starfshópinn, sem tóku ekki undir tillögur sem kynntar voru m.a. af höfundi á árunum 2017-2019. Nú er spurning hvort þessir aðilar leggi í það að taka á skipulagsóreiðunni og komi þannig í veg fyrir að það sama endurtaki sig á Vestfjörðum? Laxeldisfyrirtæki eru í meirihlutaeigu Norðmanna og af hverju eru ekki sömu reglur hér á landi og í Noregi?⁴⁴

Í framhaldi af tjónum vegna ISA veirunnar á Austfjörðum skipaði matvælaráðherra starfshóp vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi.

³⁸ <https://www.mast.is/static/files/fiskur/arsskyrsla-dyrslaeknis-fisksjukdoma-2021.pdf>

³⁹ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/rokstuddur-grunur-um-blodthorra-isa-i-laxi-4>

⁴⁰ <https://www.austurfrett.is/frettir/blodhthorri-stadhfestur-a-thridhia-eldissvaedhinu-i-reydhafirrdi>

⁴¹ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/greining-a-isa-veiru-stadfest-i-laxeldi-vid-hamraborg-og-svarthamarsvik-i-berufirdi>

⁴² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/06/22.-Baendabladid-23.06.2022.pdf>

⁴³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/01/Matvaelaradaherra-skipar-starfshop-vegna-smitvarna-og-sjukdoma-i-laxeldi/>

⁴⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/06/22.-Baendabladid-23.06.2022.pdf>

3. Laxalús

3.1 Umræðan

Umræðan um laxalús

Á fundi stefnumótunarhópsins í byrjun mars 2017 var fjallað m.a. um upplýsingargjöf varðandi laxalús og fram kom að Matvælastofnun hefði ekki upplýsingar um laxalús.⁴⁵ Á þessum tíma var tíðni laxalúsar á eldislaxi hjá fyrirtæki stjórnarformanns Arnarlax í hæstu hæðum.⁴⁶ Um miðjan mars var umræða um öflun frekari upplýsinga á lúsavandamálinu í Noregi.⁴⁷ Á næsta fundi kemur fulltrúi Landsambands veiðifélaga (LV) inn á vöktun á lús og hvort horfa ætti til Noregs með opinbert eftirlit. Það væri skortur á reglum um lús og vöktun hér á landi.⁴⁸ Í byrjun júlí var greint frá heimsókn til Rannsóknardeildar fisksjúkdóma að Keldum. Umræða var um laxalús og áhyggjum af greiningu fiskeldismanna á laxalúsinni.⁴⁹ Á fundi um miðjan júlí var fjallað um stöðu vöktunar vegna laxalúsar án þess að greina frekar frá því í fundagerð um hvað var rætt.⁵⁰

Það var helst fulltrúi Landssambands veiðifélaga í stefnumótunarhópnum sem hafði áhyggjur af neikvæðum áhrifum laxalúsar. Tillögur Matvælastofnunar til stefnumótunarhópsins voru frekar lágstemmdar.

Minnisblað Matvælastofnunar

Þann 26. júní sendi Matvælastofnun frá sér minnisblað⁵¹ að beiðni stefnumótunarhópsins og þar kom m.a. fram:

„Hvernig skuli nota aðferðir til að fyrirbyggja og draga úr lúsasmiti og færa þær í lagatexta er svo kannski snúið. Það er þó hægt að nálgast hlutina varfærnislega til dæmis með því að byrja á að skikka fyrirtæki til að telja og tilkynna lúsatölur, jafnvel opinbera þær almenningi [...] Kröfur um viðbrögð þyrftu ekki að fela í sér meðhöndlun með lyfjum eða efnum, en þó mætti krefjast þess að fyrirtækin gerðu grein fyrir nákvæmum viðbragðsáætlunum og lýstu því hvernig þau hyggist uppfylla kröfur um samþættar varnir gegn laxalús“.

Það er því ekki lagðar miklar kröfur til sjókvíaelisfyrirtækjanna og þeim gefinn kostur á að hafa mikið um það að segja til hvaða viðbragða verir gripið.

3.2 Tillögur

Tillögur starfshópsins

Stefnumótunarhópurinn lagði áherslu á að auka þyrfti upplýsingagjöf um tíðni laxalúsar á eldisfiski. Starfshópurinn lagði til að Matvælastofnun taki í hvert sinn ákvörðun um aðgerðir með tilliti til aðstæðna svo sem árstíma, staðsetningar og stærðar eldisfisksins í stað þess að miðað verði við að tiltekna aðgerðir

Stefnumótunarhópurinn var með lítið af tillögum um laxalús, notaði orðið heimilt sem breytt var í skal í lögunum.

⁴⁵ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 03.03.2017

⁴⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

⁴⁷ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.03.2017

⁴⁸ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 24.03.2017

⁴⁹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 05.07.2017

⁵⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 18.07.2017

⁵¹ Minnisblað frá Matvælastofnun: Umfjöllun um eftirlit með laxalús og framtíðarfyrirkomulag. Skjal til stefnumótunarhópsins þann 26.06.2017.

hefjist, fari magn laxalúsar yfir ákveðin viðmiðunarmörk. Það var álit ótilgreindra sérfræðinga sem nefndin leitaði álits hjá að miða ekki við tiltekið hámark heldur bregðast við þegar laxalús verður áberandi. Starfshópurinn skrifaði drög að lagatexta með eftirfarandi tillögum:⁵²

„Ráðherra er heimilt, að höfðu samráði við Matvælastofnun, að mæla fyrir um aðgerðir vegna sníkjudýra í fiskeldi, svo sem um skyldu rekstraraðila til að telja laxalús við tiltekna aðstæður og setja tiltekin viðmiðunarmörk um viðbrögð vegna útbreiðslu laxalúsar.“

Þessi texti fór síðan inn í lög nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum⁵³ og var þar þó gerð sú breyting að í staðinn fyrir að ráðherra sé heimilt var gerð sú breyting að ráðherra **skal**. Í framhaldinu var síðan gerð breyting á reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi.⁵⁴ Þær fela m.a. í sér að eldisfyrirtækin geri nákvæmar viðbragsáætlanir eins og lagt var til í minnisblaði Matvælastofnunar (kafla 3.1).

Vöktun á villtum laxfiskastofnum

Fulltrúi LV í stefnumótunarhópnum bendir á að hvort horfa ætti til Noregs með opinbert eftirlit á laxalús að norskri fyrirmynd.⁵⁵ Það er ekkert sem bendir til að stefnumótunarhópurinn hafi skoðað sérstaklega hvernig staðið væri að málum í Noregi eða það kemur a.m.k. ekki fram í fundargerðum. Í Noregi er vöktun á laxalúsaálagi á villtum laxfiskastofnum eins og fram kemur í greinargerð sem höfundur sendi til allra alþingismanna áður en lög um fiskeldi og önnur tengd lög voru samþykkt.⁵⁶

Það vekur athygli að Hafrannsóknastofnun hafi ekki ráðlagt stefnumótunarhópnum vöktun á lúsaálagi á villtum laxfiskastofnum á eldissvæðum.

Í frummatsskýrslu sem íslenskt félag lagði fram í sínu umhverfismatsferli á árinu 2014 var lagt til árleg vöktun á villtum laxstofnum.⁵⁷ Náttúrustofa Vestfjarða hefur síðan verið með vöktun á lúsaálagi á villtum laxfiskastofnum á Vestfjörðum til fjölda ára.⁵⁸ Það vekur athygli að opinberar stofnanir og þá sérstaklega Hafrannsóknastofnun hafi ekki ráðlagt stefnumótunarhópnum vöktun á lúsaálagi á villtum laxfiskastofnum á eldissvæðum og tillögur um viðbrögð. Í umhverfismatsferli íslenska félagsins tekur Skipulagsstofnun undir í sínu álit frá árinu 2020 að mikilvægt er að vaktað verði laxalúsaálag á villtum laxfiskastofnum á eldissvæðum án þess þó að setja það sem skilyrði.⁵⁹

Það hefur verið framkvæmd vöktun á laxalúsaálagi á villtum laxfiskum á eldissvæðum á vegum Náttúrustofu Vestfjarða í nokkur ár en engin viðbrögð eru ef álagið er mikið eins og t.d. er í Noregi.

3.3 Staðan

Upplýsingargjöf

Í stefnumótunarskýrslunni kom fram að „gert er ráð fyrir að niðurstöður vöktunar laxalúsar skuli birta opinberlega“. Á þessu hefur verið tekið og frá árinu 2020 er hægt að sjá tíðni laxalúsar í einstökum

⁵² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

⁵³ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2006060.html>

⁵⁴ <https://island.is/reglugerdir/nr/1062-2021>

⁵⁵ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 24.03.2017

⁵⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsluna.pdf>

⁵⁷ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvæmda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/791>

⁵⁸ <https://nave.is/>

⁵⁹ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvæmda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/855#alit>

fjörðum á Mælaborði fiskeldis sem er að finna á vef Matvælastofnunar.⁶⁰ Það er fyrst og fremst Vestfirðir sem laxalúsir er viðfangsefni þar sem sjávarhiti er ekki hagstæður fyrir lúsina á Austfjörðum. Tíðni laxalúsar á Vestfjörðum hefur verið tiltölulega há á tímabilum, hjá Arnarlaxi⁶¹ og Arctic Fish.⁶² Í tilfelli Arnarlax er tíðni laxalúsar töluvert hærri en hjá meirihlutaeigandanum SalMar í Noregi.⁶³

Það vantar skýrar reglur um laxalús á eldislaxi og villtum laxfiskum og margt bendir til að lög nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum séu ekki uppfyllt.

Viðmiðanir og viðbrögð

Í lögum nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum⁶⁴ er kveðið á um að ráðherra skal setja tiltekin viðmiðunarmörk um viðbrögð vegna útbreiðslu laxalúsar. Í reglugerð er kveðið á að fyrirtækin útbúi viðbragsáætlun sem fela í sér aðgerðir fari meðaltalsfjöldi kynþroska kvenlúsa (með eða án eggjastrengja) innan viðkomandi svæðis umfram 0,5, 1, 1,5 og 2 á hvern fisk. Rekstraraðili skal einnig tilkynna Matvælastofnun þegar meðaltalsfjöldi kvenlúsa innan viðkomandi svæðis fer umfram 1, 1,5 og 2 á hvern fisk og þá skal Matvælastofnun meta hvort annarra aðgerða en tilgreindar eru í viðbragsáætlun laxeldisfyrirtækjanna sé þörf.⁶⁵ Reglugerðin er í anda tillagna stefnumótunarhópsins en sumt er athyglisvert og þarfnast nánari skoðunar:

- Að það eru fyrirtækin sem setja reglurnar innan ramma reglugerðarinnar, Matvælastofnun að vísu samþykkir, og kann því að vera að viðbrögð við ákveðnum viðmiðum séu ólík á milli fyrirtækja og kostnaður vegna laxalúsar getur þannig verið mjög mismunandi.
- Hætta er á að ákvarðanir Matvælastofnunar um viðbrögð byggist á geðþóttarákvöðunum þar sem skýrar leiðbeiningar og reglur vantar.
- Reglugerðin er vart í anda laganna þar sem fram kemur að ráðherra **skal** setja tiltekin viðmiðunarmörk um viðbrögð vegna útbreiðslu laxalúsar skv. lögum nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum.⁶⁶

Kröfur og ASC

Reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi⁶⁷ gefur sjókvíaeldisfyrirtækjum mikinn sveigjanleika er varðar viðbrögð við laxalúsaálagi. Kröfur m.t.t. laxalúsar voru og eru ennþá mun minni hér á landi en t.d. í Noregi.⁶⁸ Það er því mun auðveldara fyrir íslensk laxeldisfyrirtæki að uppfylla ASC staðalinn þar sem minni kröfur eru um hámarks fjölda laxalúsa en almennt þekkist í nágrannalöndum. Arnarlax⁶⁹ og Arctic Fish.⁷⁰ hafa haldið því á lofti að eldissvæðin uppfylli kröfur ASC umhverfisstaðalsins. Í þessu samhengi ber þó að nefna að ef gerðar verða sömu

Það eru gerðar minni kröfur hér á landi til laxalúsar á eldisfiski og þannig auðveldara að uppfylla ákvæði ASC staðalsins.

⁶⁰ <https://www.mast.is/is/maelaborð-fiskeldis>

⁶¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

⁶² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

⁶³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

⁶⁴ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2006060.html>

⁶⁵ <https://island.is/reglugerdir/nr/1062-2021>

⁶⁶ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2006060.html>

⁶⁷ <https://island.is/reglugerdir/nr/1062-2021>

⁶⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDsluna.pdf>

⁶⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

⁷⁰ Arctic fish - Leiðin til fjárhagslegs ávinnings. Skýrsla í vinnslu.

kröfur hér á landi og í Noregi væri frammistaða íslenskra fyrirtækja væntanlega önnur m.t.t. ASC staðalsins.

Vöktun á villtum laxastofnum

Samhliða uppbyggingu laxeldis á Vestfjörðum hafa náttúrulegir laxfiskastofnar verið vaktaðir reglulega á svæðinu af frumkvæði rannsóknafyrirtækja og laxeldisfyrirtækja. Bent hefur verið á að eðlilegt hefði verði að Hafrannsóknastofnun hefði haft ákveðna forustu í þessu máli í staðinn fyrir að vera með ofuráherslu á erfðablöndun.⁷¹ Nú á seinni árum er Hafrannsóknastofnun þó byrjuð að taka þátt í vöktuninni eða rannsóknum.⁷² Á ákveðnum svæðum hefur áætluð dánartíðni villtra laxfiskahópa á eldissvæðum vegna laxalúsaálags frá sjókvíaldinu verið metið tugi prósentu í verstu tilfellunum sum árin.⁷³

Á svæðum í Noregi þar sem laxalúsaálagið er mikið á villta laxfiskastofna geta eldisfyrirtækin þurft að minnka sína framleiðslu. Á svæðum þar sem laxalúsaálag er lítið getur komið til aukningar í framleiðsluheimildum.

Viðbrögðin

Ástæður fyrir kröfum um lága tíðni laxalúsar á eldislaxi er fyrst og fremst neikvæðu áhrifin á villta laxastofna bæði hér á landi og erlendis. Laxeldisfyrirtækin eru í meirihlutaeigu norskra félaga og þar í landi er fylgst með lúsaálagi á villtum laxfiskastofnum og gripið til aðgerða ef farið er yfir viðmiðunarmörk. Umhverfisaðstæður fyrir laxalúsina eru lakari hér á landi en í nágrennalöndum vegna lægri sjávarhita.⁷⁴ Þrátt fyrir það hefur laxalúsaálagið verið hátt í sumum tilvikum bæði hjá Arnarlaxi⁷⁵ og Arctic Fish⁷⁶ vegna ónógra mótvægisáðgerða⁷⁷ en mikil framför hefur þó átt sér stað á seinni árum. Á svæðum í Noregi þar sem laxalúsaálag á villtum laxfiskastofnum er mikið eru framleiðsluheimildir minnkaðar en möguleiki er til aukningar á svæðum þar sem laxalúsaálag er lítið.⁷⁸ Tíðni laxalúsar á villtum laxfiskum er mæld hér á landi en íslensk stjórnvöld gera þó ekkert með þessar niðurstöður og engin tilraun er gerð til að tengja við frammistöðu sjókvíeldisfyrirtækja í að halda lúsaálagi á eldisfiski niðri.

Viðurlög

Stefnumótunarhópurinn leggur til aukin viðurlög – stjórnsýslusektir vegna brota á reglum um vöktun og aðgerðir er tengist laxalús.⁷⁹ Hér er vandamálið að gert er ráð fyrir að einstök fyrirtæki geri viðbragðsáætlun við tiltekinn fjölda laxalúsa á eldisfiski. Reglurnar eru því að stóru leiti settar af einstökum fyrirtækjum, en samþykktar af Matvælastofnun, og verður því hvatinn að vera með sem minnstar kröfur. Það eru engar samræmdar opinberar viðmiðanir um viðbrögð þrátt fyrir ákvæði í lögum. Það geta því komið upp álitafni um stjórnsýslusekt m.t.t. jafnræðisreglunnar.

Enn vantar hér á landi opinberar viðmiðanir um viðbrögð við laxalús, þátt fyrir ákvæði í lögum..

⁷¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsk%C3%B0rsluna.pdf>

⁷² <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur-og-fiskeldi/fiskeldi-og-skelraekt/umhverfissjodur-sjokviaeldis/>

⁷³ <https://nave.is/wp-content/uploads/2021/04/Voktun-sjavarlusa-a-Vestfjordum-og-a-Eskifirdi-2020-1.pdf>

⁷⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2014-Laxal%C3%B0s-og-eldi-laxfiska-%C3%AD-k%C3%B0ldum-sj%C3%B3-1-14.pdf>

⁷⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

⁷⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

⁷⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsk%C3%B0rsluna.pdf>

⁷⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fargelegging-i-trafikklssystemet-i-havbruk/id2917698/>

⁷⁹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

4. Lífrænt burðarþol

4.1 Umræðan

Burðarþol eldissvæða

Á fund starfshópsins um miðjan mars 2017 mættu sérfræðingar frá Hafrannsóknastofnun til að ræða lífrænt burðarþol. Fjallað var um burðarþol í fjörðum og eldissvæðum. Annar fulltrúi Landsambands fiskeldisstöðva (LF) í stefnumótunarhópnum spurði:⁸⁰

„hvort Hafró sæi ekki fyrir sér að í framtíðinni væri burðarþol eftir eldisstað frekar heldur en fyrir allan fjörðinn“.

Rætt var um staðla og um hvaða aðferð ætti að beita við vöktun og hvaða áhrifasvæði ætti að skoða.⁸¹ Á næsta fundi með Umhverfisstofnun kemur m.a. fram að það vantar viðmið og staðla sem hægt er að miða við er varðar vöktun á umhverfisáhrifum eldisins.⁸²

Á fundum stefnumótunarhópsins var fjallað um að Hafrannsóknastofnun skilgreindi burðarþol afmarkaðra svæða frekar en fyrir allan fjörðinn.

ISO 12878

Í tölvupósti formanns stefnumótunarhópsins til Umhverfisstofnunar frá 6. júlí 2017 er spurt um staðalinn ISO 12878. Í svari frá Umhverfisstofnun frá 07. júlí 2017 kemur fram að ISO 12878 staðalinn væri ekki lögbundinn. Í þessu samhengi má nefna að í skýrslu nefndar um leyfisveitingar og eftirlit frá 2014 var lagt til unnið verði að innleiðingu staðalsins með setningu reglugerðar og því væri lokið fyrir loka ársins.⁸³

Viðmiðunarmörk

Í tölvupósti formanns stefnumótunarhópsins til Umhverfisstofnunar frá 6. júlí 2017 er spurt um viðmiðanir fyrir lífrænt álag gefnar út af Umhverfisstofnun. Jafnframt er spurt um hvort stjórnvöld hafi sett viðmiðunarmörk þar sem skilgreind eru óæskileg áhrif á lífríkið? Í svari frá Umhverfisstofnun frá 07. júlí 2017 kemur fram að gert sé ráð fyrir að þessi viðmið eiga að vinnast hér á landi í tengslum við lög um stjórn vatnamála (vatnatilskipun EU). Það yrði þó nokkur bið á því, jafnvel 4-5 ár. Fram kom að stofnunin hefði áhyggjur af þessu og hefðu þær verið viðraðar við Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

Leitað samstarf við Hafrannsóknastofnun

Í svari frá Umhverfisstofnun frá 07. júlí 2017 kemur fram að starfshópurinn gæti lagt til samstarf á milli Umhverfisstofnunar og Hafrannsóknastofnunar (og jafnvel fleiri aðila) þegar kemur að vinnslu vöktunaráætla í fiskeldi. Fram kemur í bréfi Umhverfisstofnunar að sendar hafi verið vöktunaráætlanir til Hafrannsóknastofnunar til umsagnar og leitað ráðgjafar en það hafi ekki skilað miklu. Umhverfisstofnun taldi mikilvægt að fá þeirra sérfræðiálit þar sem Hafrannsóknastofnun gefur út burðarþolsmat og hefur sérþekkinguna þegar kemur að lífríki sjávar.

⁸⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.03.2017

⁸¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.03.2017

⁸² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 24.03.2017

⁸³ <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2014/07/10/Skyrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-efirlit-i-fiskeldi/>

4.2 Tillögur

Skýrar tillögur

Tillögur stefnumótunarhópsins eru tiltölulega skýrar er varðar vöktun á lífrænu álagi:

- Lagt er til að útfærðar verði í reglugerð tilvísanir til þeirra umhverfiskrafna sem gerðar eru, svo sem að farið sé að umhverfisstaðlinum ÍST ISO 12878.
- Starfshópurinn leggur til að Umhverfisstofnun skilgreini viðmiðanir um heimilað lífrænt álag undir og við eldiskvíar og viðbrögð við frávikum.

Þessar tillögur eru í takt við tillögur nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi frá 2014, en í þeim tillögum eru nákvæmari útfærsla á innleiðingu.⁸⁴

Stefnumótunarhópurinn leggur til að sett verði viðmið fyrir heimilað lífrænt álag undir og við eldiskvíar og viðbrögð við frávikum – Þessi tillaga hópsins er ekki ennþá komin í framkvæmd.

Tillögur Umhverfisstofnunar

Athyglisvert er að Umhverfisstofnun

leitar ráðgjafar frá Hafrannsóknastofnun sem stofnunin verður ekki við. Umhverfisstofnun gerir ráð fyrir að viðmið eiga að vinnast hér á landi í tengslum við lög um stjórn vatnamála. Í þessu samhengi er vert að benda á að lög um stjórn vatnamál tekur almennt á vöktun á stærra svæði en einstök eldissvæði. Stærsti hluti vöktunar hér á landi og erlendis fer að mestu leiti fram undir kvíabyrpingunni og fast við þær. Um þetta er einnig fjallað um í skýrslu nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi og bent á að flest vatnshlot í sjó við Ísland eru mun stærri en áhrifasvæði sjókvíaeldis.⁸⁵

Leiðbeiningar og viðmið til staðar

Það eru til þróaðar leiðbeiningar og viðmið fyrir vöktun á lífrænu álagi undir og við sjókvíar. Í frummatsskýrslu frá 2016 bendir íslenskt félag sem var í umhverfismatsferli á staðalinn NS 9410: ⁸⁶ „Samkvæmt ISO 12878:2012 staðlinum er gert ráð fyrir að einstök lönd skilgreini viðmið fyrir heimilað lífrænt álag á sjávarbotninn undir og við eldiskvíar. ISO 12878:2012 staðalinn bendir á staðalinn NS 9410, en þar er að finna viðmiðanir sem við leggjum til að einnig verði stuðst við hér á landi“.

Sjókvíeldissvæði

Tillögur stefnumótunarhópsins eru einnig tiltölulega skýrar er varðar skilgreiningu á burðarþoli sjókvíaeldisvæða:

„Starfshópurinn leggur til að þegar niðurstaða burðarþolsmats liggur fyrir skuli Hafrannsóknastofnun skipta svæði (firði) upp í eitt eða fleiri sjókvíaeldisvæði í samræmi við mögulegt burðarþol fjarðar.“

Gert er ráð fyrir að Skipulagstofnun, Umhverfisstofnun, Landsamband fiskeldisstöðva, aðliggjandi sveitarfélög og Landhelgisgæsla Íslands séu umsagnaraðilar vegna ákvörðunar um svæðaskiptingu fjarða. Jafnframt er gert ráð fyrir því að Hafrannsóknastofnun muni ákveða svæðaskiptingu eldissvæða í samræmi við fyrirliggjandi heildarstefnu eða væntanleg lög um skipulag haf- og strandsvæða.

⁸⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2014-Sk%C3%BDrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-efirlit-%C3%AD-fiskeldi.pdf>

⁸⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2014-Sk%C3%BDrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-efirlit-%C3%AD-fiskeldi.pdf>

⁸⁶ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/855#fath>

4.4 Staðan

Innleiðing reglna

Við athugasemd undirritaðs við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2019 kemur eftirfarandi fram:⁸⁷

„Stefnumótunarhópurinn telur verkefnið ekki mikilvægara en það að tímamörkin eru sett til 1. janúar 2022 að koma á sambærilegum reglum hér á landi eins og best þekkist í nágrannalöndum. Ef fylgja á tillögum stefnumótunarhópsins tekur það mörg ár að koma þeim í framkvæmd, þrátt fyrir að hér sé um þróaða aðferðafræði að ræða og lítið annað en að ákveða að setja í reglugerð“.

Stefnumótunarhópurinn leggur til að fjórðum verði skipt niður í sjókvíeldissvæði. Hafrannsóknastofnun hefur ekki ennþá lokið við að skilgreina sjókvíeldissvæði og frá því að lögin voru samþykkt er búið að gefa út fjölda rekstrarleyfa.

Þrátt fyrir langan tímafrest er Umhverfisstofnun ekki ennþá búin að klára málið. Það er eins og það skorti þekkingu eða vilja hjá Umhverfisstofnun á klára þetta mál og koma í fastan farveg. Í þessu samhengi ber einnig að nefna að nefnd um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi lagði til að innleiðingu á reglum um vöktun á lífrænu álagi við sjókvíar væri lokið fyrir lok ársins 2014.⁸⁸

Viðmiðanir og viðbrögð

Af einhverjum ástæðum hefur Umhverfisstofnun tekist að þvæla málið frá árinu 2014 og ennþá eru engar skýrar viðmiðanir. Umhverfisstofnun hefur reynt að leita ráðgjafar til Hafrannsóknastofnunar sem ekki hefur skilað tilætluðum árangri. Erlendis hefur vöktun á lífrænu álagi við sjókvíar verið viðhaft í áratugi og því mikil þekking til staðar. Í meira en áratug hefur verið til staðar staðalinn NS 9410 sem hægt er að taka upp að öllu leiti eða að stærstum hluta. Staðan í dag er að laxeldisfyrirtækin hafa almennt tekið ákvörðun að vinna eftir NS 9410 staðlinum.

Burðarþol

Hafrannsóknastofnun hefur lokið við að framkvæma burðarþol fyrir helstu firði hér á landi þar sem heimilt er að vera með fiskeldi í sjókvíum.⁸⁹ Eftir stendur að skilgreina burðarþol einstakra sjókvíeldissvæða eins og gert er ráð fyrir í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og stefnumótunarhópurinn leggur til. Á árinu 2020 var bætt inn í lög nr. 71/2008 um fiskeldi að „Matvælastofnun skal hafna útgáfu rekstrarleyfis til sjókvíeldis sem felur í sér meiri framleiðslu en viðkomandi sjókvíeldissvæði þolir samkvæmt burðarþolsmáli“. Hafrannsóknastofnun hefur ekki ennþá lokið við að skilgreina sjókvíeldissvæði og frá því að lögin voru samþykkt er búið að gefa út fjölda rekstrarleyfa. Í sumum tilvikum virðast laxeldisfyrirtækin hafa komið sér saman um skipulag. Með sameiningu fyrirtækja eins og hefur verið að gerast undanfarið mun skortur á skilgreiningu sjókvíeldissvæða vart vera til vandræða nema hugsanlega á sumum svæðum á Vestfjörðum.

⁸⁷ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2019/11/Athugasemd-vi-fiskeldisfrumvarpi.pdf>

⁸⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2014-Sk%C3%BDrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-efirlit-%C3%AD-fiskeldi.pdf>

⁸⁹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3067](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3067)

5. Áhættumat erfðablöndunar

5.1 Umræðan

Ákveðið að framkvæma áhættumat

Á fyrsta fundi stefnumótunarhópsins þann 8. desember 2016 var rætt um áhættumat og hvort ráðast ætti í slíkt verkefni.⁹⁰ Á öðrum fundi stefnumótunarhópsins þann 13. Janúar 2017 var forstjóri Hafrannsóknastofnunar boðaður m.a. til að fara yfir áhættumat vegna villtra laxastofna. Rætt var um að fá með í vinnuna erlenda vísindamenn.⁹¹ Þann 4. febrúar var áhættumatið til umræðu og voru mættir á fundinn sérfræðingar frá Hafrannsóknastofnun og Matís. Fram kom í máli formanns stefnumótunarhópsins að það þyrfti að klára áhættumatið sem fyrst og að ráðherra vildi fá áhættumat.⁹² Á þessum tíma var Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.⁹³ Áhættumatið varð því snemma þungamiðjan í vinnu og tillögum stefnumótunarhópsins.

Áhættumatsskýrsla

Frá því í febrúar til júní kemur lítið sem ekkert fram í fundargerðum um áhættumatið. Í byrjun júní var rætt um að fyrirhugað væri að sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar hittu erlenda sérfræðinga um miðjan mánuðinn og áhættumatsskýrsla gæti legið fyrir um mánaðarmótin júní/júlí.⁹⁴ Þann 5. júlí var fjallað um áhættumat og hvaða lagaákvæði þurfi m.t.t. áhættumats. Formaðurinn tilkynnti að áhættumatið væri væntanlegt og að ráðherra fái fyrstu kynningu.⁹⁵ Forstjóri og sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar kynntu áhættumatið þann 14. júlí fyrir stefnumótunarhópnum. Rætt var um hvernig stjórnvöld muni taka á móti áhættumatinu. Fundur hófst klukkan 9:00 og var slitið klukkan 12:00. Ákveðið var að nefndarmenn fái sendar glærur og áhættumatsskýrslu eftir kl. 14 þegar hlutabréfamarkaður í Noregi hefur lokað skv. því sem fram kemur í fundagerð.⁹⁶

Hugmyndafræðin samþykkt

Rætt var áfram um áhættumatið og áhrif þess á fundi þann 18. júlí. Fulltrúi Landsambands veiðifélaga (LV) óskaði eftir skýrum svörum á næsta fundi hvort fiskeldismenn ætli sér að standa við hugmyndafræði áhættumatsins.⁹⁷ Á fundi þann 25. júlí var tekin afstaða til beiðni fulltrúa LV um skýr svör vegna hugmyndafræði um notkun

Fulltrúar Landsambands fiskeldisstöðva (LF) í stefnumótunarhópnum skrifuðu undir yfirlýsingu um hugmyndafræði áhættumatsins en þeim var síðan bent á af stjórn LF að þeir hefðu ekki umboð til þess.

áhættumats. Fundarmenn undirrita bókun vegna stefnumótunar í fiskeldi. Starfshópurinn leggur til að sett verði í lög ákvæði sem skyldar Matvælastofnun til að endurskoða framleiðslumagn hvers rekstrarleyfis í samræmi við niðurstöður áhættumats á hverjum tíma (viðauki 3).⁹⁸ Stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða sem fulltrúar Landssambands fiskeldis-stöðva (LF) skrifuðu undir en þeim var síðar bent á það af stjórn félagsins að þeir hefðu ekki umboð til þess.⁹⁹

⁹⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 08.12.2016

⁹¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 13.01.2017

⁹² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 03.02.2017

⁹³ <https://www.althingi.is/altext/cv/is/2nfaerslunr=632>

⁹⁴ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 02.06.2017

⁹⁵ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 05.07.2017

⁹⁶ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 14.07.2017

⁹⁷ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 18.07.2017

⁹⁸ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 25.07.2017

⁹⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

Fulltrúar sveitafélaga ósáttir

Sveitastjórnarmenn voru ósáttir við takmarkanir sem áhættumatið setti varðandi takmarkaðar heimildir til eldis á frjóum laxi og lokun ákveðinna svæða og óskuðu eftir fundi með stefnumótunarhópnum. Á fundi 1.

ágúst með sveitarstjórnarmönnum var rætt m.a. um aðkomu starfshópsins að áhættumatinu og mikilvægi þess að áhættumatið fari í gegnum vísindalega rýni. Starfshópurinn bentir á í umræðunni að hann sé að fjalla um hugmyndafræði áhættumatsins en ekki niðurstöðu þess á hverjum tíma.¹⁰⁰

Stefnumótunarhópurinn benti á í umræðunni að það væri hlutverk hans að fjalla um hugmyndafræðina en ekki einstakar úthlutanir.

Fyrirvari við undirritun

Töluverðar umræður átti sér stað vegna fyrirvara við undirritunar á hugmyndafræði áhættumatsins á fundi þann 11. ágúst og óskaði fulltrúar LF eftir frekari fresti til þess að ná sátt innan sinna raða. Skýrt kemur fram að hjá fulltrúa LV að ef að fulltrúar LF ætli sér að skrifa undir skýrsluna með skilyrðum þá muni hann ekki undirrita hana.¹⁰¹ Fyrir síðasta fund stefnumótunarhópsins þann 18.

ágúst sendi LF frá sér bókun (viðauki 4). Á fundinum fóru fram töluverðar umræður um bókunina og um ástæður hennar. Skýrt kom fram í máli fulltrúa LV að hann myndi ekki skrifa undir skýrslu starfshópsins nema að menn komi heils hugar að málinu og að bókun LF gengi gegn því sem unnið hefði verið að í starfshópnum þ.m.t. lögfestingu á áhættumati sem vegvísi. Fulltrúi LV lýsti yfir að meðan ekki liggi fyrir skrifleg yfirlýsing frá LF um að fallið verði frá bókuninni þá sjái hann sér ekki fært að halda þessari vinnu áfram. Í framhaldinu var fundinum frestað. Seinna um daginn mæta þrír fulltrúar frá LF, formaðurinn og tveir aðrir stjórnarmenn og bókunin var formlega dregin til baka (viðauki 5).¹⁰²

Landssamband fiskeldisstöðva sendi frá sér sérstaka bókun fyrir síðasta fund stefnumótunarhópsins, en eftir þrýsting frá fulltrúa Landssambands veiðifélaga var hún dregin til baka.

5.2 Tillögur

Skilgreining á áhættumatinu

Stefnumótunarhópurinn lagði til að eftirfarandi skilgreining á áhættumati erfðablöndunar verði lögfest með breytingu á lögum nr. 71/2008, um fiskeldi:¹⁰³

„Áhættumat erfðablöndunar er mat á því magni frjórna eldislaxa, sem strýkur úr sjókvíum og vænta má að komi í ár þar sem villta laxastofna er að finna. Metið er hvenær erfðablöndun eldislax við villta nytjastofna verði það mikil að stofngerð villta stofnsins stafi hættu af.“

Tillaga um áhættumat

Stefnumótunarhópurinn lagði til að áhættumat erfðablöndunar verði lagt til grundvallar því magni frjórna laxa sem heimilt er að ala í sjókvíum á hverjum tíma. Áhættumatið skuli endurskoða svo oft sem þörf þykir að mati Hafrannsóknastofnunar en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

¹⁰⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 01.08.2017

¹⁰¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 11.08.2017

¹⁰² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 18.08.2017

¹⁰³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

Áhættumatið byggir á líkani sem mælir áhættu erfðablöndunar sem hlutfall af umfangi sjókvíaeldis á tilteknum stað.

Í stefnumótunarskýrslunni er markvisst gert lítið úr tillögum eins framkvæmdaáðila um mótvægisáðgerðir til að draga úr mögulegum neikvæðum áhrifum laxeldis á villta laxastofna.

Tillaga um lagatexta

Stefnumótunarhópurinn í skýrslu sinn gerði tillögu um lagatexta, 6.gr.a. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, um heimild sem skyldar Matvælastofnun til að endurskoða framleiðslumagn hvers rekstrarleyfishafa í samræmi við niðurstöður áhættumats Haf-rannsóknastofnunar á hverjum tíma:

„Hafrannsóknastofnun skal gefa út áhættumat, sem Matvælastofnun skal leggja til grundvallar því magni frjórra laxa sem heimilt er að ala í sjókvíum hverju sinni.

Áhættumat skv. 1. mgr. skal Hafrannsóknastofnun gefa út svo oft sem þörf þykir að mati stofnunarinnar en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

Við útgáfu áhættumats skal Matvælastofnun endurskoða heimilt framleiðslumagn á grundvelli útgefinnar rekstrarleyfa. Framleiðslumagn frjórra laxfiska hvers rekstrarleyfis skal breytast hlutfallslega í hlutfalli við ásættanlegt heildar-framleiðslumagn frjórra laxfiska á svæðinu í samræmi við áhættumat Hafrannsóknastofnunar hverju sinni skv. 1. mgr. Framleiðslumagn útgefins rekstrarleyfis skerðist ekki ef rekstrarleyfishafi ákveður að nota ófrjóan lax í eldi til að mæta fyrirhugaðri skerðingu.“

Tafla 5.1. Samanburður á norsku og íslensku leiðinni skv. áhættumati erfðablöndunar frá 2017.¹⁰⁴

	Norska leiðin	Íslenska leiðin
Hugmyndafærðin	Reyna að koma í veg fyrir að eldislax nái að ganga upp í veiðiár og hrygna.	Eldislaxi hleypt upp í veiðiár og það á að grípa til aðgerða eftir að tjón hefur átt sér stað.
Viðmiðanir	Miða við að halda hlutfalli eldislaxa undir 4% í veiðiám með að fjarlægja sjáanlegan eldislax.	Miða við 4% sem verður aðeins hægt að staðfesta í örfáum veiðivötnum. Það er engin viðmiðun til fyrir erfðablöndun.
Mótvægisáðgerðir	Komnir með mikla reynslu í fyrsta þrepi mótvægisáðgerða og grípa strax til annars þreps mótvægisáðgerða við slyssleppingu alla leið upp í veiðiár.	Fyrsta þrep mótvægisáðgerða er ábótavant og annað þrep mótvægisáðgerða er ekki virkjað.
Vöktun	Eru með haustvöktun og fá tiltölulega góðar upplýsingar um hlutfall eldislaxa í veiðiám.	Vöktun á hlutfalli eldislaxa er ábótavant og hlutfall eldislaxa liggur ekki fyrir nema í örfáum veiðiám.
Viðbrögð (ábyrgð)	Eldisaðila gert skyld eftir slyssleppingu að fjármagna vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í nágrenninu. Eldisfyrirtæki greiða í sjóð sem fjármagnar áðgerðir til að fjarlægja eldislax af óþekktum uppruna úr fjölmörgum veiðiám.	Eldisaðila ekki gert skyld að fjármagna áðgerðir. Það er fylgst með, ekkert gert strax, en gripið til aðgerða eftir að tjón hefur átt sér stað. Ólíklegt að farið verði í niðurskölun framleiðsluheimilda sem getur tekið jafnvel áratugi.

Um tillögur framkvæmdaraðila um mótvægisáðgerðir vegna erfðablöndunar

Í stefnumótunarskýrslunni er heill kafli þar sem tillögum í frummatsskýrslu¹⁰⁵ eins framkvæmdaraðila sem var í umhverfismatsferli hjá Skipulagsstofnun er svarað og gert lítið úr þeim. Það kemur ekki fram í fundargeðum að þessar tillögur hafi fengið efnislega umfjöllun hjá

¹⁰⁴ <https://siavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

¹⁰⁵ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaaetlanir/nr/855>

stefnumótunarhópnum. Tillögur framkvæmdaraðilans sem var í andstöðu við áhættumatið voru til meðferðar hjá Skipulagsstofnun, komnar til kynningar hjá stofnunum og því hefur stefnumótunarhópurinn þótt ástæða til að taka fyrir. Tillögurnar gengu út á að horft væri til Noregs þar sem best væri staðið að umhverfismálum laxeldis m.a. leiðir til að koma í veg fyrir erfðablöndun (tafla 5.1).

5.3 Staðan

Gagnrýni höfundar

Strax á árinu 2019 kom höfundur með alvarlegar athugasemdir við áhættumat erfðablöndunar í umsögn við fiskeldisfrumvarpið¹⁰⁶ og síðan með skýrslunni „Athugasemdir við Áhættumat erfðablöndunar og tillögur að öðrum lausnum“.¹⁰⁷ Sú skýrsla var send til allra alþingismanna.¹⁰⁸ Í framhaldinu var skrifað á árunum 2020-2021 fjölda greina um áhættumat erfðablöndunar til að upplýsa um vankantanna og allar greinarnar er að finna í tveimur Fiskeldisfréttum.¹⁰⁹ Í lok ársins 2021 voru gerðar ýtarlegar athugasemdir þegar áhættumat erfðablöndunar fór í umhverfismat áætlana og var send inn skýrslan „Áhættumat erfðablöndunar í umhverfismati áætlana - Athugasemdir Sjávarútvegsþjónustunnar“.¹¹¹ Jafnframt hefur verið farið fram á úttekt á vinnubrögðum Hafrannsóknastofnunar á gerð áhættumats erfðablöndunar.¹¹² Höfundur er ekki einn um gagnrýnina, áhættumatið hefur verið mjög umdeilt allt frá því það kom fyrst fram.

Hugmyndafræði áhættumatsins

Eins og fram kemur á fundi með sveitarstjórnarmönnum þann 1. ágúst leit stefnumótunarhópurinn þannig á sitt hlutverk að hann væri að fjalla um hugmyndafræði áhættumatsins en ekki einstakar úthlutanir.¹¹³ Skoðum nú hugmyndafræðina og að hvaða leiti henni er ábótavant ef það er markmiðið að vernda alla laxastofna, stóra og smá. Fyrsta mikilvæga atriðið við áhættumatsvinnu er að koma í veg fyrir, í þessu tilviki, erfðablöndun. Hættan er að kynbættur norskættaður eldislax sem sleppur úr eldiseiningu gangi upp í veiðivár. Áhættan er að erfðablöndun við íslenska laxastofna getur átt sér stað. Áhættumat felst í því að meta þá mögulegu hættu sem steðja kann að íslenskum laxastofnum við uppbyggingu laxeldis í sjókvíum á Íslandi. Það er kerfisbundin skoðun á öllum þáttum vinnu, þar sem litið er til eftirfarandi:

114

- Hvað kann að valda skaða (í þessu tilfelli eingöngu fjallað um erfðablöndun)?
- Hvaða áhættu er hægt að koma í veg fyrir? og ef ekki;

Áhættumat er kerfisbundin skoðun á öllum þáttum vinnu, þar sem litið er til eftirfarandi:

- *Hvað kann að valda skaða (í þessu tilfelli eingöngu fjallað um erfðablöndun)?*
 - *Hvaða áhættu er hægt að koma í veg fyrir? og ef ekki;*
 - *hvaða fyrirbyggjandi ráðstafanir þurfa að vera til staðar til að stjórna áhættunni?*
-

¹⁰⁶ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2019/11/Athugasemd-vi-fiskeldisfrumvarpi.pdf>

¹⁰⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

¹⁰⁸ <https://lagareldi.is/fljotandi-ad-feigdarosi/>

¹⁰⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/Fiskeldisfrettir-02.07.2020.pdf>

¹¹⁰ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2021/03/Fiskeldisfrittir-nr.-3-2020.pdf>

¹¹¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

¹¹² <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2021/11/Fylgiskjal-3.-Beini-um-ttekt-rgjafanefnd-Hafro-22.10.2021.pdf>

¹¹³ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 01.08.2017

¹¹⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

- hvaða fyrirbyggjandi ráðstafanir þurfa að vera til staðar til að stjórna áhættunni?

Aðrir leggja til mótvægisáðgerðir

Stefnumótunarhópurinn leggur ekki til mótvægisáðgerðir, að vísu hvetur til notkunar á stórseiðum og er með tillögur á notkun ófrjórna laxa sem er ennþá á tilraunastigi (kafla 6). Drög að lagatexta

fyrir áhættumatið var skrifaður í stefnumótunarskýrslunni. Skilgreining á áhættumatinu er síðan breytt áður en fiskeldisfrumvarpið er lagt fyrir Alþingi. Megin breyting er að bætt er inn í skilgreininguna „að teknu tilliti til mótvægisáðgerða“.¹¹⁵ Áhættumat erfðablöndunar tók einnig allnokkrum breytingum og helstu viðbætur og breytingar voru:

- Í áhættumati erfðablöndunar skal tekið tillit til mótvægisáðgerða sem draga úr mögulegri erfðablöndun, m.a. ljósastýringar og stærðar seiða og netpoka. Hafrannsóknastofnun skal leita eftir tillögum eldisfyrirtækja að slíkum mótvægisáðgerðum.
- Ráðherra staðfestir áhættumat erfðablöndunar að fenginni tillögu Hafrannsóknastofnunar. Tillagan er bindandi fyrir ráðherra.
- Sé leyfilegt framleiðslumagn í áhættumati bundið tilteknum skilyrðum, t.d. um mótvægisáðgerðir, skal Matvælastofnun hafa eftirlit með að rekstrarleyfishafi fullnægi þeim skilyrðum.

Mótvægisáðgerðirnar

Í áhættumati erfðablöndunar skv. tillögum stefnumótunarhópsins er fyrst og fremst lögð áhersla á að draga úr framleiðslu til að minnka áhættu löngu eftir að atburður hefur átt sér stað og þannig getur ekki komið í veg fyrir erfðablöndun. Áhættumatið og stefnumótunarhópurinn gera ekki að skilyrði neinar mótvægisáðgerðir sem er svo mikilvægur liður í öllu áhættumati.¹¹⁶ Það er ekki fyrr en búið er að gefa út stefnumótunarskýrsluna að farið er að ræða um eiginlegar mótvægisáðgerðir með það að markmiði að draga úr líkum á erfðablöndum:¹¹⁷

- *Stærð seiða:* Komið var með tillögur á árinu 2018 um lágmarks seiðastærð og möskvastærð og við breytingu á lögunum á árinu 2019 er seiðastærð tilgreind sem mótvægisáðgerð og er nú búið að innleiða í ný rekstrarleyfi.
- *Ljósastýring:* Komið var með tillögu um að draga úr líkum á kynþroska með ljósastýringu sem fest var í lög á árinu 2019 en ekki ennþá búið að innleiða.
- *Fjarlægja eldislax:* Í endurskoðuðu áhættumati erfðablöndunar frá 2020 er gert ráð fyrir þeim möguleika að fjarlægja eldislax úr veiðiám þegar stórir og óvæntir atburðir verða þess valdandi að fjöldi fiska strjúki. Það hefur þó ekki komið ennþá til framkvæmdar.

Litlu laxastofnunum fórnað

Athyglisvert er að skv. áhættumatinu og stefnumótunarskýrslunni er gert ráð fyrir að fórna litlu laxastofnunum og verja þá stóru eða laxveiðiár veiðifélaga sem eru meðlimir í LV. Frá því að stefnumótunarskýrslan var gefin út hefur vísindanefnd rýnt áhættumat erfðablöndunar. Þeirra tillögur voru að bæta við einhverjum af litlu stofnunum inn í líkan áhættumatsins. Jafnframt benti

¹¹⁵ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=647>

¹¹⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B0ndunar.pdf>

¹¹⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahættumat-erfðablöndunar-i-umhverfismati-aætlananna-08.12.2021.pdf>

vísindanefnd á að litlu laxastofnanir séu viðkvæmari m.t.t. erfðablöndunar en stærri stofnar.^{118 119} Fram að þessu hefur ráðleggingum vísindanefndar ekki verið fylgt en áhættumatið verður væntanlega endurskoðað á næsta ári.

Vöktun

Stefnumótunarhópurinn samþykkir hugmyndafræðina að vöktunin sem felst fyrst og fremst í því að staðfesta að tjónið erfðablöndun á íslenskum laxastofnun hafi átt sér stað. Það er með

hreinum ólíkindum að þessi hugmyndafræði hafi verið samþykkt af stefnumótunarhópnum, m.a. af fulltrúa umhverfis- og auðlindaráðuneytis í hópnum. Stefnumótunarhópurinn í skýrslu sinni einbeittir sér að gera lítið úr tillögum framkvæmdaaðila um vöktun og viðbrögð þegar slyssasleppingar eiga sér stað. Fram að árinu 2022 hefur vöktun almennt verið verulega ábótavant, en breytist með tilkomu laxeldis í Ísafjarðardjúpi þar sem tvær laxveiðiár eru undir stöðugri vöktun. Að öðru leiti hafa veiðiár á Vestfjörðum ekki verið vaktaðar á eldissvæðum þar sem markmiðið er að koma í veg fyrir erfðablöndun. Þannig hefur því verið háttáð þrátt fyrir endurteknar slyssasleppingar hjá Arnarlaxi í Arnarfirði.¹²⁰ Nokkrum sinnum hefur veiðst eldislax í Mjólka sem er stutt á með virkjun rétt ofan við ós. Það hefur ekki leitt til þess að markvist hefur verið farið í veiðiár í nágrenninu fyrr en haustið 2022 a.m.k. að einhverju leit.¹²¹ Matvælaráðherra hefur óskað eftir upplýsingum frá Matvælastofnun um hvernig eftirliti stofnunarinnar með slyssasleppingum úr sjókvím er háttáð.¹²²

Viðbrögð og Arnarlax

Á árunum 2018-2021 hafa átt sér stað ný tjón hjá Arnarlaxi og í átta tilfellum er um að ræða gat á netpoka og því ekki hægt að útiloka slyssasleppingu. Arnarlax hefur aðeins í einu tilfelli tilkynnt um fjölda eldislax sem hafi strokið og er nú til rannsóknar misræmi í talnagögnum frá Arnarlaxi vegna slyssasleppingu frá 2021 (viðauki 8). Eldislax byrjaði að veiðast í veiðiám í Arnarfirði ári eftir og Matvælastofnun fylgdi málinu eftir og skipaði að köfun væri framkvæmd í öllum nálgæðum eldiskvíum.¹²³ Seinna kom síðan í ljós með DNA greiningu að eldislaxinn var upprunninn úr sjókvím Arnarlax úr slyssasleppingu frá 2021.¹²⁴ Hve mikið af eldislaxi hefur raunverulega sloppið hjá Arnarlaxi liggja ekki fyrir upplýsingar um enda hefur vöktun verið verulega ábótavant. Í Noregi er þeim rekstrarleyfishafa sem missir eldislax úr sjókvím gert skylt að fjármagna vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í nágrenninu.¹²⁵ Arnarlax fyrirtæki stjórnarformanns félagsins og fulltrúa í stefnumótunarhópnum hefur ítrekað fram að þessu ekki þurft að taka ábyrgð á sínum umhverfistjónum á sama tíma og móðurfélagið Salmar í Noregi þarf að greiða fyrir vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í tilfelli slyssasleppinga.¹²⁶

Í Noregi er gert ráð fyrir að sá sem missir eldislax úr sjókvím greiðir kostnað við vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í nágrenninu.

Áhættumat erfðablöndunar heimilar skv. lögum að eldislax hrygni í íslenskum veiðiám með þeim afleiðingum að erfðablöndun geti mögulega átt sér stað.

¹¹⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

¹¹⁹ <https://www.althingi.is/altext/pdf/150/s/2029.pdf>

¹²⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

¹²¹ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/strokulaxar-a-vestfjordum>

¹²² <https://stundin.is/grein/16029/radherra-bendir-misraemi-i-upplýsingagjöf-eldisfyrirtækis-um-strokulaxa/>

¹²³ <https://stundin.is/grein/15729/mast-rannsakar-eldiskviar-a-vestfjordum-engin-got-hafa-fundist/>

¹²⁴ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/strokulaxar-a-vestfjordum>

¹²⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B0ndunar.pdf>

¹²⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

Viðbrögð ráðherra

Það er kominn annar tónn með nýjum matvælaráðherra. Í svari ráðherra til Stundarinnar kemur fram að skipaður hafi verið starfshópur sem á að fara yfir þau lög og þær reglur sem gilda um slysasleppingar á Íslandi:¹²⁷

„Innan ráðuneytisins hefur verið lögð mikil vinna í að greina eftirlit og viðbrögð varðandi stök úr sjókvíældi og hefur ráðuneytið m.a. verið í samskiptum við undirstofnanir sínar vegna þessa. Í framhaldi af þeim samskiptum hefur ráðherra ákveðið að skipa sérstakan starfshóp sem mun vera skipaður einum fulltrúa frá Matvælastofnun, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun ásamt fulltrúa ráðuneytisins. Hópurinn mun hafa samráð við hagaðila í fiskeldi við vinnu sína. Hlutverk hópsins verður að fara yfir þær reglur sem um málefnið gilda hérlandis og þá ferla og framkvæmd sem eru til staðar. Þá mun hópurinn afla gagna um reglur og framkvæmd þeirra í Noregi og Færeyjum. Loks mun hópurinn gera tillögur að endurskoðuðum reglum og verkferlum.“

Í Noregi, þar sem laxeldi í sjókvíum á sér lengri sögu en hér á landi, er litið alvarlegum augum á slysasleppingar í laxeldi. Norsk lög kveða á um að jafnvel sé hægt að draga forsvarsmenn einstakra fyrirtækja til refsíabyrgðar og dæma þá til fangelsisvistar vegna slíkra slysasleppinga. Sektir vegna slysasleppinga eru þó algengastar.¹²⁸

Það er verið að brjóta lög

Með útgáfu áhættumats erfðablöndunar er verið að lögleiða heimild til erfðablöndunar á villtum íslenskum laxi. Í athugasemdum höfundar við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2019 var bent á að með innleiðingu áhættumatsins væri verið

Með innleiðingu á áhættumati erfðablöndunar er m.a. verið að brjóta lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð.

að brjóta önnur lög¹²⁹ og í framhaldinu voru öllum þingmönnum send greinagerð um málið.¹³⁰ Athugasemd höfundar var um það að áhættumatið væri að brjóta önnur lög var sett aftur fram þegar það fór í umhverfismat áætlana.¹³¹ Það vekur athygli að í skýrslu stefnumótunarhópsins er ekki minnst einu orði á lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Sú aðferðafræði sem áhættumat erfðablöndunar styðst við er að brjóta í bága við lög um umhverfisábyrgð þar sem m.a. kveðið er á um að sá sem veldur mengun, láti taka til eftir sig og greiði kostnaðinn. Þessi lög ná einnig yfir laxfiska og erfðablöndun.¹³²

¹²⁷ <https://stundin.is/grein/15908/sjavarutvegsradherra/>

¹²⁸ <https://stundin.is/grein/15908/sjavarutvegsradherra/>

¹²⁹ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2019/11/Athugasemd-vi-fiskeldisfrumvarpi.pdf>

¹³⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

¹³¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

¹³² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

6. Ófrjóir laxar

6.1 Umræðan

Markaðurinn ekki tilbúinn

Notkun á ófrjóum laxi kom snemma til umræða hjá stefnumótunarhópnum og á fundi þann 10. febrúar var rætt um kynlausan eldislax sem leið til að koma í veg fyrir erfðablöndun á villtum íslenskum laxastofum. Einn fulltrúi í stefnumótunarhópnum greindi frá aðferðum og bólusetningum gegn kynfrumum. Fram kom í máli Kjartans Ólafssonar og Guðmundar Gíslasonar fulltrúa Landssambands fiskeldisstöðva (LF) í stefnumótunarhópnum:¹³³

„KÓ og GG nefndu að markaðurinn væri ekki tilbúinn fyrir kynlausan lax. Rætt var um að þetta væri enn í þróun og mikið væri um afföll“.

Skilda til notkunar ófrjórna eldislaxa

Í fundargerð frá 28. apríl kom fram að sérfræðingur frá Stofnfiski hafi komið á fund hópsins og rædd hafi verið um ófrjóa eldislaxa.¹³⁴ Ekkert er að finna í fundagerðinni um hvað var rætt. Aftur var rætt um ófrjóa eldislaxa á fundi þann 19. maí án þess að fram kæmi um hvað

nákvæmlega um var rætt.¹³⁵ Ekkert var rætt meiri um ófrjóa laxa skv. fundagerðum fyrr en þann 14. júlí þegar Hafrannsóknastofnun kynnti áhættumat erfðablöndunar fyrir stefnumótunarhópnum.¹³⁶ Þá kom fram í kynningu Hafrannsóknastofnunar að óheimilt yrði að nota frjóa eldislax í sjókvíaelði í Ísafjarðardjúpi og Stöðvarfirði. Jafnframt að áhættumat erfðablöndunar gæfi ekki nægilegar heimildir til eldis á frjóum laxi og skilda yrði til notkunar ófrjórna laxa að hluta í Reyðarfirði, Fáskrúðsfirði og Berufirði.

Eldi á ófrjóum laxi var ekki talið samkeppnishæft, en aftur á móti mikilvægt til að geta haldið eldissvæðum.

Fyrirspurn til Stofnfisks

Þann 2. ágúst var send fyrirspurn til Stofnfisks þar sem starfshópurinn var að velta fyrir sér mótvægisáðgerðum varðandi mögulega erfðablöndun í framhaldi af skýrslu Hafrannsóknastofnunar um áhættumat. Fyrirspurnin til Stofnfisks varðaði notkun á:

- a) hrygnustofnum (all-female),
- b) velja út seinkynþroska gen í kynbótastarfinu og
- c) framleiðslu á þrílitna hrognum.

Varðandi fyrirspurnina um genaval (seinkynþroska gen) var bent á að fiskurinn yrði kynþroska seinna á ævinni. Í svari Stofnfisks kemur jafnframt fram:

„Hafa ber í huga við notkun á þrílitna í eldi sýna hængar kynþroskaeinkenni en eru ófrjóir. Ég geri ráð fyrir að þeir myndu leita í ár en eru geldir. Því er hægt að bjóða enn aðra vörulínu sem eru þrílitna hrygnustofnar (all female triploid). Það eru þrílitna hrygnur sem eiga ekki að verða kynþroska. Við getum boðið upp á það líka. Því miður eigum við enn ekki neinar niðurstöður um vaxtarhraða og afföll á slíkum hópum“.

Hætta á að missa eldisvæði

Rétt fyrir síðasta fund stefnumótunarhópsins sendi LF inn bókun og þar sem m.a. kom fram um eldi á ófrjóum laxi. „Í skýrslunni er mælt til þess að notaður verði “geldlax” að hluta í íslensku laxeldi. Þetta

¹³³ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 10.02.2017

¹³⁴ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 28.04.2017

¹³⁵ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 19.05.2017

¹³⁶ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 14.07.2017

er óraunhæf hugmynd þar sem eldi með geldlax er skammt á veg komið, það er ekki arðbært og viðbrögð markaðar ekki þekkt“ (viðauki 4). Staðan var aftur á móti sú að andstaða við notkun ófrjórra eldislaxa gat hugsanlega komið í veg fyrir að hægt væri að halda eldissvæðum en fyrirtæki stjórnarformannanna voru búin að „helgað sér svæði“ og til staðar voru í umsóknarferli um 30 þús. tonna framleiðsluheimildir til handa Arnarlaxi og 43 þús. tonna til handa Fiskeldis Austfjarða eða rúmlega 60% allra áforma (kaflí 7). Með innleiðingu áhættumats erfðablöndunar var fyrirséð að mörg áform á eldi frjórra laxa voru í hættu og miklir hagsmunir undir.

Þegar ljóst var að ekki voru gefnar nægilega miklar heimildir til eldis á frjóum eldislaxi skv. áhættumati erfðablöndunar var unnið að útfærslum á eldi á ófrjóum laxi til að geta haldið eldissvæðum sem voru í umhverfismats- og umsóknarferli.

Viðbrögð við stöðunni

Eftir að áhættumatið var gefið út fólst vinna stjórnarformanna í að setja hindranir þannig að fyrirtæki þeirra gætu haldið öllum sínum eldissvæðum. Eldi á ófrjóum laxi var ekki samkeppnishæft og því mikilvægt að koma á ákveðnu svigrúmi þannig að hægt væri að fresta innleiðingu á eldi ófrjórna laxa. Eitt af verkefnum stjórnarformannanna var því að koma á tæknilegum hindrunum til að tryggja að þeir gætu haldið eldissvæðum jafnvel án þess að nýta þau í fjölmörg ár eða greiða af þeim auðlindagjald og væntingar seinna um að framleiðsluheimildir yrðu auknar og hægt væri að skipta leyfum til eldis á ófrjóum laxi yfir í frjóa laxa.¹³⁷

6.2 Tillögur

Halda sínum eldissvæðum

Til að rekstrarleyfishafi geti setið á eldissvæðum og framleiðsluheimildum án þess að nýta þær tímabundið og komið í veg fyrir eldi annarra áhugasamra aðila var unnið að útfærslum til að tryggja hagsmuni m.a. laxeldisfyrirtækja stjórnarformannanna. Lagt var til að eftirfarandi lagatexti væri settur til bráðabrigða í lög nr. 71/2008 um fiskeldi:

„Rekstrarleyfi sem Matvælastofnun gefur út fyrir eldi á ófrjóum laxi í samræmi við áhættumat erfðablöndunar skal endurskoða fimm árum frá útgáfu rekstrarleyfisins enda liggja fyrir endurskoðaðar niðurstöður áhættumats erfðablöndunar innan þess tíma.

Ef endurskoðaðar niðurstöður áhættumats erfðablöndunar fela í sér auknar framleiðsluheimildir á frjóum laxi á tilteknu svæði skal sú aukning bætast hlutfallslega við leyfilegar framleiðsluheimildir rekstrarleyfa þessara svæða áður en til niðurfellingar kemur skv. 3. mgr.

Hafi rekstrarleyfishafi ekki hafið eldi á ófrjóum laxi við lok framangreinds fimm ára tímabils, skal Matvælastofnun fella niður framleiðsluheimild rekstrarleyfishafa til að ala ófrjóan lax. Ef rekstrarleyfishafi hefur ekki nýtt helming eða meira af leyfilegri framleiðsluheimild rekstrarleyfis á ófrjóum laxi innan sjö ára frá útgáfu leyfis skal Matvælastofnun fella niður ónýttar framleiðsluheimildir ófrjós lax samkvæmt rekstrarleyfinu.“

Í meginatriðum fara tillögur stefnumatarhópsins inn þegar breytingar voru gerðar á lög nr. 71/2008 um fiskeldi er varðar heimildir rekstrarleyfishafa að halda eldissvæðum í ákveðin tíma með það að yfirsýni að það eigi að hefja eldi á ófrjóum laxi, skv. ákvæði til bráðabrigða kaflí IV.

Skipta úr ófrjóum laxi í frjóan lax

Áhættumat erfðablöndunar setti takmarkanir á heimildir til eldis á frjóum laxi en lífrænt burðarþol gaf meiri framleiðsluheimildir á mörgum svæðum og þannig gafst möguleiki að vera með eldi á ófrjóum laxi eða öðrum tegundum. Laxeldisfyrirtæki stjórnar-formannanna gátu þannig sótt um

¹³⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/5.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-31.pdf>

heimildir til eldis á ófrjóum laxi og var því lagt til af stjórnarformönnum eða stefnumótunarhópnum eftirfarandi:¹³⁸

„Starfshópurinn leggur til að rekstrarleyfi
sáu ekki felld niður fyrr en eftir
endurskoðun áhættumats erfðablöndunar
hefur farið fram. Komi í ljós við
endurskoðun áhættumats innan fimm ára
frá útgáfu rekstrarleyfis að
framleiðsluheimildir á frjóum laxi á tilteknu
svæði aukast frá eldra áhættumati skal sú
kemur“.

Eldi á ófrjóum laxi var valið fram yfir regnbogasilung til að hægt væri að halda svæðum til laxeldis tímabundið og síðan skipta yfir í eldi á frjóum laxi þegar framleiðsluheimildir yrðu auknar.

Hér er verið að gefa aðilum möguleika á að „blokkera“ svæði og koma í veg fyrir að aðrir aðilar geti nýtt viðkomandi svæði til eldis á öðrum tegundum, s.s. regnbogasilungi.¹³⁹

Af hverju ekki regnbogasilungur?

Eins og staðan er nú er regnbogasilungseldi mun fýsilegri valkostur en eldi á ófrjóum laxi, en báðir kostirnir koma í veg fyrir erfðablöndun við villtan íslenskan lax. Ástæðan fyrir því að ófrjóir laxar eru valdir af stefnumótunarhópnum frekar en regnbogasilungur er augljóslega sú að gera laxeldisfyrirtækjum stjórnarformannanna kleift að helga sér svæði í ákveðið árabil undir því yfirskini að fyrirhugað sé að ala þar ófrjóan eldislax. Með síðan von um að endurskoðað áhættumat erfðablöndunar gefi rýmri heimildir fyrir eldi á frjóum laxi geti viðkomandi aðilar fengið breytt sínum leyfum til aukningar heimilda til eldis á frjóum laxi. Þar með ná þau að koma í veg fyrir, allavega tímabundið, frekari uppbyggingu regnbogasilungseldis eða eldi annarra tegunda og halda sínum svæðum án greiðslu auðlindagjalda.¹⁴⁰

6.3 Stađan

Áhættumat erfðablöndunar

Á árinu 2017 var áhættumat erfðablöndunar fyrst gefið út og lagt til 71.000 tonna framleiðsluheimildir af frjóum laxi, 50.000 tonn á Vestfjörðum og 21.000 tonn á Austfjörðum.¹⁴¹ Á árinu 2020 voru framleiðsluheimildir auknar upp í 64.500 tonn á Vestfjörðum og 42.000 tonn á Austfjörðum (tafla 6.1).¹⁴² Fram kemur í áhættumatinu frá 2020 að í nýju mati er miðað við hámarkslífmass og framleiðsla er nú reiknuð sem 80% af hámarkslífmassa en var áður lögð að jöfnu. 71 þúsund tonn jafngilda því 88,75 þúsund tonna lífmassa. Aukning er því í raun 20%.¹⁴³ Hér gerir Hafrannsóknastofnun alvarlega mistök, þessu hefði átt að vera öfugt farið eins og bent er í athugasemdum höfundar við áhættumat erfðablöndunar í umhverfismati áætlaða.¹⁴⁴ Það er því engin innistæða fyrir auknum framleiðsluheimildum ef tekið er mið af þeirri aðferðafærði sem stuðst var við.

¹³⁸ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

139 <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3B3tunarsk%C3%B0drsluna.pdf>

¹⁴⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/5.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-31.pdf>

141 <https://www.hafogvatn.is/static/research/files/hv2017-027.pdf>

¹⁴² https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/endurskodud_radgjof_ahaettumat20201206808.pdf

143 https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/endurskodud_radgjof_ahaettumat20201206808.pdf

¹⁴⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aetlanna-08.12.2021.pdf>

Úr ófrjóum í frjóan lax á Vestfjörðum

Í Patreks- og Tálknafirði, Arnarfirði, Dýrafirði og Önundarfirði er gert ráð fyrir sama hámarks lífmassa í lífrænu burðarþoli og í áhættumati erfðablöndunar. Aftur á móti er gert ráð fyrir að lífrænt burðarþol sé 30.000 tonn í Ísafjarðardjúpi en áhættumat erfðablöndunar heimildar aðeins 12.000 tonn. Háafell er með eldisleyfi fyrir 6.800 tonna hámarks lífmassa af frjóum laxi fyrir tvö árgangasvæði¹⁴⁵ og sama magn fyrir ófrjóa laxa fyrir þriðja árgangasvæðið í Ísafjarðardjúpi.¹⁴⁶ Á árinu 2021 lauk Arctic Fish¹⁴⁷ við umhverfismat á 8.000 tonna

laxeldi í Ísafjarðardjúpi og Arnarlax fyrir 10.000 tonna laxeldi.¹⁴⁸ Hábrún er með fyrirhugað 11.500 tonnum eldi í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi.¹⁴⁹ Það mun þó ekki hafa áhrif á úthlutun á frjóum laxi þar sem Hábrún gerir ráð fyrir regnbogasilungi í eldinu. Heimildir til eldis á frjóum eldislaxi í Ísafjarðardjúpi eru 12.000 tonn og eru enn til ráðstöfunar um 5.000 tonna hámarks lífmassi. Áform með eldi á frjóum laxi gera ráð fyrir um 25.000 tonn hámarks lífmassa í Ísafjarðardjúpi og þarf áhættumatið að auka heimildir um 13.000 tonna til að áform Arctic Fish og Arnarlax gangi eftir. Ef leyfi fást á þessu ári hafa fyrirtækin möguleika að sitja á svæðunum með að sækja um eldi á ófrjóum laxi a.m.k. næstu fimm ár.

Úr ófrjóum í frjóan lax á Austfjörðum

Fiskeldi Austfjarða yfirtók nýlega Laxa fiskeldi og er félagið nú með allt sjókvíaeldi á laxi á Austfjörðum. Fyrirtækin hafa 34.500 tonna hámarks lífmassa af frjóum laxi og 9.300 tonn til eldis á ófrjóum laxi (tafla 6.2). Á árinu 2020 var hámarks heimilaður lífmassi aukinn úr 21.000 tonni í 42.000 tonn á Austfjörðum.¹⁵⁰ Í framhaldinu var heimildum til eldis á frjóum laxi auknar úr 6.000 tonnum í 11.000 tonn í Fáskrúðsfirði í maí 2021¹⁵¹ og 1.000

Tafla 6.1. Hámarks framleiðsluheimildir skv. áhættumati frá 2017 og hámarks lífmassi skv. áhættumati frá 2020.

Landsvæði	Hámarkslífmassi af frjóum laxi samkvæmt áhættumati erfðablöndunar (tonn)	Fyrri mat (miðað við framleiðslu)
Vestfirðir		
Patreksfjörður, Tálknafjörður og Patreksfjarðarlói	20.000	20.000
Arnarfjörður	20.000	20.000
Dýrafjörður	10.000	10.000
Önundarfjörður	2.500	0
Ísafjarðardjúpi	12.000	0
Vestfirðir samtals:	64.500	50.000
Austfirðir		
Berufjörður	7.500	6.000
Stöðvarfjörður	0	0
Fáskrúðsfjörður	12.000	15.000
Reyðarfjörður	16.000	0
Seyðisfjörður	6.500	0
Austfirðir samtals:	42.000	21.000
Samtals:	106.500	71.000

Í nýju mati er miðað við hámarkslífmassa. Framleiðsla er nú reiknuð sem 80% af hámarkslífmassa en var áður lögð að jöfnu. 71 þúsund tonn jafngilda því 88,75 þúsund tonna lífmassa. Aukning er því í raun 20%.

Áhættumat erfðablöndunar þarf að auka hámarks lífmassa á Vestfjörðum um 13.000 tonn til að áform Arnarlax og Arctic Fish gangi eftir. Á Austfjörðum þarf að auka heimildir um 12.000 tonna hámarks lífmassa til að áform Fiskeldis Austfjarða gangi eftir.

¹⁴⁵ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/haafell/endurutgafa/haafell-fe-1171a.pdf>

¹⁴⁶ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/haafell/endurutgafa/haafell-fe-1171b.pdf>

¹⁴⁷ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/919#alit>

¹⁴⁸ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/nr/904>

¹⁴⁹ <https://uua.is/urleits/102-2021-matsaetlun/>

¹⁵⁰ https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/endurskodud_radgjof_ahaettumat20201206808.pdf

¹⁵¹ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/fe-1138-fa-faskrúðsfirði-breyting.pdf>

tonn í Berufirði í ágúst 2021.¹⁵² Ennþá eru til ráðstöfunar til eldis á frjóum laxi á Austfjörðum, 7.500 tonna hámarks lífsmassi. Í Seyðisfirði hefur Fiskeldi Austfjarða nýlega lokið við umhverfismat þar sem gert er ráð fyrir 10.000 tonna hámarks lífmassa.¹⁵³ Í Stöðvarfirði hefur félagið nýlega fengið heimild til að hafa 7.000 tonna hámarks lífmassa af ófrjóum laxi en þar er ekki heimilt að vera með eldi á frjóum laxi skv. áhættumati erfðablöndunar.¹⁵⁴ Fiskeldi Austfjarða er með leyfi fyrir og í umsóknarferli 53.800 tonn og eru því um 12.000 tonn utan þess sem áhættumat erfðablöndunar heimilar til eldis á frjóum laxi á Austfjörðum.

Verðmætin

Við útreikning á verðmæti eldisleyfa er stuðst við 1,1 milljón ISK/tonn. Töluverð óvissa er þó um verðmætin þar sem þau geta sveiflast s.s. eftir gengi hlutabréfa á erlendum mörkuðum og stjórnvaldsákvörðunum hverju sinni.¹⁶⁰ Á árinu 2020 jók áhættumat erfðablöndunar framleiðsluheimildir um 35.500 tonna hámarks lífmassa. Við þessa úthlutun jukust verðmæti eldisleyfa laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila um 39 milljarða ISK (35.500 tonn x 1,1 milljón ISK/tonn). Til að uppfylla væntingar þarf áhættumat erfðablöndunar að auka framleiðsluheimildir á Austfjörðum og Ísafjarðardjúpi til viðbótar um 25.000 tonn og gætu verðmætin verið um 27,5 milljarða ISK (25.000 x 1,1 milljón ISK/tonn). Gera má ráð fyrir miklum þrýstingi um aukningu á hámarks lífmassa á frjóum laxi á þeim svæðum sem búið er að leggja mat á lífrænt burðarþol.

Tafla 6.2. Laxeldisleyfi Fiskeldis Austfjarða um sumarið 2022.

Fjörður	Frjóir laxar	Ófrjóir laxar	Samtals
Berufjörður ¹⁵⁵	7.500	2.300	9.800
Fáskrúðsfjörður ¹⁵⁶	11.000		11.000
Stöðvafjörður ¹⁵⁷		7.000	7.000
Reyðafjörður ^{158 159}	16.000		16.000
Samtals	34.500	9.300	43.800

Ófrjóir eldislaxar - Staðan

Í september 2016 sendi LF í formi minnispunkta til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra neikvæða umsögn um möguleika á eldi á ófrjóum laxi. Þrátt fyrir þessa yfirlýsingu ákvað LF í október 2016 að koma að tilraunum á eldi á ófrjóum lax (þrílitna), í samstarfi við íslensk fyrirtæki og stofnanir. Fram kom einnig að nýr eignaraðili Arctic Fish, Norway Royal Salmon (NRS) hefði stundað rannsóknir á eldi á ófrjóum laxi í Noregi.¹⁶¹ Þær tilraunir hafa ekki gegnið betur en NRS hefur nú ákveðið að hætta með eldi á ófrjóum laxi og gerir ráð fyrir í framhaldinu lækkan á framleiðslukostnaði.¹⁶² Gert er ráð fyrir að öllu eldi á ófrjóum laxi hjá NRS verði lokið á árinu 2023.¹⁶³ Fiskeldi Austfjarða hóf eldi á ófrjóum laxi í sjókvíum í Berufirði á árinu 2021.¹⁶⁴ Erfiðlega hefur gengið og eftir um sex ár frá því að ákveðið var að fara í eldi á ófrjóum laxi í sjókvíum hér á landi hefur ekki tekist að ná fiskinum upp í sláturstærð.

¹⁵² <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/fiskeldi-austfjarða-fe-1138.pdf>

¹⁵³ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/887#alit>

¹⁵⁴ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/Stodvarfjordur/fe-1133-fa-stodvarfirdi.pdf>

¹⁵⁵ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/fiskeldi-austfjarða-fe-1138.pdf>

¹⁵⁶ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/fe-1138-fa-faskrudsfrirdi-breyting.pdf>

¹⁵⁷ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/fiskeldi-austfjarða/Stodvarfjordur/fe-1133-fa-stodvarfirdi.pdf>

¹⁵⁸ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/laxar-fiskeldi/fe-1044-laxar-fiskeldi-reydarfirdi-lax-6.000t.pdf>

¹⁵⁹ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/laxar-fiskeldi/fe-1180-laxar-fiskeldi-reydarfirdi.pdf>

¹⁶⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

¹⁶¹ <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20170106232918/http://www.lf.is/is/oflokkad-is/hefja-samstarf-um-tilraunaeldi-a-ofrjoom-laxi-frettatilkynning-fra-lf/>

¹⁶² <https://ilaks.no/nrs-tiente-mer-per-kilo-pa-island-enn-i-norge/>

¹⁶³ <https://ilaks.no/stopper-utsett-av-triploid-laks-av-hensyn-til-fiskevelferd/>

¹⁶⁴ <https://www.mbl.is/frettitir/burdargrein/2021/11/19/hafid-eldi-a-ofrjoom-laxi-i-sjo-i-berufirdi/>

7. Núverandi leyfisveitingarkerfi

7.1 Umræðan

Staða mála 2016

Í minnisblaði Skipulagsstofnunar til stefnumótunarhópsins frá 20. mars er bent á að ófullnægjandi regluverk um úthlutun fiskeldissvæða. Það hafi staðið yfir kapphlaup á milli fiskeldisfyrirtækja um „lóðir“ í þeim fjörðum sem geta komið til álita fyrir fiskeldi. Þetta hefur gert málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum á stundum að átakavettvangi á milli einstakra fiskeldisfyrirtækja.¹⁷² Á þessum tíma voru fyrirtæki stjórnarformanna Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða búin að setja leyfisveitingarkerfið í uppnám og áttu þau um 70% af 140.000 tonnum sem voru í umhverfismats- og umsóknarferli um mitt ár 2016 (tafla 7.2).¹⁷³

Tafla 7.1. Tímasetning tilkynninga Fiskeldis Austfjarða og Arnarlax til Skipulagsstofnunar og tímasetning stofnunarinnar á samþykki matsáætlananna.

Rekstraraðili/fjörður	Áform (tonn)	Tímasetning tilkynningar	Tímasetning afgreiðslu
Fiskeldi Austfjarða			
Berufjörður ¹⁶⁵	4.000	16.06.2016	28.12.2016
Mjóí- og Norðfjörður ¹⁶⁶	10.000	07.09.2016	17.02.2017
Seyðisfjörður ¹⁶⁷	10.000	07.09.2016	17.02.2017
Stöðvafjörður ¹⁶⁸	10.000	07.09.2016	17.02.2017
Arnarlax			
Ísafjarðardjúpi ¹⁶⁹	10.000	27.12.2016	15.06.2017
Jökulfirði ¹⁷⁰	10.000		
Eyjafirði ¹⁷¹	10.000		
Mjóá- og Norðfirði	8.000		

Staðan hjá stjórnarformönnum

Á meðan á vinnu stefnumótunarhópsins stóð er Skipulagsstofnun að fullu að samþykkja tilkynningar frá Fiskeldi Austfjarða en í minna mæli frá Arnarlaxi (tafla 7.2):

- *Fiskeldi Austfjarða:* Leyfi og áform hjá félaginu námu 54.000 tonnum á árinu 2016 og 2017 en lækkuðu lítilsháttar árið 2019 (tafla 7.2). Á sama tíma og stjórnarformaður Fiskeldis Austfjarða tók þátt í starfi stefnumótunarhópsins voru fjögur mál til meðferðar hjá Skipulagsstofnun, með samtals 34.000 tonna framleiðsluheimildir þar sem matsáætlunar fyrirtækisins fengu afgreiðslu (tafla 7.1).
- *Arnarlax:* Um mitt ár 2016 námu leyfi og áform Arnarlax (og Fjarðalax) rúmum 70.000 (tafla 7.2). Á sama tíma og stjórnarformaður Arnarlax tók þátt í vinnu stefnumótunarhópsins virtust fjögur mál vera í undirbúningi eða til meðferðar hjá Skipulagsstofnun, þar sem gert var ráð fyrir samtals 38.000 tonna framleiðsluheimildum. Aðeins eitt af þessum málum, fyrirhugað laxeldi í Ísafjarðardjúpi, afgreiddi Skipulagsstofnun matsáætlun (tafla 7.1). Á

Á sama tíma og stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða sátu í stefnumótunarhópnum var Skipulagsstofnun að afgreiða fjölda matsáætlana frá fyrirtækjunum.

¹⁶⁵ <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1185/201501071.pdf>

¹⁶⁶ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/888>

¹⁶⁷ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/887>

¹⁶⁸

<https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1196/%C3%81kv%C3%B6r%C3%B0un%20um%20mats%C3%A1%C3%A6tlun%20Fiskeldis%20Austfjar%C3%B0a%20%C3%AD%20St%C3%B6%C3%B6varfir%C3%B0i.pdf>

¹⁶⁹ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/904#emat>

¹⁷⁰ <https://www.vb.is/frettir/telja-rett-ad-undanskilja-jokulfirdi/>

¹⁷¹ <https://www.vb.is/frettir/allt-ad-5-milljonir-laxa-i-eyjafjordinn/>

¹⁷² Minnisblað: Um aðkomu Skipulagsstofnunar að undirbúningi leyfa til fiskeldis frá 20. mars 2017. Tilvísun: 201703046 / 1.5.1

¹⁷³ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2016/08/Fiskeldisfrettir04.05.2016.pdf>

Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögur og staðan

árinu 2017 virðast leyfi og áform hjá Arnarlaxi komin niður í um 45.000, og niður undir 40.000 tonn 2019 (tafla 7.2).

Tafla 7.2. Leyfi og áform í sjókvíaeldi um mitt ár 2016, 2017 og 2019.									
	2016			2017			2019		
	Leyfi	Áform	Samtals	Leyfi	Áform	Samtals	Leyfi	Áform	Samtals
Patreks- og Tálknafj.	3.000	14.500	17.500	3.000	16.000	19.000	19.000	-	19.000
Arctic Fish		6.800	6.800		6.800	6.800	6.800		6.800
Arnarlax	3.000	7.700	10.700	3.000	9.200	12.200	12.200		12.200
Arnafjörður	13.000	11.000	24.000	13.000	4.000	17.000	13.000	8.500	21.500
Arctic Fish		8.000	8.000		4.000	4.000		4.000	4.000
Arnarlax	13.000	3.000	16.000	13.000		13.000	13.000	4.500	17.500
Dýrafjörður	2.000	2.000	4.000	4.000	5.800	9.800	6.000	4.000	10.000
Arctic Fish	2.000	2.000	4.000	4.000	5.800	9.800	6.000	4.000	10.000
Ísafjarðardjúp	6.200	15.000	21.000	6.400	19.000	25.400	4.400	38.500	42.900
Háafell	2.000	5.000	7.000	2.000	5.000	7.000		7.000	7.000
Arnarlax		10.000	10.000		10.000	10.000		10.000	10.000
Arctic Fish	4.000		4.000	4.000	4.000	8.000	4.000	4.000	8.000
Hábrún	200			400		400	400	11.500	11.900
Akvafuture						-		6.000	6.000
Jökulfirðir	-	10.000	10.000	-	10.000	10.000	-	-	-
Arnarlax		10.000	10.000		10.000	10.000			-
Eyjafjörður	-	10.000	10.000	-	-	-	-	20.000	20.000
Arnarlax		10.000	10.000		-	-			-
Akvafuture								20.000	20.000
Seyðisfjörður	-	18.000	18.000	-	10.000	10.000	-	10.000	10.000
Fiskeldi Austfjarða		10.000	10.000		10.000	10.000		10.000	10.000
Arnarlax		8.000	8.000			-			-
Mjóí- og Norðfjörður	-	18.000	18.000	-	10.000	10.000	-	10.000	10.000
Fiskeldi Austfjarða		10.000	10.000		10.000	10.000		10.000	10.000
Arnarlax		8.000	8.000		-	-			-
Reyðafjörður	6.000	10.000	16.000	6.000	10.000	16.000	6.000	10.000	16.000
Laxar fiskeldi	6.000	10.000	16.000	6.000	10.000	16.000	6.000	10.000	16.000
Stöðvafjörður	-	10.000	10.000	-	10.000	10.000	-	10.000	10.000
Fiskeldi Austfjarða		10.000	10.000		10.000	10.000		10.000	10.000
Beru- og Fáskrúðsfj.	11.000	22.000	33.000	11.000	22.000	33.000	20.800	-	20.800
Laxar fiskeldi		9.000	9.000		9.000	9.000			-
Fiskeldi Austfjarða	11.000	13.000	24.000	11.000	13.000	24.000	20.800		20.800
Samtals	82.400	281.000	363.000	86.800	233.600	320.400	138.400	222.000	360.400

Fyrirtæki	Leyfi	Áform	Samtals	Leyfi	Áform	Samtals	Leyfi	Áform	Samtals
Arnarlax	16.000	56.700	72.700	16.000	29.200	45.200	25.200	14.500	39.700
Arctic Fish	6.000	16.800	22.800	8.000	20.600	28.600	16.800	12.000	28.800
Fiskeldi Austfjarða	11.000	43.000	54.000	11.000	43.000	54.000	20.800	30.000	50.800
Laxar fiskeldi	6.000	19.000	25.000	6.000	19.000	25.000	6.000	10.000	16.000
Akvafuture	-	-	-	-	-	-	-	26.000	26.000
Háafell	2.000	5.000	7.000	2.000	5.000	7.000	-	7.000	7.000
Hábrún	200	-	-	400	-	400	400	11.500	11.900
Samtals	41.200	140.500	181.500	43.400	116.800	160.200	69.200	111.000	180.200

Forgangsröðun

Stefnumótunarhópurinn bendir á í sinni skýrslu að Skipulagsstofnun taki ekki afstöðu til forgangs framkvæmda við mat á umhverfisáhrifum:

„Þannig geta fleiri en einn aðili unnið að undirbúningi leyfisumsóknar á sama stað eða svo nærri hver öðrum að ljóst má vera að báðir munu ekki geta uppskorið leyfi á svæðinu“.

Skipulagsstofnun nýtti sér ekki heimild í lögum að stoppa af áform sem leiddi til þess að fleiri en einn aðili tilkynnt framkvæmd á sama eldissvæði.

Þessa ákvörðun tilkynnti Skipulagsstofnun með bréfi þann 14. desember 2016 til forsvarsmanna fyrirtækja sem sem voru með sín mál í umhverfismatsferlinu hjá stofnuninni (viðauki 6). Með ákvörðuninni átti sér stað grundvallarbreyting á umhverfismatsferlinu. Upphaflega átti Skipulagsstofnun að koma í veg fyrir að framkvæmdaraðilar sæktu um „lóðir“ ofan í hvern annan. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 kemur fram:¹⁷⁴

„Skipulagsstofnun er ekki skylt að taka til efnislegrar meðferðar tilkynningu framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu ef hin tilkynnta framkvæmd er fyrirhuguð á sama framkvæmdastað og önnur framkvæmd“

Nýtti sér ekki heimild

Skipulagsstofnunar ákvað að nýta sér ekki þessa heimild og bar fyrir sig að það væri almennt ekki viðfangsefni umhverfismatsferlis að taka ákvörðun um forgangsröðun framkvæmda að leyfum (viðauki 6). Í þessu samhengi ber að nefna að umfangsmikið eldi óskyldra rekstraraðila á sama svæði getur skapað margskonar neikvæð umhverfisáhrif. Með þessari ákvörðun Skipulagsstofnunar er ekki fylgt eftir b lið 1. gr. markmiða laga nr. 106/2000 um umhverfismat „að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar“.¹⁷⁵ Það varð síðan hlutverk Matvælastofnunar að vinna úr flækjustiginu.¹⁷⁶

Burðarþolsmat of víðfermt

Leyfisveitingarkerfið gengur út á að úthluta svæðum til eldis. Hvert svæði hefur ákveðið rými og burðarþol. Í umræðum á fundi stefnumótunarhópsins um miðjan mars spyr annar fulltrúi Landsamband fiskeldisstöðva (LF):¹⁷⁷

„hvort Hafró sæi ekki fyrir sér að í framtíðinni væri burðarþol eftir eldisstað frekar heldur en fyrir allan fjörðinn“.

Í skjalinu Stjórnýsýsla – Álitamál sem gefið var út seinni hluta mars 2017 og kynnt fyrir stefnumótunarhópnum er samantekt sem formaður og ritari hópsins tóku saman en þar kemur m.a. fram:¹⁷⁸

„Burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar nær yfir ákveðna firði án þess að tilgreina sérstaklega hvaða svæði bera hvaða lífmassa“.

Niðurstaðan hjá stefnumótunarhópnum var að höfð væru tvö leyfisveitingarkerfi. Engin tilraun var gerð til að leysa flækjustigið í núverandi leyfisveitingarkerfi.

Nánar er fjallað um burðarþol í kafla 4 þessarar skýrslu.

¹⁷⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsluna.pdf>

¹⁷⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsluna.pdf>

¹⁷⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsluna.pdf>

¹⁷⁷ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.03.2017

¹⁷⁸ Samantektin „Stjórnýsýsla – Álitamál“ frá 28. mars 2017, tekið saman af BPE/jþs

Tvö úthlutunarkerfi

Leyfisveitingarkerfið var fyrirferðamikið í vinnu stefnumótunarhópsins. Á fundi þann 17. maí fór formaður hópsins yfir skjal þar sem tekin voru fyrir "stóru" málin þ.e. úthlutunaraðferð og tillögu um útboð. Formaðurinn lagði áherslu á að fá niðurstöðu í þetta mál og afstöðu starfshópsins um hvað menn vilja gera. Rætt var um úthlutunarreglur og skilgreiningu og úthlutun svæða. Jafnframt var rætt um ef nauðsynlegt yrði að fara inn í leyfisveitingarferli hvernig væri hægt að standa að því og hvar skurðarpunktur ættu að vera í nýju leyfisveitingarferli.¹⁷⁹ Það var því fyrirséð að það yrðu tvö úthlutunarkerfi, núverandi eða gamla kerfið og nýtt leyfisveitingarkerfi (kafla 8).

Staðan kortlögð

Í umræðunni á fundi stefnumótunarhópsins þann 19. maí kom fram að mikilvægt væri að ná sátt um þessi mál og að niðurstaða hópsins myndi birtast í formi laga. Rætt var um að það væru tveir kostir í stöðunni að leggja þetta í hendur stjórnmalamanna eða að leggja til lagafyrirmæli og ramma. Fjallað var um nauðsyn þess að skoða alla þætti og formaðurinn greindi frá því að hann og ritari hópsins ætli að skoða stöðu umsókna hjá MAST til að gera sér betur grein fyrir stöðunni.¹⁸⁰ Niðurstaðan var að það voru umsóknir um rekstrarleyfi upp á 45.900 tonn af laxi í sjókvíum í afgreiðsluferli hjá Matvælastofnun en til viðbótar voru mál hjá Skipulagsstofnun í umhverfismatsferli.¹⁸¹ Á fundi stefnumótunarhópsins þann 5. júlí var fjallað um leyfisferla án þess að skilgreina það nánar.¹⁸² Ekkert meira er að finna um núverandi leyfisveitingarkerfi í fundagerðum fyrr en tillögur að texta fer að birtast í drögum að stefnumótunarskýrslunni fyrst 4. júlí í tengslum við umfjöllun á áhættumatii erfðablöndunar.

7.2 Tillögur

Sjókvíaeldissvæði

Stefnumótunarhópurinn í skýrslu sinni bendir á að burðarþolsmat Haf-rannsóknastofnunar nái yfir ákveðna firði án þess að tilgreina sérstaklega hvaða svæði bera hvaða lífmassa. Stefnumótunarhópurinn lagði til:

„.....að þegar niðurstaða burðarþolsmats liggur fyrir skuli Haf-rannsóknastofnun skipta svæði (firði) upp í eitt eða fleiri sjókvíaeldissvæði í samræmi við mögulegt burðarþol fjarðar“.

Stefnumótunarhópurinn virðist eingöngu fjalla um sjókvíaeldissvæði varðandi útfærslu á nýju leyfisveitingarkerfi en ekki sett í samhengi við núverandi leyfisveitingarkerfi.

Stefnumótunarhópurinn virðist eingöngu fjalla um sjókvíaeldissvæði varðandi útfærslu á nýju leyfisveitingarkerfi en ekki sett í samhengi við núverandi leyfisveitingarkerfi. Í breytingum á lögum um fiskeldi á árinu 2014 var sjókvíaeldissvæði skilgreint sérstaklega og fjallað um í Skýrsla nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi.^{183 184}

„Fjörður eða afmarkað hafsvæði fyrir sjókvíaeldi þar sem gert er ráð fyrir einum árgangi eldisfisks hverju sinni og möguleiki er að fleiri en einn rekstrarleyfishafi starfræki sjókvíaeldisstöðvar á sama svæði með skilyrtri samræmingu í útsetningu seiða og hvíld svæðisins. Afmörkun sjókvíaeldissvæða tekur á hverjum tíma mið af niðurstöðum rannsókna á dreifingu sjúkdómsvalda“.

¹⁷⁹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.05.2017

¹⁸⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 19.05.2017

¹⁸¹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

¹⁸² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 05.07.2017

¹⁸³ <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2014/07/10/Skyrsla-nefndar-um-leyfisveitingar-og-eftirlit-i-fiskeldi/>

¹⁸⁴ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008071.html>

Skurðarpunkturinn

Í stefnumótunarskýrslunni er miðað við að matsáætlun hjá Skipulagsstofnun sé skurðarpunkturinn á milli nýja kerfisins og þeirra sem gátu haldið áfram í núverandi kerfi:

„Niðurstöður áhættumats erfðablöndunar fela í sér breyttar forsendur tiltekinna matsáætlana hjá Skipulagsstofnun og breyta þarf tilteknum umsóknum um leyfi hjá Matvælastofnun og Umhverfisstofnun þannig að eldi miðast við eldi ófrjórna laxa í stað frjórna. Ekkert á að vera því til fyrirstöðu að breyta þeim matsáætlunum sem eru í ferli hjá Skipulagsstofnun. Líklegt verður að telja að sama eigi við um fyrirliggjandi leyfisumsóknum þannig að þær taka til eldis ófrjórna laxa í stað frjórna“.

Málsmeðferð hjá Skipulagsstofnun á þessum tíma var að fyrst var skilað inn matsáætlun, síðan frummatsskýrslu og að lokum matsskýrslu.

Þegar fiskeldisfrumvarpið var lagt fram var skurðarpunkturinn matsáætlun en í meðferð málsins var gerð sú breyting að miða við frummatsskýrslu.

Það kemur einnig vel fram í viðtali við fulltrúa LV í stefnumótunarhópnunum að annaðhvort yrðu allar umsóknir að teljast gildar eða allar að falla niður.¹⁸⁵ Um sumarið 2017 voru áform um 117 þús. tonn framleiðslu (tafla 7.2). Í stuttu máli gengu tillögur stefnumótunarhópsins ekki út á að leysa úr flækjustiginu og öllu átti að hleypa í gegn.

Stefnumótunarhópurinn lagði til að matsáætlun hjá Skipulagsstofnun væri skurðarpunkturinn til að halda áfram í núverandi kerfi. Þannig átti að hleypa öllum áformum í gegn á svæðum þar sem búið var að gera burðarþolsmat.

Hámarkseldi

Í stefnumótunarskýrslunni var notað orðið hámarkseldi þegar fjallað var um hámarks lífrænt burðarþol í fjörðum og þegar fjallað var um framleiðslu-heimildir í áhættumati erfðablöndunar. Á þessum tíma voru útgefin starfs- og rekstrarleyfi miðuð við hámarks framleiðslu. Stefnumótunarhópurinn leggur ekki beint til að notað verði hámarks heimilaður lífmassi sem grundvöllur við úthlutun starfs- og rekstrarleyfa. Á sama tíma og stefnumótunarskýrslan var í vinnslu voru laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila byrjaðir að nota hámarks lífmassi í sínum tillögum í matsáætlun (fylgiskjal 7).

7.3 Staðan

Skurðarpunkturinn

Það voru mikil átök um skurðarpunkturinn á milli núverandi og nýja leyfisveitingarkerfisins enda miklir fjárhagslegir hagsmunir undir. Í meðferð Alþingis á málinu voru gerðar verulegar breytingar þannig að miðað var við að búið væri að skila inn frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar.¹⁸⁶

„Um meðferð og afgreiðslu umsókna um rekstrarleyfi fyrir sjókvíældi á hafsvæðum sem hafa verið metin til burðarþols og þar sem málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er lokið fyrir gildistöku þessa ákvæðis eða frummatsskýrslu hefur verið skilað fyrir gildistöku þessa ákvæðis til Skipulagsstofnunar skv. 9. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, fer eftir eldri ákvæðum laganna.“

¹⁸⁵ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2019/06/24/breytingar-a-fiskeldislogum-osanngjarnar/>

¹⁸⁶ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008071.html>

Sú breyting var því gerð í meðferð málsins að í staðinn fyrir að miða við matsáætlun var sett ákvæði að skila þyrfti inn frummatsskýrslu fyrir gildistöku laganna¹⁸⁷ og þannig stoppað af áform nokkurra aðila.

Seinkun á birtingu laga og kapphlaupið

Seinkun var á birtingu laganna sem gaf ákveðið svigrúm til að klára frummatsskýrslu.¹⁸⁸ Eftir þessar breytingu átti sér stað mikið kapphlaup um að klára að koma inn frummatsskýrslu sem fjallað verður um þegar tekið verður fyrir í skýrslu um afgreiðsla málsins á Alþingi Íslendinga. Fram kemur í Stundinni að þrjú laxeldisfyrirtæki með um 25.000 tonna áform náðu að skila inn frummatsskýrslu innan tilsetts tíma. Arnarlax með 10.000 tonn, Arctic Fish með 8.000 tonn og Fiskeldi Austfjarða með 7.000 tonn. Fjárhagslegir hagsmunir þriggja laxeldisfyrirtækja sem má verðleggja á 85 milljarða króna að mati Stundarinnar.¹⁸⁹ Þetta var ekki í anda þess sem lagt var upp með í stefnumótunarhópum.¹⁹⁰ Í samtölum hefur komið fram að allir þeir sem voru með sín mál hjá Skipulagsstofnun voru ekki upplýstir um þá seinkun sem átti sér stað við útgáfu laganna og þess svigrúms sem skapaðist að skila inn frummatsskýrslu.

Seinkun var á birtingu fiskeldislaganna sem allir sem voru með sín mál hjá Skipulagsstofnun voru ekki upplýstir um. Arnarlax, Arctic Fish og Fiskeldi Austfjarða náðu að skila inn frummatsskýrslu fyrir gildistöku laganna.

Áform sem stoppuð voru af

Með breytingum á lögum um fiskeldi á árinu 2019 voru slegin út af borðinu áform um a.m.k. 62.000 tonna framleiðsluheimildir (tafla 7.3).

- **Akvafuture:** Þar eru 26.000 tonna áform slegin út af borðinu en fyrirtækið gerði ráð fyrir að vera með eldi í lokuðum sjókvíum.¹⁹¹ Fyrir 20.000 tonna áform í Eyjafirði var Akvafuture búíð að fá samþykktu matsáætlun í ágúst 2018.¹⁹² ¹⁹³ Hafrannsóknastofnun var búin að gera mælingar í Eyjafirði en af einhverjum ástæðum hafði burðarþolsmatið ekki verið birt.

Tafla 7.3. Áform sem voru stoppuð af með breytingum á lögum á fiskeldi á árinu 2019.		
Fyrirtæki	Fjörður	Áform (tonn)
Arnarlax	Arnarfjörður	4.500
Hábrún	Ísafjarðardjúp	11.500
Akvafuture	Ísafjarðardjúp	6.000
Arnarlax	Jökulfirðir	10.000
Akvafuture	Eyjafjörður	20.000
Fiskeldi Austfjarða	Mjóí- og Norðfjörður	10.000
Samtals		62.000

¹⁸⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/Fiskeldisfrettir-01.07.2020.pdf>

¹⁸⁸ Um seinkun á birtingu laga verður nánar fjallað um í annarri skýrslu.

¹⁸⁹ <https://stundin.is/grein/12326/thess-vegna-mun-liklega-engin-stofnun-islandi-upplysa-85-milljarða-krona-hagsmunama/>

¹⁹⁰ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2019/06/24/breytingar-a-fiskeldislogum-osanngjarnar/>

¹⁹¹ <https://www.akvafuture.com/is/>

¹⁹² <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/943#emat>

¹⁹³ <https://fiskifrettir.vb.is/skipulagsstofnun-fellst-matsaetlun-akvafuture/>

- *Hábrún:* Í tilfelli Hábrúnar voru stoppuð af 11.500 tonna áform af regnbogasilungi.¹⁹⁴ Það mál var reyndar kært til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og er málið nú hjá Skipulagsstofnun.¹⁹⁵
- *Arnarlax:* Hjá Arnalaxi fara út áform um 10.000 tonna eldi í Jökulfjörðum. Arnarlax (og Fjarðarlax) var einnig með 26.000 tonna áform í Mjóa- og Norðfirði, Seyðisfirði og Eyjafirði (tafla 7.2) sem sennilega höfðu fallið út fyrr í ferlinu. Arnarlax var með tilbúna matsáætlun fyrir 4.500 tonna aukningu í Arnarfirði í maí 2019¹⁹⁶. Eflaust hefur ætlunin verið sú að ná inn þessum heimildum áður en lög um fiskeldi voru samþykkt og halda þeim inni í núverandi kerfi og fá þannig eldisleyfin því sem næst ókeypis. Málið vannst hægt hjá Skipulagsstofnun og taldi Arnarlax að félagið hefði ekki fengið réttmæta meðferð.¹⁹⁷ Arnarlax kærði vanrækslu Skipulagsstofnunar til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) sem úrskurðaði að stofnunin tæki upp málið til afgreiðslu án frekari tafa.¹⁹⁸ Skipulagsstofnun hafnaði að taka til meðferðar frummatsskýrslu Arnarlax og ÚUA staðfesti síðan þá ákvörðun stofnunarinnar í lok ársins 2021.¹⁹⁹
- *Fiskeldi Austfjarða:* Í tilfelli Fiskeldis Austfjarða (og Laxa fiskeldis) er aðeins verið að tapa 10.000 tonnum af 80.000 tonna áformum þegar mest var (tafla 7.2). Hér er um að ræða Mjóa- og Norðfjörð en matsáætlun var samþykkt í febrúar 2017²⁰⁰ en ekki náðist að klára málið.

Arnarlax skilaði inn tillögu að matsáætlun rétt áður en lög um fiskeldi voru samþykkt á árinu 2019. Eflaust hefur ætlunin verið sú að ná inn þessum heimildum áður en lög um fiskeldi voru samþykkt og halda þeim inni í núverandi kerfi og fá þannig eldisleyfin því sem næst ókeypis.

Eldissvæðin og flækjustigið

Skipulagsstofnun ákvað að nýta sér ekki heimild til að koma í veg fyrir að tveir eða fleiri aðilar gætu unnið að umhverfismati á sama svæði sem tilkynnt var í bréfi frá desember 2016 (fylgiskjal 6).²⁰¹ Stefnumótunarhópurinn gerði ekki tilraun að taka á flækjustiginu og þannig gátu framkvæmdar-aðilar áfram tilkynnt framkvæmdir ofan í hvern annan. Á seinni árum hafa málín verið leyst á Austfjörðum með yfirtöku Fiskeldis Austfjarða á Löxum fiskeldi. Það sama gildir ekki á Vestfjörðum en veruleg breyting getur orðið á því Arnarlax og Arctic Fish sameinast og jafnvel einnig Háafelli.²⁰²

Staðan í Ísafjarðardjúpi

Mesta flækjustigið hefur verið í Ísafjarðardjúpi þar sem Arnarlax, Arctic Fish, Akvafuture, Hábrún og Háafells voru að sækja um heimildir til eldis laxfiska. Á árinu 2016 voru eldissvæði sem var búið að fá leyfi fyrir eða voru í umhverfismats- og umsóknarferli um 15 (mynd 7.1). Ekkert var gert til að stoppa áformin af og

Stefnumótunarhópurinn gerði ekki tilraun að taka á flækjustiginu og þannig gátu framkvæmdar-aðilar áfram tilkynnt framkvæmdir á sama eldissvæði og ótengdur aðili.

¹⁹⁴ <https://habrun.is/>

¹⁹⁵ <https://uua.is/urleits/102-2021-matsaetlun/>

¹⁹⁶ <https://www.verkis.is/media/pdf/Arnarlax-4500t-laexeldi-aukning-Arnarfjordur-tam-ID-73983-.pdf>

¹⁹⁷ <https://www.vb.is/frettir/hafa-dregid-afgreidslu-i-taep-tvo-ar/167656/?q=Arnarlax>

¹⁹⁸ <https://uua.is/urleits/116-2020-arnarlax/>

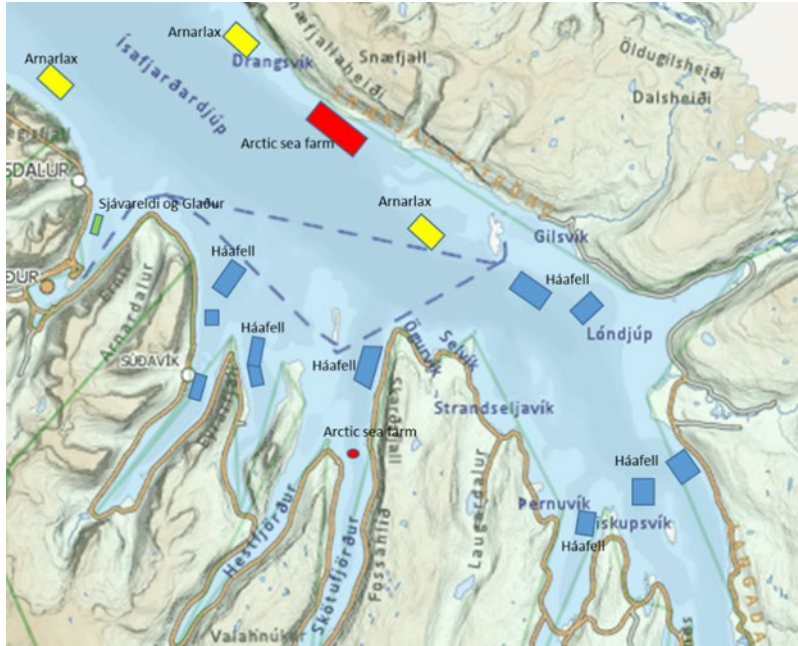
¹⁹⁹ <https://uua.is/urleits/113-2021-frummatsskyrsla/>

²⁰⁰ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaetlanir/nr/888#emat>

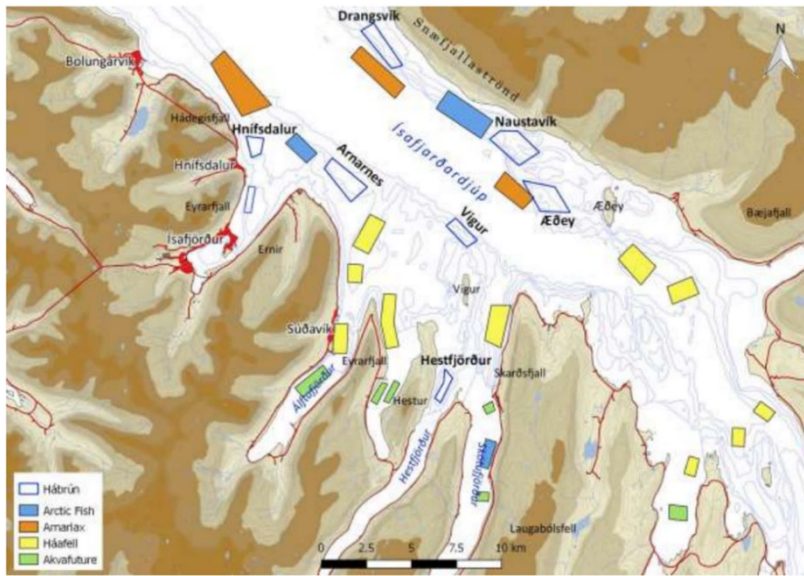
²⁰¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0sk%C3%B0sluna.pdf>

²⁰² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

um sumarið 2019 þegar fiskeldis-lögin voru afgreidd voru eldissvæðin rúmlega 30 (mynd 7.2).²⁰³ Frá því að stefnumótunarhópurinn hóf sína vinnu í lok ársins 2016 til sumarsins 2019 þegar lög um fiskeldi voru samþykkt frá Alþingi, tilkynnti Arctic Fish, Akvafuture og Hábrún um ný svæði. Í júní 2017 samþykkti Skipulagsstofnun matsáætlun Arctic Fish vegna fyrirhugaðs 7.600 tonna framleiðsluaukningu á laxi í Ísafjarðardjúpi og gert var ráð fyrir tveimur nýjum eldissvæðum.²⁰⁴ Umhverfismatinu lauk í byrjun ársins 2021 og er nú unnið að fá starfs- og rekstrarleyfi.²⁰⁵ Akvafuture var með tilbúna tillögu að matsáætlun í ágúst 2018 og var gert ráð fyrir sex eldissvæðum, 6.000 tonna framleiðslu og um var að ræða eldi á laxi í lokuðum sjókvím.²⁰⁶ Akvafuture náði ekki þeim áfanga að fá sína matsáætlun samþykkt af Skipulagsstofnun. Hábrún sendi inn tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar fyrirhluta ársins 2019 um 11.500 tonna framleiðsluheimildir af regnbogasilungi²⁰⁷ og 6.000 tonnum af laxi og regnbogasilungi²⁰⁸ á sjö eldissvæðum (mynd 7.2). Skipulagsstofnun hafnaði að taka á móti matsáætlun Hábrúnar fyrir 11.500 tonna eldi. Málið var kært til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem lagði það fyrir Skipulagsstofnun að taka til afgreiðslu²⁰⁹ og er málið nú til skoðunar hjá stofnuninni. Flest eldissvæði sem voru tilkynnt á árunum 2017-2019 voru innan við 5 km



Mynd 7.1. Eldissvæði Háafells (blátt), Arnarlax (gult) og Arctic Fish (rautt) þar sem leyfi hafa fengist eða voru í umsóknarferli miðað við árið 2016.



Mynd 7.2. Staðan í Ísafjarðardjúpi um sumarið 2019. Athugið að í sumum tilvikum er um að ræða tvo ótengda aðila á sama eldissvæði.

²⁰³ <https://habrun.is/skrar/skra/7/>

²⁰⁴ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaaetlanir/nr/919>

²⁰⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

²⁰⁶ https://www.akvafuture.com/storage/Akvafuture_Tillaga_a%C3%B0_mats%C3%A1%C3%A6tlun_fyrir_Isafjardardjup.pdf

²⁰⁷ <https://habrun.is/skrar/skra/5/>

²⁰⁸ <https://habrun.is/skrar/skra/7/>

²⁰⁹ <https://uua.is/urleits/102-2021-matsaaetlun/>

frá eldisvæðum ótengdra aðila og uppfylla þannig ekki meginviðmiði ákvæða í reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi.²¹⁰ Nú er unnið að strandsvæðaskipulagi fyrir Ísafjarðardjúpi en þar virðist ekki vera tekið á skipulagsflækjunni sem komin er upp í Djúpi.²¹¹

Hámarks lífmassi

Áhættumat erfðablöndunar var fyrst gefið út árið 2017²¹² og síðan endurskoðað á árinu 2020.²¹³ Í nýju endurskoðuð áhættumati er miðað við leyfilegan hámarkslífmassa í staðinn fyrir framleiðslu. Í framhaldi af endurskoðuðu áhættumati var gefin út endurbætt reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi þann 29. maí.²¹⁴ (fylgiskjal 7). Með þessum breytingu aukast framleiðslu-heimildir

Með því að breyta úr að miða við framleiðslu í hámarks leyfilegan lífmassa í eldisleyfum jukust framleiðsluheimildir í núverandi leyfisveitingarkerfi um 30%.

eða möguleg framleiðsla u.þ.b. 30% samhliða og eldisleyfin eru endurútgefin. Ef gengið er út frá 71.000 tonna framleiðsluheimildum eins og áhættumat erfðablöndunar lagði til á árinu 2017 þá getur gróflega verið um að ræða um 23 milljarða ISK verðmætaaukningu eldisleyfa við þessa breytingu ((71.000 tonn x 1,3) – 71.000 tonn) x 1,1 milljón ISK/tonn²¹⁵)).

²¹⁰ <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/atvinnuvega--og-nyskopunarraduneyti/nr/0540-2020>

²¹¹ <https://www.hafskipulag.is/um/frettir/strandsvaedisskipulag-vestfjarda-2022>

²¹² https://www.hafogvatn.is/static/files/Gamli_vefur/hv2017_027.pdf

²¹³ <https://www.hafogvatn.is/is/moya/extras/laxeldi>

²¹⁴ <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/atvinnuvega--og-nyskopunarraduneyti/nr/0540-2020>

²¹⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

8. Nýtt leyfisveitingarkerfi

8.1 Umræðan

Gallar á núverandi kerfi

Leyfisveitingarkerfið var stóra málið í vinnu stefnumótunarhópsins. Hópurinn lagði til að gerð verði breyting á úthlutun leyfa til sjókvíaeldis. Helstu vankantar núverandi fyrirkomulags um leyfisveitingar voru taldir eftirfarandi:²¹⁶

- a) Stjórnvöld ákveða ekki eldissvæði.
- b) Óskýrar reglur um forgangs röðun.
- c) Skipulag vantar og samræmi skortir.
- d) Burðarþolsmat of víðfeðmt.

Umræðan innan hópsins

Fyrstu hugmyndir um útfærslu á nýju leyfisveitingarkerfi virðast hafa verið lagðar fram í skjali tekið saman af formanni og ritara hópsins frá 4. maí og bar heitið „Tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis“. Farið var yfir „stóru“ málin þ.e. úthlutunaraðferð og tillögu um útboð á fundi stefnumótunarhópsins þann 17. maí.²¹⁷ Á fundi frá 19. maí var rætt um útboð eldissvæða og rætt um að það væru tveir kostir í stöðunni að leggja þetta í hendur stjórnmalamanna eða að leggja til lagafyrirmæli og ramma.²¹⁸ Meira kom ekki fram í næstu fundagerðum og fyrstu drög að útfærslu voru síðan birt í drögum stefnumótunarskýrslunnar frá 4 júlí og fjallað var um leyfisferla á fundi þann 5. júlí.²¹⁹ Skv. því sem fram kemur í fundargerðum virðist útboð á eldissvæðum/lífmassa hafa fengið takmarkaða umfjöllun í stefnumótunarhópnum.

Tafla 8.1. Hugmyndafræði stefnumótunarhópsins á nýju leyfisveitingarkerfi.

- „Þegar burðarþol og áhættumat um erfðablöndun liggur fyrir er útboð eldiseininga auglýst. Ráðherra eða stofnun í umboði hans úthlutar hverri eldiseiningu samkvæmt hagstæðasta tilboði. Setja má tilteknar reglur um þá sem mögulega geta boðið í eldissvæði.“
- Hagkvæmt að bjóða út samstæð eldissvæði í einu lagi þegar burðarþol og áhættumat liggur fyrir á öllum svæðunum.
- Framangreind regla gildi um svæði (firði) sem eftir er að burðarþolsmeta þegar möguleg lagabreyting tekur gildi. Af þeim stöðum þar sem einhver áform eru uppi um fiskeldi þá á eftir er meta burðarþol Seyðisfjarðar²²⁰, Mjóafjarðar, firðina inn af Norðfjarðarflóa, Eyjafjörð, Önundarfjörð²²¹ og Jökulfirði.
- Einnig má bjóða út þær framleiðsluheimildir vegna ófrjós lax sem ekki eru nýttar af rekstrarleyfishafa og hafa verið felldar niður.
- Jafnframt má bjóða út svæði þar sem rekstur fellur niður af öðrum ástæðum“.

8.2 Tillögur

Nýtt leyfisveitingarkerfi

Stefnumótunarhópurinn benti á að í núverandi umsóknaferli, þar sem „fyrstur kemur fyrstur fær“ velur umsækjandi sér eldissvæði án aðkomu stjórnvalda. Gert var ráð fyrir breyttu umsóknaferli, þar sem hugmyndafræðin var að fyrst yrðu eldissvæðin skilgreind, síðan auglýst og boðin út (tafla 8.1).²²²

²¹⁶ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

²¹⁷ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 17.05.2017

²¹⁸ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 19.05.2017

²¹⁹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 05.07.2017

²²⁰ Eftir að stefnumótunarskýrslan var gefin út var gert burðarþolsmat fyrir Seyðisfjörð.

²²¹ Eftir að stefnumótunarskýrslan var gefin út var gert burðarþolsmat fyrir Önundarfjörð.

²²² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

Stefnumótunarhópurinn bendir einnig á mögulega að bjóða út þær framleiðsluheimildir sem ekki eru nýttar eða felldar niður. Hugmyndir voru um útboða á svæðum sem hafði verið úthlutað til eldis á ófrjóum laxi og voru ekki nýtt og þegar rekstur fellur niður af öðrum ástæðum.

Nýtt ákvæði í lögum

Stefnumótunarhópurinn telur að álitamálum vegna leyfisveitinga og staðsetningar sjókvía eigi eftir að fækka með lögleiðingu nýs leyfisveitingakerfis þar sem nýtt kerfi gerir ráð fyrir að búið sé að áætla staðsetningu og burðarþol hverrar eldiseiningar þegar úthlutun fer fram og leyfishafi gerir tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar og sækir í framhaldinu um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar. Stefnumótunarhópurinn lagði því til að ný grein kæmi í lög um fiskeldi (tafla 8.2). Varðandi kröfur til þeirra sem gætu komið að útboði benti stefnumótunarhópurinn að mögulega væri hægt að setja skilyrði um

„tiltekna reynslu af fiskeldisstarfsemi, samfélagslega ábyrgð og mælikvarða sem mæla hvernig viðkomandi hefur stundað sinn rekstur, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum“.

Tafla 8.2. Tillögur stefnumótunarhópsins um ákvæði í lögum um fiskeldi um nýtt leyfisveitingakerfi.

„4. gr. a.

„Hafrannsóknastofnun skal ákveða svæðaskiptingu eldissvæða og skiptir eldissvæðum upp í eldiseiningar á grundvelli burðarþols svæða og sem hagkvæmastrar nýtingar. Áður er Hafrannsóknastofnun skiptir upp svæðum skal stofnunin leita umsagnar Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar, Landhelgisgæslu Íslands og aðliggjandi sveitarfélaga.

Ráðherra skal auglýsa og úthluta hverri eldiseiningu samkvæmt hagstæðasta tilboði með þeim takmörkunum sem leiðir af mati á burðarþoli svæða og 6. gr. a.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari skilyrði vegna úthlutunar svæða.“

„Ákvæði til bráðbirgða:

4. gr. a. laganna gildir ekki um umsóknir um rekstrarleyfi sem Matvælastofnun hefur mótttekið skv. 4. gr. b fyrir gildistöku laga þessara og eru á svæðum sem búið er að meta til burðarþol. Falli slík umsókn niður eða er hafnað af Matvælastofnun skal byggja úthlutun eldissvæðis á auglýsingu skv. 4. gr. a. laganna.

Falli rekstrarleyfi útgefin af Matvælastofnun niður af einhverjum orsökum skal úthluta eldissvæðum að nýju skv. 4. gr. a. laganna.“

Ástæður útboða

Í raun eru það fjórar ástæður fyrir útboðum:

- Nýir firðir sem ekki hafa áður verið burðarþolsmetnir.
- Heimildir til eldis á ófrjóum laxi ekki nýttar af rekstrarleyfishafa og hafa verið felldar niður.
- Svæði sem hafa fallið niður af öðrum ástæðum, s.s. vegna þess að eldisleyfi hafa ekki fengist endurnýjuð.
- Svæði sem búið er að burðarþolsmeta en heimiðaður hámarks lífmassi ekki nýttur að fullu.

Liður a, b og c eru í tillögum stefnumótunarhópsins. Liður d kemur til þegar menn átta sig á því að heimilaður lífmassi í nokkrum fjörðum sem búið var að burðarþolsmeta voru ekki að fullu nýttar.

8.3 Staðan

Stjórnarsýsla útboða

Í meginatriðum eru lögum (tafla 8.3) samhljóma tillögum stefnumótunarhópsins (tafla 8.2). Árið eftir að lögum voru samþykkt var gefin út reglugerð nr. 588/2020 um nánari útfærslu á útboðum á

eldissvæðum.²²³ Ramminn í kringum stjórnsýsluna var því tilbúinn 15. júní 2020 með útgáfu reglugerðarinnar en þrátt fyrir það hafa engin útboð átt sér stað seinni hluta ársins 2022.

Tafla 8.3. Lög um fiskeldi nr. 71/200 með síðari breytingum, 4. gr. a. Skipting hafsvæða í eldissvæði, auglýsing og úthlutun þeirra.

- Hafrannsóknastofnun ákveður skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða. Áður skal stofnunin leita umsagnar Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar og, þar sem við á, svæðisráðs viðkomandi svæðis um tillögu sína, sbr. lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018. Þar sem strandsvæðisskipulag samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða liggur fyrir skal Hafrannsóknastofnun taka tillit til þess við ákvörðun um skiptingu í eldissvæði. Þar sem strandsvæðisskipulag liggur ekki fyrir skal Skipulagsstofnun birta tillögu Hafrannsóknastofnunar opinberlega á vefsíðu stofnunarinnar og veita þriggja vikna frest til að skila inn athugasemdum áður en stofnunin veitir umsögn til Hafrannsóknastofnunar.
- Þegar burðarþol, áhættumat erfðablöndunar og svæðaskipting skv. 1. mgr. liggur fyrir úthlutar ráðherra eldissvæðum. Ráðherra ákveður hvenær eldissvæðum er úthlutað og hversu mörgum er úthlutað hverju sinni. Heimilt er að framselja þetta vald til undirstofnunar ráðherra.
- Auglýsa skal opinberlega úthlutun eldissvæða. Við mat á tilboðum kemur m.a. til skoðunar upphæð tilboðs, reynsla af fiskeldisstarfsemi, fjárhagslegur styrkur, mælikvarðar sem mæla hvernig tilboðsgjafi hefur stundað rekstur sinn og upplýsingar um það hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda reksturinn, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum.
- Komi í ljós að umsækjandi uppfyllir ekki skilmála úthlutunar, umsókn hans um rekstrarleyfi er hafnað af Matvælastofnun eða forsendur fyrir henni bresta af öðrum ástæðum er heimilt að úthluta eldissvæðum að nýju samkvæmt þessari grein.
- Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, um auglýsingu, úthlutun eldissvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og afturköllun tilboðs.

Lokað útboð

Það vekur athygli að gefin er heimild til að vera með lokað útboð eins og fram kemur í reglugerð nr. 588/2020 um útboð eldissvæða:²²⁴

„Við lokað útboð er ráðherra heimilt að senda sérstaka orðsendingu um útboðið til þeirra sem gefinn er kostur á að gera tilboð. Í orðsendingunni skal, auk þess sem tilgreint er í 4. gr., koma fram hvaða öðrum aðilum er gefinn kostur á að gera tilboð“.

Á samráðsgáttinni²²⁵ gerði Landsamband veiðifélaga (LV) athugasemd um að lög um fiskeldi gæfi ekki heimild til lokaðs útboðs. Þvert á móti gera löginn ráð fyrir því að úthlutun eldissvæða skulu auglýst opinberlega.²²⁶ Þegar drögin eru lesin heildstætt er augljóst að æði mörg álitaefni geta risið, verði reglugerðin samþykkt óbreytt kemur m.a. fram í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi.²²⁷ Af einhverjum ástæðum var lítið sem ekkert tekið tillit til athugasemda við drögin að reglugerðinni og var hún síðar gefin út því sem næst óbreytt sem reglugerð nr. 588/2020 um útboð eldissvæða.²²⁸

Valforsendur

Í lögnum og í reglugerðinni er útlistað valforsendum við val umsækjanda við úthlutun eldissvæða (tafla 8.3):

- Upphæð tilboðs,
- reynsla af fiskeldisstarfsemi,
- fjárhagslegur styrkur,
- mælikvarðar sem mæla hvernig tilboðsgjafi hefur stundað rekstur sinn

²²³ <https://files.reglugerd.is/pdf/0588-2020/current>

²²⁴ <https://files.reglugerd.is/pdf/0588-2020/current>

²²⁵ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2571](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2571)

²²⁶ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=8f8f02a5-1936-ea11-945b-005056850474](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=8f8f02a5-1936-ea11-945b-005056850474)

²²⁷ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=5c577712-3639-ea11-945b-005056850474](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=5c577712-3639-ea11-945b-005056850474)

²²⁸ <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/atvinnuvega--og-nyskopunarraduneyti/nr/0588-2020>

- og upplýsingar um það hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda reksturinn, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum.

Stefnumótunarhópurinn lagði til að útboð eldisvæðum verði auglýst bæði hér á landi og erlendis. Þannig yrði mögulegt útboð alþjóðlegt.²²⁹ Það er ljóst að fyrirtæki sem nú eru í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa mikla reynslu af fiskeldisstarfsemi og standa mjög sterkt m.t.t. fjárhagslegs styrkts. Hér er um að ræða Arnarlax, Arctic Fish og Fiskeldis Austfjarða sem hafa fengið gefins eða ódýrt eldisleyfi sem markaðurinn hefur verðlagt á meira en 100 milljarðar króna miðað við núverandi stöðu á hlutabréfamarkaði.²³⁰ Eiginfjárstaðan er því sterk og það er því vandséð hvernig íslensk fyrirtæki eiga að keppa við erlendu laxeldisfyrirtækin, Arnarlax, Arctic Fish og Fiskeldi Austfjarða, að óbreyttu.

Firðir í nýja leyfisveitingarkerfinu

Skilyrði fyrir því að hægt væri að afgreiða leyfisveitingar í núverandi kerfi var að búið væri að gera burðarþolsmat fyrir firðina. Eftir að stefnumótunarskýrslan var gefin út og þar til lög um fiskeldi voru samþykkt náðist að gera burðarþolsmat fyrir Seyðisfjörð og Önundarfjörð. Burðarþolsmat fyrir Seyðisfjörð þar sem Fiskeldi Austfjarða fyrirhugar laxeldi í sjókvíum lauk í ágúst 2018.²³¹ Í Önundarfirði lauk burðarþolsmatinu í júní 2018²³² en þar var ÍS47 með regnbogasilungseldi. Það á því aðeins eftir að gera burðarþolsmat fyrir Mjóafjörð, firðina inn af Norðfjarðarflóa, Eyjafjörð og Jökulfirði, svæði þar sem ekki er bannað að vera með laxeldi í sjókvíum, skv. auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði, þar sem eldi laxfiska (fam. salmonidae) í sjókvíum er óheimilt.²³³

Burðarþolsmat og útboð

Burðarþol Mjóafjarðar, firðina inn af Norðfjarðarflóa, Eyjafjarðar og Jökulfjarða er lauslega áætlað um 50.000 tonna hámarks lífmassa þegar miðað er við lífrænt burðarþol (tafla 8.4). Aftur á móti skortir heimildir í áhættumati erfðablöndunar til að hægt sé að vera með eldi á frjóum laxi í þessum fjörðum. Á meðan ekki er heimilt að vera með eldi á frjóum laxi er vart áhugavert fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila að bjóða í þessi svæði til eldis á ófrjóum laxi nema til að „helga“ sér þau. Í framhaldinu á næstu fimm árum að vinna að því að fá úthlutað heimildum til eldis á frjóum laxi í þessum fjörðum. Laxeldisfyrirtækin eru því varla tilbúin að bjóða hátt verð fyrir þessa firði á meðan óvissan er um heimildir eða beðið er eftir heimildum til eldis á frjóum laxi. Þróunin gæti verið þannig

Stefnumótunarhópurinn lagði til alþjóðlegt útboð á eldisvæðum. Í reglugerð um útboð eldisvæða eru sett ákvæði sem eru hagstæð fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila þannig að erfitt verður fyrir íslensk félög að keppa.

Væntanlega eru til ráðstöfunar í nýja leyfisveitingarkerfinu um 50.000 tonna hámarks lífmassi. Það eru engar heimildir til staðar í áhættumati erfðablöndunar til að úthluta til eldis á frjóum laxi.

²²⁹ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

²³⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

²³¹ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7bdd38a2f6-ab35-ec11-9baa-005056bcce7e%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7bdd38a2f6-ab35-ec11-9baa-005056bcce7e%7d)

²³² [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b6af10e16-ac35-ec11-9baa-005056bcce7e%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b6af10e16-ac35-ec11-9baa-005056bcce7e%7d)

²³³ <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=0cbb92b7-d648-4c9e-afd3-c353179fc594>

að laxeldisfyrirtækin keyptu heimildirnar ódýrt og þegar áhættumat erfðablöndunar eykur heimildir til eldis á frjóum laxi myndu verðmæti eldisleyfanna aukast verulega.

Vannýtur lífmassi í fiskeldi

Eftir setningu laga nr. 101/2019 kom í ljós að þær aðstæður geta verið fyrir hendi í einstökum fjörðum eða hafsvæðum að heimildir samkvæmt rekstrarleyfum fiskeldis séu fyrir lægri hámarkslífmassa en sem svarar til hámarksnýtingar fjarðar eða hafsvæðis. Hér er því um að ræða hafsvæði eða firði þar sem fiskeldisstarfsemi er þegar til staðar en ekki er mögulegt að rúma allt burðarþol svæðisins innan gildandi rekstrarleyfa.²³⁴ Slíkar aðstæður eru fyrir hendi í Arnarfirði, Önundarfirði, Ísafjarðardjúpi, Berufirði, Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði, samtals u.þ.b. 15.000 tonn (tafla 8.4).²³⁵ Í lögununum kemur fram að líta skal til frumkvöðla á þeim svæðum sem slíkt á við.²³⁶ Í raun eru þessir firðir þéttsetnir eldissvæðum frumkvöðla sem leyfi er fyrir eða í umsóknarferli. Það er því ekki rými fyrir nýja aðila ef viðhalda á 5 km fjarlægðarmörkum á milli ótengdra aðila. Í flestum og jafnvel öllum fjarðanna mun því væntanlega eingöngu einn aðili koma til greina í útboði. Hér er um að ræða þrjá firði á Austfjörðum sem Fiskeldi Austfjarða situr eitt að og líklega einnig Arnarfirði samfara hugsanlegri yfirtöku Arnarlax á Arctic Fish, og jafnvel einnig fyrir Ísafjarðardjúpi ef Háafell verður yfirtekið.²³⁷ Sama staða kemur einnig upp þegar kemur að þeim tímapunkti að auka burðarþol viðkomandi fjarða. Þessi leið getur því verið mjög erfið í framkvæmd það sem fyrirséð er að aðeins einn aðili getur tekið þátt í útboðinu í flestum og jafnvel öllum útboðum – Til hvers er þá verið að halda útboð nema sem sýndargjörning.

Í sumum tilvikum er hámarks heimilaður lífmassi minni en gildandi burðarþol þegar tekið er tillit til útgefna eldisleyfa og áform í umhverfismats- og umsóknarferli. Hér er um að ræða sex firði með samtals u.þ.b. 15.000 tonn hámarks lífmassa sem gert er ráð fyrir að fari í útboð.

Í flestum tilvikum er aðeins einn aðili sem getur tekið þátt í útboðinu og jafnvel öllum útboðum – Til hvers er þá verið að halda útboð?

²³⁴ <https://www.althingi.is/altext/151/s/0294.html>

²³⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-835.pdf>

²³⁶ <https://www.althingi.is/altext/151/s/1521.html>

²³⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

Tafla 8.4. Eftirstöðvar á hámarks lífmassa á svæðum sem búið er að burðarþolsmeta og áætlaður hámarks lífmassi á svæðum sem á eftir að burðarþolsmeta.						
	Leyfi	Umsókn- arferli	Samtals	Lífrænt burðarþol	Eftir- stöðvar	Áætlað burðarþol
Patreks- og Tálknafjörður	20.000	0	20.000	20.000	0	
Arnarlax	12.200	0	12.200			
Arctic Fish	7.800	0	7.800			
Arnarfjörður	17.000	0	17.000	20.000	3.000	
Arnarlax	13.000	0	13.000			
Arctic Fish	4.000	0	4.000			
Dýrafjörður	10.000	0	0	10.000	0	
Arctic Fish	10.000	0	0	10.000		
Önundarfjörður	1.000	0	1.000	2.500	1.500	
ÍS 47	1.000	0	1.000			
Ísafjarðardjúp	12.800	14.800	27.600	30.000	2.400	
Arnarlax		10.000	10.000			
Arctic Fish	5.300	4.800	10.100			
Háafell	6.800		6.800			
Hábrún	700		700			
Jökulfirðir						15.000
Útboð						15.000
Berufjörður	9.800	0	9.800	10.000	200	
Fiskeldi Austfjarða	9.800	0	9.800			
Stöðvarfjörður	7.000	0	7.000	7.000	0	
Fiskeldi Austfjarða	7.000	0	7.000			
Fáskrúðsfjörður	11.000	0	11.000	15.000	4.000	
Fiskeldi Austfjarða	11.000	0	11.000			
Reyðafjörður	16.000	0	16.000	20.000	4.000	
Fiskeldi Austfjarða	16.000	0	16.000			
Seyðisfjörður	-	10.000	10.000	10.000		
Fiskeldi Austfjarða	0	10.000	10.000			
Norðfjarðarflói						7.500
Útboð						7.500
Mjóifjörður						7.500
Útboð						7.500
Eyjafjörður						20.000
Útboð						20.000
Samtals	104.600	24.800	119.400	144.500	15.100	50.000

9. Auðlindagjald og önnur gjöld

9.1 Umræðan

Tillaga LV

Fulltrúi Landsamband veiðifélaga (LV) kom með tillögur um útfærslu á auðlindagjald sem var kynnt í sérstökum viðauka í skjali um tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis frá 4. maí.²³⁸ Hugmyndin var að auðlindagjaldið yrði í tvennu lagi, grunngjald og sérstak gjald til þeirra sem ekki notuðu bestu þekktu framleiðsluaðferðir til verndar umhverfinu (tafla 9.1).²³⁹ Kallað var eftir hver afstaða stefnumótunarhópsins væri um tillögur fulltrúa LV. Ekkert var rætt um gjalddöku eða auðlindagjald á næsta fundi stefnumótunarhópsins þann 17. maí en það var gert þann 19. maí án þess að fram kæmi um hvað var rætt.

Tafla 9.1 Tillaga fulltrúa Landsambands veiðifélaga um útfærslu á auðlindagjaldi.

Auðlindagjald verði í tvennu lagi.

- „Grunngjald sem öll eldisfyrirtæki greiða sem nýta sameiginlega auðlind þ.e. hafsvæði utan netlaga til starfseminnar. Gjaldstofn verði X kr. eða % af söluverði pr. framleitt tonn sem renni til nærliggjandi sveitarfélags eða sveitarfélaga.
- Sérstakt gjald sem þau fyrirtæki greiða sem ekki nota bestu þekktu framleiðsluaðferðir til verndar umhverfinu. Þarna er meðal annars vísað til notkunar geldstofna í eldi eða öruggari kerfa. Gjaldið verði nokkuð hátt þannig að það nýtist sem stýritæki og hvatning til fyrirtækjanna. Gjaldið renni í ríkissjóð“.

Umræða um auðlindagjald

Á fundi starfshópsins frá 8. júní var farið yfir glærur um stöðu gjalddöku og hugmyndir um útfærslu á auðlindagjaldi.²⁴⁰ Kynnt var skjalið „Sérstök gjöld og auðlindagjald“ en þar var að finna umfjöllun um gjöld sjókvíaeldis í Umhverfissjóð sjókvíaeldis, hafnargjöld og mögulegar leiðir við útfærslu á gjalddöku auðlindagjalds. Ákveðið var að formaður og ritari stefnumótunarhópsins ynnu áfram með útfærslu á auðlindagjaldi. Meira kemur síðan ekki fram um auðlindagjald í fundargerðum en hugmyndir um fyrstu útfærslu er að finna í drögum að stefnumótunarskýrslu frá 4. júlí.

Umhverfisábyrgð og gjöld

Það vekur athygli að stefnumótunarhópurinn tekur ekki fyrir umhverfisgjöld á fundum sínum eða í tillögum í stefnumótunarskýrslunni. Í raun ganga tillögur um að fresta ströngum reglum um innleiðingu eftirlits á lífrænu álagi (kafla 4), gera litlar kröfur til eftirlits á laxalús án þess að það þurfi að grípa til viðbragða ef farið er yfir viðmiðunarmörk (kafla 3), litlar kröfur til skipulags og verklags er varðar heilbrigðismál (kafla 2) og að laxeldisfyrirtækin þyrftu ekki að taka til eftir sig og greiða kostnað í tilfelli slyasleppinga (kafla 5). Þess var jafnframt gætt að minnast ekki einu orði á lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð hvorki á fundum starfshópsins eða í stefnumótunarskýrslunni.

9.2 Tillögur

Gjaldstofn auðlindagjalds

Ýmsar útfærslur á gjaldstofni auðlindagjalds komu til greina og stefnumótunarhópurinn skoðaði nokkrar leiðir (tafla 9.2). Niðurstaða stefnumótunarhópsins var að miða við gjaldstofn auðlindagjalds við framleiðslu í sjó þar sem hópurinn telur að þessi aðferð sé best til þess fallin að finna út raunverulega nýtingu þess eldisrýmis sem notað er hverju sinni. Útreikningur gjaldstofns

²³⁸ I. Tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis. Þann 4.5.2017

²³⁹ I. Tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis. Þann 4.5.2017

²⁴⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 08.06.2017

auðlindagjalds myndi því miða við þyngd eldisfisks við slátrun að frádreginni þyngd (meðalstærð) seiða sem sett eru út í sjó.

Seinka og stjórna gjaldtöku

Haft skal í huga að með því að miða við sláturmagn geta fyrirtækin stjórnað gjaldtöku. Ef gjöldin hefðu verið miðuð

við framleiðsluheimildir eða hámarks lífmassa í rekstrarleyfi væru þau meiri, fyrirsjáanlegri og komið strax til gjaldtöku við úthlutun heimilda. Þannig geta fyrirtækin sem hafa sölsað undir sig eldissvæðum og framleiðsluheimildum í raun stjórnað hvaða gjöld eru greidd hverju sinni, haldið sínum svæðum fyrir eldi á ófrjóum laxi án notkunar og greiðslu auðlindagjalds í fjölmörg ár og blokkerað þannig möguleika annarra að nýta svæðin.²⁴¹ Til að koma í veg fyrir þetta var við breytingum á lögum um fiskeldi á árinu 2014 t.d. haft það fyrirkomulag fyrir Umhverfissjóð sjókvíaeldis að til fullra greiðsla kæmi við útgáfu rekstraleyfis.²⁴²

Laxeldisfyrirtæki sem hafa sölsað undir sig eldissvæðum og framleiðsluheimildum geta í raun stjórnað hvað gjöld eru greidd hverju sinni og haldið sínum svæðum án auðlindagjalds í fjölmörg ár.

Tafla 9.2. Hugmyndir stefnumótunarhópsins um útfærslur á gjaldstofni auðlindagjalds.

- *Að miða við heimilaða heildarframleiðslu rekstrarleyfis óháð nýtingu.* Fyrirtæki sem ekki hafa fullnýtt sitt rekstrarleyfi myndu þannig greiða auðlindagjald að fullu. Þau fyrirtæki sem ekki væru komin í fulla framleiðslu myndu því greiða auðlindagjald þótt framleiðsla væri ekki til staðar. Þetta er sú framkvæmd sem viðhöfð er vegna gjalds í Umhverfissjóð sjókvíaeldis.
- *Að miða við nýtingu eldisrýmis í sjó.* Þannig yrði reiknað tiltekið gjald á hverja kví. Með þessari aðferð væri verið að auka líkur á meiri þéttleika í kvíum með mögulegum vandamálum sem því fylgir varðandi eldið sjálft.
- *Að miða við framleiðslu í sjó.* Miðað við raunverulegt framleiðslumagn í sjó að frádregnum afföllum og að teknu tilliti til útsettra seiða. Samkvæmt þessari aðferð væri því verið að leggja auðlindagjald eingöngu á framleiðslu í sjó.
- *Að miða við hlutfall af söluverðmæti.* Með þessari aðferð yrði auðlindagjald hlutfall af söluverðmæti á hverjum tíma og myndi þannig breytast eftir markaðsverði.
- *Að miða við afkomu fyrirtækis.* Með þessari aðferð gætu fyrirtæki að nokkru stýrt auðlindagjaldi með því að auka útgjöld eða fjárfestingar sem myndi hafa áhrif til lækkunar auðlindagjalds.

Tillögur um auðlindagjald

Stefnumótunarhópurinn lagði til að rekstrarleyfishafar greiði auðlindagjald sem miðað er við framleiðslumagn eldisfisks í sjó og fái sex ára biðtíma á greiðslu auðlindagjalds talið frá þeim tíma þegar fyrsta slátrun hefst úr eldiskvíum fyrirtækisins:

- Auðlindagjald geti verið allt að 15 kr. á hvert framleitt kg af eldislaxi í sjó.
- Eldi ófrjórna laxa tímabundið undanþegið greiðslu auðlindagjalds og 50% afsláttur á greiðslu auðlindagjalds vegna eldis regnbogasilungs.

Bent var á að með auðlindagjaldi allt að 15 kr. á hvert framleitt kg af eldislaxi í sjó gæti gjaldið skilað rúmlega einum milljarði króna ef framleitt magn fer yfir 67.000 tonn, sem væri nálægt 5% af EBITDA á kg.

Ráðstöfun

Varðandi nýtingu á fjármuninum lagði stefnumótunarhópurinn til að 85% auðlindagjalds renni til uppbyggingar á innviðum á þeim svæðum sem nýtast við uppbyggingu fiskeldis og 15% auðlindagjalds renni í Umhverfissjóð sjókvíaeldis til að efla rannsóknir í fiskeldi. Fjármögnun sjóðsins byggist á árgjaldi sem rekstrarleyfishafar í sjókvíaelði greiða. Vegna sex ára biðtíma þar til fjármunir

²⁴¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/6.-Morgunbladid-2020-05-05.pdf>

²⁴² <https://www.althingi.is/altext/stjt/2014.049.html>

færu að berast í Umhverfissjóð sjókvíaeldis var lagt til af stefnumótunarhópnum að ráðstöfunarfé Umhverfissjóðs sjókvíaeldis verði aukið með árlegu 100 millj. kr. framlagi næstu þrjú árin frá og með 2018.

9.3 Staðan

Tillögurnar taka breytingum

Tillögur um útfærslu á töku auðlindagjalds tóku breytingum frá því sem fulltrúi LV lagði upp með við meðferð málsins hjá stefnumótunarhópnum. Tillögurnar tóku einnig breytingum eftir yfirferð umsagna á samráðsgáttinni²⁴³ og í meðferð málsins á Alþingi²⁴⁴ og birtust síðan sem lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð.²⁴⁵ Varðandi gjaldtöku þá voru gerðar allnokkrar breytingar á tillögum stefnumótunarhópsins er varðar (tafla 9.3):

- Upphæð gjaldsins.
- Og hvenær ætti að byrjað greiða gjaldið.

Upphæð gjaldsins

Í lögum nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð er miðað við að fjárhæð gjalds á hvert kílógramm slátraðs lax taki mið af alþjóðlegu markaðsverði á Atlantshafslaxi frá ágúst til október:²⁴⁶

- 3,5% þegar verð er 4,8 evrur á kílógramm eða hærra,
- 2% þegar verð er 4,3 evrur á kílógramm eða hærra en þó lægra en 4,8 evrur á kílógramm,
- 0,5% þegar verð er lægra en 4,3 evrur á kílógramm.

Fjárhæð gjalds á hvert kílógramm slátraðs regnbogasilungs og ófrjórra laxa nemur helmingi af gjaldi frjórna laxa. Tillaga stefnumótunarhópsins um að ekki þyrfti að greiða auðlindagjald fyrir ófrjóa laxa náði því ekki fram (tafla 9.3).

Tafla 9.3. Samanburður á tillögum stefnumótunarhópsins og endanlegri niðurstöðu í lögum nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð.

	Stefnumótunarhópurinn	Lög nr. 89/2019
Tímasetning greiðslu	Fái sex ára biðtíma á greiðslu auðlindagjalds talið frá þeim tíma þegar fyrsta slátrun hefst úr eldiskvíum fyrirtækisins.	Byrja að greiða strax við slátrun, en þrepaskipt hækkun og fullt gjald greitt árið 2026.
Gjaldtaka	Auðlindagjald geti verið allt að 15 kr. á hvert slátraðs kg af eldislaxi í sjó.	Stighækkandi auðlindagjald, allt upp í 3,5% af gjaldstofni (m.v. slátraðs fisks) þegar verð er 4,8 evrur á kílógramm eða hærra.
Ófrjór laxar	Tímabundið undanþegið greiðslu auðlindagjalds	Fjárhæð gjalds á hvert kílógramm af slátruðum ófrjóum laxi i skal nema helmingi af gjaldi.
Regnboga-silungur	50% afsláttur á greiðslu auðlindagjalds	Fjárhæð gjalds á hvert kílógramm slátraðs regnbogasilungs skal nema helmingi af gjaldi.
Lokaður eldisbúnaður	Engar tillögur	Fjárhæð gjalds á hvert kílógramm af slátruðum laxi sem alinn er í sjó með lokuðum eldisbúnaði skal nema helmingi af gjaldi.

²⁴³ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1257](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1257)

²⁴⁴ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=710>

²⁴⁵ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2019089.html>

²⁴⁶ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2019089.html>

Tímasetning greiðslu

Stefnumótunarhópurinn lagði til að laxeldisfyrirtækin fengju sex ára biðtíma á greiðslu auðlindagjalds. Þessi tillaga hefði geta falið í sér að auðlindagjald verði fyrst innheimt eftir rúm átta ár frá því að hrogn eldislaxa eða regnbogasilungs eru tekin inn í seiðaeldisstöð. Sjókvíaeldisfyrirtæki sem hefur starfsemi, illa rekin og verður gjaldþrota getur verið í rekstri í rúm 8 ár án þess að greiða auðlindagjald.²⁴⁷ Veruleg breyting var gerð á þessari tillögu í meðferð málsins í ráðuneytinu og Alþingi og var niðurstaðan að strax eftir fyrstu slátrun yrði auðlindagjald greitt að hluta og að fullum þunga árið 2026 (tafla 9.3).²⁴⁸

Viðmiðunartímabil gjaldsstofns

Það vekur athygli að viðmiðunartímabil gjaldsstofns taki mið af alþjóðlegu markaðsverði á Atlantshafslaxi yfir takmarkaðs tímabils á árinu eða frá ágúst til október.²⁴⁹ Á þessum tíma er markaðsverð á laxi að öllu jöfnu lægra.²⁵⁰ Með því að hafa gjaldstofninn lágan er hægt að halda auðlindagjaldinu lægra. Við þessu verður brugðist og fyrirhugað er að miða við almanaksárið²⁵¹ og þannig má gera ráð fyrir að auðlindagjöld hækki.

Gjaldtakan

Gert var ráð fyrir stighækkandi gjaldtöku og hefur hún verið að hækka, fór úr um 4 kr/kg árið 2021 upp í um 12 kr/kg á árinu 2022. Upphæð sem er innheimt er ennþá tiltölulega lág eða um 150 milljónir króna vegna ársins 2021.²⁵² Gjaldtakan mun síðan aukast á næstu árum og er gert ráð fyrir að gjaldið verði komið upp í um 35 kr/kg²⁵³ árið 2026 en það getur þó verið breytilegt allt eftir markaðsverði á þeim tíma. Miðað við 50.000 tonna framleiðslu gæti gjaldið þá verið rúmur 1,7 milljarður króna (50.000 tonn x 35.000 kr/tonn).

Hækkun á gjaldtöku

Í fjárlögunum 2023 er gert ráð fyrir breytingum á lögum nr. 89/2019, um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð með hækkun á gjaldhlutfalli úr 3,5% í 5% og að viðmiðunartímabili verði breytt í almanaksár. Á árinu 2023 er gert ráð fyrir að gjaldtaka af fiskeldi verði 1,5 milljarður ISK.²⁵⁴ Ef þessar breytingar hefðu ekki verið innleiddar hefði gjaldið verið rétt rúmur milljarður króna.²⁵⁵ Gjaldið er innheimt í áföngum og verður á næsta ári 4/7 af fullu gjaldi. Fullt gjald verður innheimt frá og með 2026.²⁵⁶ Tekjuauki ríkissjóðs verður 650 milljónir króna á árinu 2024 og 760 milljónir króna árið 2025. Þegar aðlögun fyrirtækjanna að gjaldtökunni verður lokið árið 2026 mun fiskeldisgjaldið verða um 800 milljónum krónum herra en ef gjaldhlutfallið hefði ekki verið hækkað og viðmiðunartímabilinu ekki verið breytt.²⁵⁷

Íþyngjandi gjaldtaka

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS), sem eru jafnframt hagsmunasamtök fiskeldis hafa komið fram með þá gagnrýni að gjaldtaka væri of íþyngjandi og það ætti ekki eingöngu við auðlindagjald, heldur einnig gjald í Umhverfissjóð sjókvíaeldis og skattheimtu aflagjalds.²⁵⁸ Stefnumótunarhópurinn lagði

²⁴⁷ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2019/11/Athugasemdir-vi-stefnumtunarskrsluna.pdf>

²⁴⁸ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2019089.html>

²⁴⁹ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2019089.html>

²⁵⁰ <https://corpsite.azureedge.net/corpsite/wp-content/uploads/2022/07/2022-Salmon-Industry-Handbook-1.pdf>

²⁵¹ <https://kjarninn.is/frettir/tekjur-vegna-fiskeldisgjalda-aukast-um-morg-hundrud-milljonir-vegna-breytinga-a-logum/>

²⁵² <https://www.fiskistofa.is/fiskveidistjorn/fiskeldi-i-sjo-gjaldtaka/>

²⁵³ <https://www.sfs.is/frett/ithyngjandi-gjaldtaka-haegir-a-verdmaetaskopun-i-fiskeldi>

²⁵⁴ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/FIR-Fjarlagafrumvarp_060922_vefur.pdf

²⁵⁵ <https://kjarninn.is/frettir/tekjur-vegna-fiskeldisgjalda-aukast-um-morg-hundrud-milljonir-vegna-breytinga-a-logum/>

²⁵⁶ <https://www.bb.is/2022/09/fiskeldi-43-haekkun-fiskeldisgjalds/>

²⁵⁷ <https://kjarninn.is/frettir/tekjur-vegna-fiskeldisgjalda-aukast-um-morg-hundrud-milljonir-vegna-breytinga-a-logum/>

²⁵⁸ <https://www.sfs.is/frett/ithyngjandi-gjaldtaka-haegir-a-verdmaetaskopun-i-fiskeldi>

til að gjaldið yrði að hámarki 15 kr/kg árið 2017 en það stefnir í að verði 45-55 kr/kg þegar gjaldtakan er komin á að fullu. SFS bendir einnig á að gjöld laxeldis hér á landi séu meiri og geti orðið meiri en í Noregi þegar allt er tekið með s.s. auðlindagjald, hafnargjöld og gjöld Umhverfissjóður sjókvíaeldis.²⁵⁹ Auðlindagjaldið verður því töluvert meira en lagt var upp með hjá stefnumótunarhópnum.

Við útgáfu á lögum nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð var auðlindagjald hækkað frá því sem stefnumótunarhópurinn lagði til. Aftur verður auðlindagjald hækkað með breytingu á lögnum vegna fjárlaga ársins 2023.

Raðstöfun

Fjármunir sem innheimtir hafa verið með heimild í lögum nr. 89/2019 er úthlutað í gegnum Fiskeldissjóð.²⁶⁰ Fyrir sjóðinn hefur verið gefin út reglugerð nr.100/2022 um fiskeldissjóð.²⁶¹ Sjóðurinn hefur sett sér úthlutunarreglur og búið er að úthluta 300 milljónum króna fyrir árin 2021 og 2022.²⁶² Það hafa verið skiptar skoðanir um sjóðinn og í því sambandi má nefna að Fjórðungsþing Vestfjarða hefur m.a. lagt til að fiskeldissjóður verði lagður niður sem samkeppnissjóður og gjaldið renni beint til innviðauppyggingar þar sem eldið er stundað.²⁶³

Umhverfisábyrgð og gjöld

Tillögur stefnumótunarhópsins ganga út á að lágmarka kostnað laxeldisfyrirtækja og kostnaður vegna umhverfismála er minni hér á landi en t.d. Noregi.^{264 265}

- **Slyasleppingar:** Í Noregi þarf atvinnugreinin að greiða kostnað við að fjarlægja eldislax úr veiðiám. Þegar rekja má slyasleppingu til ákveðins fyrirtækis greiðir það kostnaðinn. Ekki er gert ráð fyrir að fjarlægja eldislax úr veiðivötnum á Íslandi og þannig er mögulegum kostnaði fyrirtækjanna haldið í lágmarki (kafla 5).
- **Laxalús:** Í Noregi eru miklar kröfur um að halda tíðni laxalúsar í lágmarki sem felur í sér mikinn kostnað vegna mótvægisáðgerða og viðbragða þegar um frávík er að ræða. Jafnvel að framleiðsluheimildir verði minnkaðar ef ekki næst að hemja lúsina. Á Íslandi skal ráðherra setja ákvæði um aðgerðir vegna laxalúsar, sem ennþá er ekki komið í framkvæmd og kostnaður þannig minni (kafla 3).
- **Heilbrigðismál:** Í Noregi er búið að koma á framleiðslusvæðum sem takmarkar flutning á fiski á milli strandsvæða. Þar eru einnig gerðar meiri kröfur um flutningsbúnað fyrir lifandi fisk með tilheyrandi kostnaði. Á Íslandi er enginn vilji fyrir slíkar fyrirbyggjandi aðgerðir. Þannig ráða skammtíma sjónarmið fyrirtækja, þó veruleg hættu sé á að sjúkdómar geti borist á milli svæða með tilheyrandi tjóni fyrir samfélög og fyrirtæki eins og raunin hefur orðið (kafla 2).
- **Lífrænt álag:** Í Noregi er framleiðendum gert skylt að minnka framleiðslu á eldisvæðum eða hvíla þegar farið er út fyrir viðmiðunarmörk sem felur í sér aukinn kostnað. Ef tillögur stefnumótunarhópsins eru skoðaðar þá vantar á Íslandi viðmiðanir og óljóst hvort og þá í hvaða tilvikum hömlur verða settar á framleiðsluheimildir á eldisvæðum og því fylgir minni kostnaður (kafla 4).

²⁵⁹ <https://www.sfs.is/frett/er-gjaldtaka-af-fiskeldi-godra-gjalda-verd>

²⁶⁰ <https://www.althingi.is/lagas/150c/2019089.html>

²⁶¹ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur-og-fiskeldi/fiskeldissjodur/>

²⁶² <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur-og-fiskeldi/fiskeldissjodur/#Tab4>

²⁶³ <https://www.vestfiridir.is/static/files/Sveitarstjornarmal/FV/Fjorungsting/66thing/Haust/alyktun-um-gjaldtoku-i-sjokviaeldi-bokun-haustthingi-2021.pdf>

²⁶⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/6.-Morgunbladid-2020-05-05.pdf>

²⁶⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunar%C3%B0rsluna.pdf>

10. Eignarhald

10.1 Umræðan

Spurningin um eignarhald

Í trúnaðarskjali²⁶⁶ sem var tekið saman af formanni og ritara stefnumótunarhópsins og lagt fyrir fund hópsins þann 17. maí 2017 er varpað fram þeirri spurningu:

„Er rétt að setja tiltekin skilyrði vegna eignarhluta/atkvæðaréttar erlendra aðila í rekstraraðila eina og gert er í Færeyjum?“

Ekkert er skráð í fundagerði frá 17. maí hvort rætt hafi sérstaklega verið um takmarkanir á erlent eignarhald í íslensku laxeldi.

Engin umræða?

Skv. fundagerðum virðist engin umræða hafa verið um eignarhald á fundum stefnumótunarhópsins. Það verður athygli að það virðist ekkert hafa verið rætt um eignarhald í Færeyjum og hvað Íslendingar geta af þeim lært. Þann 17. júlí voru gefin út drög að stefnumótunarskýrslu þar sem lagt er til að ekki séu settar takmarkanir á eignarhald erlendra aðila í laxeldisfyrirtækjunum hér á landi. Það er ekki vitað til þessa að gerð hafi verið skýrsla þar sem skoðuð eru álitamál er snúa að eignarhaldi erlendra aðila í laxeldi í sjókvímum hér við land.

Snemma var tekin ákvörðun um að setja ekki takmarkanir á erlent eignarhald á laxeldisfyrirtæki að virðist án mikilla umræðu.

10.2 Tillögur

Engar hindranir

Til að tryggja fjárhagslegan ávinning þurfti að koma í veg fyrir hindranir sem gætu takmarkað eða hindrað það sem stefnt var að (kafla 12). Það þurfti því að koma í veg fyrir að takmarkanir yrðu settar á erlent eignarhald²⁶⁷ og var því lagt til í stefnumótunarskýrslunni:

„Starfshópurinn leggur til að ekki verði settar sérstakar takmarkanir á erlent eignarhald í íslensku fiskeldi“.

„Starfshópurinn mælir jafnframt ekki með þeirri aðferð að takmarka atkvæðisrétt erlendra aðila í hlutafélögum eins og gert er í færeyskum hlutafélögum sem stunda fiskeldisstarfsemi“.

Rökstuðningurinn

Í rökstuðningi fyrir því að engar takmarkanir yrðu settar á erlent eignarhald, skv. því sem fram kemur í stefnumótunarskýrslunni, eru eftirfarandi:

- *Íslendingar vildu ekki fjárfesta:* Ljóst er að erlendir fjárfestar fjármögnuðu uppbyggingu sjókvíaeldis þegar innlent fjármagn til slíkra fjárfestinga var ekki í boði.
- *Dregur úr áhuga erlendra aðila:* Takmarkanir á erlent eignarhald myndi draga úr fjárfestingum erlendra aðila í fiskeldi hér á landi og þannig skapa óvissu um framþróun fiskeldis.
- *Brot á alþjóðlegum samningum:* Slíkar takmarkanir á fjárfestingar erlendra aðila á EES svæðinu umfram innlenda væri brot á núverandi skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samningnum.

²⁶⁶ Í. Tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis. Frá 4.5.2017

²⁶⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/18.-Morgunbladid-2021-10-12.pdf>

- *Hagnaðurinn fluttur úr landi:* Til að koma í veg fyrir hagnaðurinn í laxeldisfyrirtækjunum verði fluttur úr landi og eigendur ráðstafi honum erlendis og fjárfesti ekki hér á landi verði komið á auðlindagjaldi.

Stefnumótunarhópurinn leggur áherslu á erlent eignarhald og að eldisleyfin verði einnig auglýst erlendis.

Alþjóðlegt útboð

Til að auðvelda aðgengi erlendra fjárfesta að auðlindinni íslenskir firðir þá var gert mögulegt að vera með alþjóðlegt útboð:

„Starfshópurinn bendir að í leyfisveitingakerfi í íslensku sjókvíaeldi sem hópurinn gerir tillögu um er gert ráð fyrir auglýsingum og mögulegu útboði á leyfum til sjókvíaeldis. Gert er ráð fyrir að slík leyfi verði auglýst bæði hér á landi og erlendis. Þannig yrði mögulegt útboð alþjóðlegt“.

10.3 Staðan

Íslendingar vildu ekki fjárfesta?

Í stefnumótunarskýrslunni er bent á að erlendir fjárfestar fjármögnuðu uppbyggingu sjókvíaeldis þegar innlent fjármagn til slíkra fjárfestinga var ekki í boði. En er málið svona einfalt? Mikilvægt er að hafa í huga að fjárfestum virðist hafa verið boðið ólíkir valkostir, allt eftir tímasetningu tilboðanna.²⁶⁸

- a) *Fjárfesta í rekstri:* Fyrir stefnumótun starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í fiskeldi, sem gefin var út 2017, var fjárfestum boðið að fjárfesta í rekstrinum.
- b) *Fjárfesta í eldisleyfum:* Eftir stefnumótunina, og ekki minnst eftir að lög um fiskeldi voru samþykkt á árinu 2019, var fjárfestum aðallega boðið að fjárfesta í eldisleyfum.

Því er haldið fram að takmarkanir á erlent eignarhald í laxeldisfyrirtækjum með sjókvíaeldi sé brot á EES samningi – En er það þannig?

Það var á árinu 2016 og jafnvel fyrr að byrjað var að skoða þann möguleika að gera eldisleyfin að verðmætum, með því að skrá laxeldis-fyrirtækin á erlendan hlutabréfamarkað. Fram til 2016/2017 fengu íslenskir fjárfestar því boð um að fjárfesta í rekstri laxeldisfyrirtækja, en þar var um allt aðra arðsemi að ræða en síðar.²⁶⁹

Brot á alþjóðlegum samningum?

Í stefnumótunarskýrslunni er hamrað á því að setja takmarkanir á erlent eignarhald sé brot á EES samninginum:

„Það er jafnframt nokkuð ljóst að slíkar takmarkanir á fjárfestingar erlendra aðila á EES svæðinu umfram innlenda væri brot á núverandi skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samningnum“.

Það er ekki að finna frekari röksemdafærslu í stefnumótunarskýrslunni né hvernig þessu er háttað í Færeyjum. Nýlega voru settar lög um erlent eignarhald í laxeldisfyrirtækjum í Færeyjum þar sem ákvæði eru um 20% hámark á annaðhvort beint eða óbeint erlent eignarhald.²⁷⁰ Nú þegar er laxeldisfyrirtæki í Færeyjum í fullri eigu erlendra aðila eins og í tilfelli Mowi. Með breytingu á

²⁶⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/08/24.-Morgunbladid-2022-08-03.pdf>

²⁶⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/08/24.-Morgunbladid-2022-08-03.pdf>

²⁷⁰ <https://www.logir.is/Logtingslog/83-fra-25-05-2009-um-aling-av-fiski-vm>

regluverkinu í Færeyjum er reglurnar að Mowi hefur ekki möguleika að auka umsvif sín í sjókvíaeldi á laxi en er heimilt í tilfelli landeldis. Það má margt læra af nágrönnum okkar Færeyingum.²⁷¹

Alþjóðlegt útboð

Stefnumótunarhópurinn lagði til að halda þeim möguleika að vera með alþjóðlegt útboð á eldisleyfum. Það er búið að skilgreina stjórnsýslun fyrir nýtt leyfisveitingarkerfi, en engin útboð hafa átt sér stað á eldisleyfum fram að þessu (kafla 8). Aftur á móti hafa eldisleyfin í núverandi leyfisveitingarkerfi gengið kaupum og sölum á erlendum hlutabréfamörkuðum og um það er fjallað í sérstökum skýrslum um Arnarlax²⁷² og Arctic Fish²⁷³ og gert verður einnig fyrir Fiskeldi Austfjarða/Laxar fiskeldi á næsta ári.

Þingmenn taka við sér og leggja fram þingsályktun um eignarhald í laxeldi og skoða eigi hvort takmarka eigi erlent eignarhald.

Þingmenn taka við sér

Alþingismenn eru að taka við sér og á vorþingi, löggjafarþing 2021–2022 var borin fram tillaga til þingsályktunar um eignarhald í laxeldi. Þar er m.a. lagt til að skoða hvort takmarka eigi eignarhald erlendra aðila á laxeldisfyrirtækjum.²⁷⁴ Fjórar innsendar umsagnir voru við þingsályktunartillögunni²⁷⁵ og er fjallað um þær í Kjarnanum.²⁷⁶ Framkvæmdastjóri tveggja íslenskra fiskeldisfyrirtækja, Hábrúnar hf. og ÍS 47 ehf. kemst m.a. þannig að orði í umsögn sinni:²⁷⁷

„Sú samþjöppun á eignarhaldi sem hefur átt sér stað í fiskeldi á sér vart hliðstæðu hér á landi.“

Annan tón er að finna í umsögn Arnarlax²⁷⁸ og Lax-inn²⁷⁹ ²⁸⁰sem verja erlent eignarhald, vísa m.a. til EES samnings og leggjast gegn tillögu þingmannanna. Lax-inn²⁸¹ er í eigu Sigurðar Péturssonar fyrrverandi framkvæmdastjóra Arctic Fish.

Viðbrögð ráðherra

Matvælaráðherra er nú með til skoðunar hvort heppilegt sé að mikill meirihluti hlutabréfa í íslenskum laxeldisfyrirtækjum sé í eigu erlendra aðila.²⁸² Í Stundinni er eftirfarandi haft eftir matvælaráðherra:²⁸³

„Eignarhald erlendra aðila í fiskeldisfyrirtækjum er eitt þeirra atriða sem tekið verður til sérstakrar skoðunar í þeirri stefnumótun sem nú er í gangi í ráðuneytinu. Verður vegið og metið hverjir kostirnir og gallarnir séu við slíkt eignarhald og að því hagsmunamati loknu verður svo litið til þess hvort og hvaða skref hægt sé að taka næst meðal annars með tilliti til EES-samningsins.“

Hagnaðurinn fluttur úr landi

²⁷¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/18-Morgunbladid-2021-10-12.pdf>

²⁷² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

²⁷³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

²⁷⁴ <https://www.althingi.is/altext/152/s/0598.html>

²⁷⁵ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=152&mn=419>

²⁷⁶ <https://kjarninn.is/frettir/samthjoppun-i-fiskeldi-haettuleg-eda-edlileg-throun/>

²⁷⁷ <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1263.pdf>

²⁷⁸ <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1222.pdf>

²⁷⁹ <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1245.pdf>

²⁸⁰ <http://www.bb.is/2022/04/thal-um-egnarhald-i-fiskeldi-skadleg-fyrir-uppbyggingu-eldisstarfsemi/>

²⁸¹ <https://www.lax-inn.is/>

²⁸² <https://stundin.is/grein/15908/sjavarutvegsradherra/>

²⁸³ <https://stundin.is/grein/15908/sjavarutvegsradherra/>

Stefnumótunarhópurinn bendir á að ef tillögur starfshópsins um auðlindagjald verða að veruleika mun sjókvíaelði greiða gjald af framleiðslunni til ríkisins umfram almennan tekjuskatt sem fyrirtæki greiða. Auðlindagjald mun þannig minnka þann hagnað sem erlendir eigendur fá greiddan út og geta mögulega flutt úr landi. Í stefnumótunarskýrslunni kemur eftirfarandi fram:²⁸⁴

„Þau rök hafa heyrt að hagnaður í fyrirtækjum sem lúta erlendri eignaraðild sé fluttur úr landi og eigendur ráðstafi honum erlendis og fjárfesti ekki hér á landi. Hvort þetta verður raunin á eftir að koma í ljós“.

Stofnendur selja

Laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila eru á Euronext Growth markaðinum og hlutabréf seld á opnum markaði. Þegar Arctic Fish fór á erlendan hlutabréfamarkað árið 2020 stækkar hluthafahópurinn verulega og fór eignarhlutur íslenskra aðila upp í 11% en hafði mest verið áður 5%. Í júní

2022 kom Síldarvinnslan inn í hluthafahópinn með 34,2% eignarhlut og var þá hlutur íslenskra fyrirtækja kominn í um 40%. Einn af stofnendum Bremesco Holding Ltd. náði að margfalda það sem lagt var í félagið 3,6 sinnum og selt öll sín hlutabréf fyrir andvirði 16 milljarða þrátt fyrir að uppsafnað tap á rekstrinum árin 2011-2020 hafi verið um 4 milljarðar ISK á verðlagi hvers árs.²⁸⁵ Í tilfelli Arnarlax var hlutur íslenskra aðila tæp 6% þegar félagið fór á markað árið 2019 og fór upp í rúm 16% á árinu 2020. Pactum AS er búið að selja öll sín hlutabréf í Arnarlaxi og margfalda það sem lagt var í félagið tæplega 12 sinnum. Feðgarnir Mattías Garðarsson og Kristján Mattíasson búsettir í Noregi eru búnir að fimmfald það sem lagt var í félagið og selja stærstan hluta sinn hlutabréfa. Þessi ávinningur næst þrátt fyrir að stór hluti framlags feðganna í Arnarlax hafi verið vinnslubúnaður sem aldrei var notaður og virðist hafa komið til lækkunar á útgreiddum arði.²⁸⁶

Frestun á auðlindagjaldi

Það er um að ræða tvö leyfisveitingarkerfi; núverandi (kaflí 7) og nýtt leyfisveitingarkerfi (kaflí 8) sem að vísu er ekki ennþá komið til framkvæmdar. Fyrir núverandi leyfisveitingarkerfi leggur stefnumótunarhópurinn til að fresta greiðslu auðlindagjalds í 6 ár frá fyrstu slátrun

(kaflí 9). Ef tillögur stefnumótunarhópsins hefðu náð fram að ganga væru erlendir eigendur laxeldisfyrirtækjanna ekki að greiða neitt auðlindagjald en á sama tíma að innleysa mikinn hagnað eins og raunin hefur verið (kaflí 12). Það var ekki fylgt tillögum stefnumótunarhópsins og í meðferð málsins voru kröfur til greiðslu auðlindagjalds auknar og verða hækkaðar enn frekar á árinu 2023 (kaflí 9).

Erlendir aðilar hafa náð að hagnast mikið á sölu hlutabréfa - Pactum AS er búið að selja öll sín hlutabréf í Arnarlaxi og margfalda það sem lagt var í félagið tæplega 12 sinnum.

Í stefnumótunarskýrslunni kemur fram að það eigi eftir að koma í ljós hvort hagnaður verði fluttur úr landi - Það er byrjað að raungerast að erlendir aðilar selja og Íslendingar kaupa.

Ef tillögur stefnumótunarhópsins hefðu náð fram að ganga væru erlendir eigendur laxeldisfyrirtækjanna ekki að greiða neitt auðlindagjald en á sama tíma að innleysa mikinn hagnað eins og raunin hefur verið.

²⁸⁴ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

²⁸⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

²⁸⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

11. Stærð fyrirtækja

11.1 Umræðan

Spurningin um framleiðslumagn

Í trúnaðarskjali²⁸⁷ sem var tekið saman af formanni og ritara stefnumótunarhópsins og lagt fyrir fund hópsins þann 17. maí 2017 er varpað fram þeirri spurningu:

„Á að setja í lög tiltekið hámark framleiðslumagns t.d. 25% af heildarframleiðslumagni, sem hver rekstraraðili má framleiða í sjókvíum við Ísland á hverjum tíma?“

Ekkert er skráð í fundagerði frá 17. maí um hvort rætt hafi verið um hámarks framleiðslumagn eða stærð fyrirtækja.

Umræða á fundum

Skv. fundagerðum virðist engin umræða hafa verið um það hvort setja eigi takmarkanir á stærð laxeldisfyrirtækja. Í drögum að stefnumótunarskýrslu frá 17. júlí var lagt til að ekki verði settar takmarkanir á stærð einstakra laxeldisfyrirtækja.

Snemma var tekin ákvörðun um að setja engin takmörk á stærð laxeldisfyrirtækja, að virðist án mikillar umræðu.

11.2 Tillögurnar

Engar hindranir

Til að tryggja fjárhagslegan ávinning þurfti að koma í veg fyrir hindranir sem gætu takmarkað eða hindrað að hægt væri að fara með laxeldisfyrirtækin á erlenda hlutabréfamarkaði. Það þurfti því að koma í veg fyrir að takmarkanir yrðu settar m.a. á stærð fyrirtækja.²⁸⁸ Það var sérstakur kafli í stefnumótunarskýrslunni um hámarks framleiðslumagn einstakra rekstrarleyfishafa eða stærð laxeldisfyrirtækja. Eftir að hafa reifað málið er komist að þessari niðurstöðu:²⁸⁹

„Starfshópurinn telur í ljósi framangreinds að ekki sé rétt að takmarka framleiðslumagn eins rekstrarleyfishafa“.

Rökstuðningurinn

Margt er tínt til að rökstuðnið að ekki verði settar takmarkanir á stærð einstakra laxeldisfyrirtækja og í því sambandi má nefna:

- *Erfitt að takmarka eignarhald:* Erfitt getur reynst að takmarka eignaraðild sama aðila að mörgum lögaðilum og koma í veg fyrir sniðgöngu ef ásetningur er til slíks.
- *Brot á alþjóðlegum samningum:* Takmarkanir á framleiðslumagni eins rekstrarleyfishafa sem voru í norskri löggjöf voru taldar brjóta gegn stofnsetningarrétti 42 skv. 31. gr. EES samningsins. Þannig féllu Norðmenn frá slíkum takmörkunum árið 2013 að kröfu Eftirlitsstofnunar EFTA.
- *Hagkvæmni:* Aukin hagkvæmni í rekstri.

²⁸⁷ I. Tillögur starfshóps um breytingar á stjórnsýslu vegna fiskeldis. Frá 4.5.2017

²⁸⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/17.-Morgunbladid-2021-09-27.pdf>

²⁸⁹ <https://www.stjomarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

Einn rekstraraðili?

Töluvert er rætt um stærð fyrirtækja í stefnumótunarskýrslunni, kosti og ókosti þess að vera með marga rekstraraðila og setja ekki takmarkanir á einstök fyrirtæki. Stefnumótunarhópurinn komst að eftirfarandi niðurstöðu:

„Þar sem ekki eru settar skorður við framsali getur einn aðili fræðilega eignast öll gildandi rekstrarleyfi og stjórnað þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðaeldi á landi og í sjó“

Í stefnumótunarskýrslunni er bent á að fræðilega geti einn aðili eignast öll gildandi rekstrarleyfi fyrir laxeldi í sjókvíum.

11.3 Staðan

Eitt laxeldisfyrirtæki?

Á árinu 2021 benti höfundur á að engar takmarkanir væru gerðar á stærð fyrirtækja eins og þekkist í íslenskum sjávarútvegi.²⁹⁰ Fyrr á árinu hafði Samkeppniseftirlitið samþykkt sameiningu Fiskeldis Austfjarða og Laxa fiskeldi.²⁹¹ Í framhaldinu hefur Fiskeldi Austfjarða unnið að yfirtöku á Löxum fiskeldi.²⁹² Með þessari sameiningu er eitt fyrirtæki með allt sjókvíaelði á Austfjörðum. Á Vestfjörðum gæti einnig sama þróun átt sér stað með sameiningu Arnarlax og Arctic Fish og jafnvel einnig að Háafell verði yfirtekið. Nú þegar eru nýir aðilar byrjaðir að kaupa hluti í Hraðfrystihúsinu – Gunnvöru hf. móðurfélagi Háafells. Ef að þeim tímapunkti kemur verður sameinað félag með mest allt sjókvíaelði á Vestfjörðum.²⁹³

Þingmenn taka við sér

Alþingismenn eru að taka við sér og á vorþingi, löggjafarþingi 2021–2022 er borin fram tillaga til þingsályktunar um eignarhald í laxeldi. Fram kemur í greinagerð með tillögunni varðandi stærð laxeldisfyrirtækja:²⁹⁴

„Hugsanlegt er að einn aðili eignist öll gild rekstrarleyfi og stýri þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðaeldi í sjó og á landi. Við það skapast sú hættu að einn aðili stjórni stórum landsvæðum með þeim afleiðingum að samfélög, sveitarstjórnir og stjórnvöld eigi meira undir honum en góðu hófi gegnir.“

Þingmenn taka við sér og leggja fram þingsályktun og benda m.a. á að einn aðili geti stjórnað stórum landsvæðum með þeim afleiðingum að samfélög, sveitarstjórnir og stjórnvöld eigi meira undir honum en góðu hófi gegnir“

Þingsályktunin hefur ekki fengið endanlega afgreiðslu á Alþingi,²⁹⁵ en matvælaráðherra ákveðið að fara í stefnumótun fyrir fiskeldi²⁹⁶ þar sem gera má ráð fyrir að stærð laxeldisfyrirtækja verði m.a. tekið fyrir.

Samkeppniseftirlitið tekur við sér

Samkeppniseftirlitið samþykkti samruna Fiskeldis Austfjarða og Laxa fiskeldis í júní 2021.²⁹⁷ Við rannsókn samrunans kom í ljós að hlutdeild samrunaaðila í laxeldi á Íslandi væru umtalsverður.

²⁹⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/17.-Morgunbladid-2021-09-27.pdf>

²⁹¹ <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/4028>

²⁹² <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2021/12/13/ice-fish-farm-yfirtekur-laxa/>

²⁹³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

²⁹⁴ <https://www.althingi.is/altext/152/s/0598.html>

²⁹⁵ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=152&mnr=419>

²⁹⁶ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/matvaelastefna/>

²⁹⁷ <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2021/27-2021.pdf>

Samkeppniseftirlitið taldi þó ekki tilefni til íhlutunar í samrunann.²⁹⁸ Við fyrirhugaðan samruna SalMar ASA á NTS ASA, móðurfélaga Arnarlax og Arctic Fish þótti Samkeppniseftirlitinu ástæða til að skoða málið vel. Sá samruni leiðir til þess að keppinautarnir Arnarlax og Arctic Fish, sem stunda sjókvíaelði á Vestfjörðum, verða undir yfirráðum sama aðila.²⁹⁹ Málið var einnig til skoðunar hjá framkvæmdarstjórn ESB.

Seinkun í ferlinu

Norska laxeldisfyrirtækið Salmar, eigandi Arnarlax, segir að rannsókn samkeppnisyfirvalda muni seinka samruna þess. Yfirlýsingar Salmar bendi til að fyrirtækið hafi búið við að samruninn fengi hraðari afgreiðslu hjá yfirvöldum.³⁰⁰

„Það ferli að fá nauðsynlegt samþykki eftirlitsaðila fyrir samrunanum hefur tekið lengri tíma en upphaflega var gert ráð fyrir þegar samrunaáætlunin var gerð. Af þessum ástæðum telur Salmar að félagið þurfi að boða til hluthafafundar til að lengja tímafrestinn sem félagið ætlar sér til að ganga frá samrunanum.“

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað sjónarmiða og upplýsinga frá markaðs- og hagaðilum. Gefur rannsóknin m.a. tilefni til þess að ætla að markaðshlutdeild aðila á líklegum mörkuðum málsins verði töluverð. Mál þetta varðar skipulag laxeldis á Íslandi til framtíðar. Í því ljósi gefur Samkeppniseftirlitið þeim sem þess kjósa færi á koma að skriflegum sjónarmiðum sem skipt geta máli við rannsókn málsins og var tímafrestur 16. september 2022.³⁰¹ Það vakti einnig athygli að Samkeppniseftirlitið auglýsti eftir viðbrögðum á samfélagsmiðlum þann 6. september.³⁰²

Rannsókn framkvæmdastjórnar ESB

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins rannsakaði samruna norsku fyrirtækjanna Salmar og NTS og setti sem skilyrði, sem fólu í sér að dótturfyrirtækið Arctic Fish verði selt til frá hinu sameinaða fyrirtæki.³⁰³ Það var niðurstaða rannsóknar framkvæmdastjórnarinnar

„að íslenskur eldislax tilheyri sérstökum vörumarkaði. Myndi samruninn að óbreyttu leiða til umtalsverðrar röskunar á samkeppni með því að sameinað fyrirtæki yrði langstærsti framleiðandi að íslenskum laxi inn á EES-svæðið. Að mati framkvæmdastjórnarinnar hefði það leitt til hærra verðs og minni valmöguleika fyrir viðskipti með íslenskan lax. Til að bregðast við þeirri samkeppnisröskun bauðst SalMar til þess að selja frá sér starfsemi NTS hér á landi, nánar tiltekið Arctic Fish“.

Mowi stefnir að kaupa

Samkeppniseftirlitið hefur veitt undanþágu til framkvæmdar samruna norsku fyrirtækjanna Salmar og NTS með skilyrðum sem fela í sér að dótturfyrirtækið Arctic Fish verði selt frá hinu sameinaða fyrirtæki.³⁰⁴ Í framhaldinu hefur Mowi sýnt áhuga að kaupa eignarhluta norsku félaganna í Arctic Fish og vera meirihluta eigandi í félaginu.^{305 306 307} Mowi er stærsta laxeldisfyrirtæki í heimi með starfsemi í nokkrum löndum. ³⁰⁸ Það tókst því ekki að sameina Arnarlax og Arctic Fish að þessu sinni.

²⁹⁸ <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/4028>

²⁹⁹ <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samruni-a-laxeldismarkadi-afraam-til-rannsoknar-oskad-eftr-sjonamidum>

³⁰⁰ <https://stundin.is/grein/15965/rannsokn-samkeppnisyfirvalda-seinkar-samruna-laxeldisfyrirtækja-vestfjordum/>

³⁰¹ <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samruni-a-laxeldismarkadi-afraam-til-rannsoknar-oskad-eftr-sjonamidum>

³⁰² <https://www.facebook.com/samkeppniseftirlitid>

³⁰³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6425

³⁰⁴ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2022/11/01/koma-i-veg-fyrir-samthjoppun-i-islensku-laxeldi/>

³⁰⁵ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2022/11/03/i-thessu-felst-vidurkenning-fyrir-okkur/>

³⁰⁶ <https://ilaks.no/mowi-betaler-19-milliarder-kroner-for-islandsk-oppdretter-det-islandske-lakseventyret-har-sa-vidt-begynt/>

³⁰⁷ <https://ilaks.no/salmar-gar-videre-med-nts-oppkjop-til-tross-for-usikre-rammevilkur/>

³⁰⁸ <https://mowi.com/>

12. Til fjárhagslegs ávinnings

12.1 Umræðan

Glærुकynning

Á þriðja fundi stefnumótunarhópsins, seinni hluta janúar mánaðar voru Kjartan Ólafsson stjórnarformaður Arnarlax og Guðmundur Gíslason stjórnarformaður Fiskeldis Austfjarða með sérstaka glærुकynningu um fiskeldi. Í umræðunni kom m.a. fram:³⁰⁹

„ÓS spurði hvort þrýstingur á stækkun á Íslandi væri drifinn áfram af fjárfestum. Jafnframt var rætt um hækkun á verði og verðmat fyrirtækja“.

Hér er það Óðinn Sigþórsson, fulltrúi Landssambands veiðifélaga (LV) sem spyr. Höfundur hefur óskað eftir að fá glærुकynningu afhentar en í svari ráðuneytisins í tölvupósti frá 29. júní 2022 kemur fram að þetta séu ekki gögn sem voru unnin af ráðuneytinu eða fyrir það og eru því ekki aðgengilegar. Innihald kynningaglæra er því ekki nákvæmlega þekkt en miðað við umræðuna sem fram kemur í fundargerð bendir allt til að hér hafi verið um að ræða sölukynningu. Það liggur ekki fyrir hvort öðrum hagsmunaaðilum hafi verið boðið eða fengið að halda sambærilega kynningu.

Snemma mátti vera ljóst að stjórnarformennirnir stefndu með sín félög á erlendan hlutabréfamarkað til mikils fjárhagslegs ávinnings.

Á markað og verðmat

Á fimmta fundi stefnumótunarhópsins þann 10. febrúar 2017 var umræða um fjármögnun í laxeldi og aðkomu áhættufjárfesta:³¹⁰

„KÓ greindi frá að tímarammi á skráningu Arnarlax væri sumarið 2018“.

Fulltrúi LV spurði fyrir um verðmat á Arnarlaxi:³¹¹

„KÓ svaraði að markaðurinn mæti það hugsanlega á tugi milljarða“.

Hlutabréfamarkaðurinn

Áhættumatinu var ætlað að vera úthlutunarkerfi fyrir eldi á frjóum laxi. Forstjóri og sérfræðingar Haf-rannsóknastofnunar kynntu áhættumatið fyrir stefnumótunarhópnum þann 14. júlí. Rætt var um hvernig stjórnvöld muni taka á móti áhættumatinu. Fundur hófst klukkan 9 og var slitið klukkan 12. Í niðurstöðum fundargerðar kemur fram:³¹²

„Ákveðið að nefndarmenn fái sendar glæur og áhættumatsskýrslu eftir kl. 14 þegar hlutabréfamarkaður í Noregi hefur lokað“.

Úr fundargerðum stefnumótunarhópsins:

- Rætt um hækkun á verði og verðmat fyrirtækja.
 - KÓ greindi frá að tímarammi á skráningu Arnarlax væri sumarið 2018.
 - KÓ svaraði að markaðurinn mæti það hugsanlega á tugi milljarða.
 - Ákveðið að nefndarmenn fái sendar glæur og áhættumatsskýrslu eftir kl. 14 þegar hlutabréfamarkaður í Noregi hefur lokað.
-

³⁰⁹ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 27.01.2017

³¹⁰ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 10.02.2017

³¹¹ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 10.02.2017

³¹² Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 14.07.2017

Blikkandi aðvörunarljós

Það var strax ljóst í byrjun ársins 2017 í hvert stefndi, ákveðin aðvörunarljós voru farin að blikka og því eðlilegt að þrír opinberir fulltrúar í stefnumótunarhópnum, að minnst kosti þeir sem voru fulltrúar ráðuneyta, kæmu þeim skilaboðum til sinna yfirmanna að fulltrúar atvinnugreinarinnar væru fyrst og fremst að vinna að sínum eigin hagsmunum. Hvort það hefur verið gert liggja ekki upplýsingar um og þá hvort einhver viðbrögð hafi verið þeim.

12.2 Tillögur

Að þessu var stefnt

Það voru miklir fjárhagslegir hagsmunir undir hjá stjórnarformönnum Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða og fulltrúum atvinnugreinarinnar í stefnumótunarhópnum (kafla 1.2). Ákvörðun um að fara með Arnarlax á erlenda hlutabréfamarkað lág fyrir á árinu 2016³¹³ og jafnvel hugsanlega fyrr. Eins og fram kemur í fundargerð stefnumótunarhópsins stefndi Arnarlax á markað um sumarið 2018 og markaðurinn myndi meta félagið hugsanlega á tugi milljarða.³¹⁴ Í tilfalli Fiskeldis Austfjarða kom kemur fram í frétt í október 2017 tæpum tveimur mánuðum eftir að stefnumótunarskýrslan var gefin út að Midt-Norsk Havbruk greiði að lágmarki 965 milljónir fyrir ný hlutabréf í Fiskeldi Austfjarða en ef fyrirtækið fær leyfi til aukinnar framleiðslu á næstu árum gæti kaupverðið hækkað í allt að 3,9 milljarða króna.³¹⁵

Til að tryggja sem mestan fjárhagslegan ávinning laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila:

- a) Engar takmarkanir á erlent eignarhald.*
 - b) Engar takmarkanir á stærð laxeldisfyrirtækja.*
 - c) Ákvæði sett í lög um ófrjóa laxa til að hægt væri að halda svæðum.*
 - d) Hagstæðar reglur fyrir útboð fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila til að auðvelda þeim að ná nýjum svæðum.*
 - e) Fara úr að miða við framleiðslu í hámarks lífmassa juku framleiðsluheimildir um 30%.*
 - f) Gildistími eldisleyfa lengdur um 6 ár.*
-

Setja hindranir

Til að tryggja fjárhagslegan ávinning þurfti að koma í veg fyrir hindranir eða setja hindranir:

- Koma í veg fyrir að takmarkanir yrðu settar á erlent eignarhald (kafla 10)³¹⁶
- Koma í veg fyrir að takmarkanir yrðu settar á stærð fyrirtækja (kafla 11).³¹⁷
- Ófrjór laxar – til að getað haldið svæðum þar sem ekki var heimilt að vera með frjóa eldislaxa (kafla 6).

Með því að engar takmarkanir væru settar á erlent eignarhald var hægt að tryggja mikla eftirspurn á erlendum hlutabréfamörkuðum. Jafnframt með því að engar takmarkanir væru settar á stærð fyrirtækja var hægt að auka verðmæti laxeldisfyrirtækjanna. Það vekur athygli að ekkert kemur fram í fundargerðum stefnumótunarhópsins um að það hafi verið umræða um eignarhald og stærð fyrirtækja og vakna spurningar um að hve miklu leiti það var rætt innan hópsins.

³¹³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³¹⁴ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 10.02.2017

³¹⁵ <https://timarit.is/page/6881897#page/n5/mode/2up>

³¹⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/18.-Morgunbladid-2021-10-12.pdf>

³¹⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/17.-Morgunbladid-2021-09-27.pdf>

Ný svæði

Það var snemma ljóst að allnokkur svæði myndu ekki vera burðarþolsmetin og þannig ekki möguleiki að hald innan núverandi eða gamla leyfisveitingarkerfisins. Stefnumótunarhópurinn lagði því til að nýttu leyfisveitingarkerfi væri tekið í notkun (kaflí 8). Þar eru leikreglur hannaðar þannig í reglugerð að auðveldara verði fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihluta eigu erlendra aðila fá eldisleyfi en í tilfelli nýrra rekstraraðila.

Stefnumótunin snérist í raun að mestu leiti að tryggja fjárhagslega hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila.

Hámarks lífmassi

Eflaust hafa íslenskir frumkvöðlar áttað sig snemma á því að það gæti verið mikill ávinningur fólgin í því að taka upp norskar reglur um hámarks lífmassa í staðinn fyrir að miða við framleiðslu eins og var gert þegar stefnumótunarskýrslan var í vinnslu (viðauki 7). Með því að breyta starfs- og rekstrarleyfum úr framleiðslu í hámarks lífmassa aukast framleiðsluheimildir u.þ.b. 30% og verðmæti eldisleyfa aukast um það sem því nemur (kaflí 7). Hér er um að ræða verulegan fjárhaglegan ávinning laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila.³¹⁸

Leyfistími lengdur

Auðlindin íslenskir firðir voru verðmætin og starfs- og rekstrarleyfi setja tímabundinn nýtingarrétt. Í stefnumótunarskýrslunni var lagt til að nýtingarrétturinn í tilfelli rekstrarleyfis yrði lengdur úr 10 árum í 16 ár, og þannig voru eldisvæðin gerð að meiri verðmætum. Í ársskýrslum móðurfélaga Arnarlax³¹⁹ og Fiskeldis Austfjarða³²⁰ er gert ráð fyrir að eftir 16 ára leyfistíma verði leyfin endurnýjuð fyrir vægt gjald.

12.3 Staðan

Stefnumótunin snérist um fjárhagslegan ávinning

Höfundur kom með athugasemd við stefnumótunarskýrsluna og fiskeldisfrumvarpið snemma á árinu 2019:³²¹

„Forsvarsmenn laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa farið geyst í að „*helga sér svæði*“, koma sér í lykilstöðu við stefnumótun og tryggja þar sína hagsmuni. Drifkrafturinn í vinnu stefnumótunarhópsins, leiddur af fulltrúum atvinnugreinarinnar, var að gæta hagsmuna og stöðu laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila, ná fjárhaglegum ávinningi á kostnað samfélagsins og minni eldisfyrirtækja í eigu íslenskra aðila“.

Því miður er allt þetta smá saman að raungerast.

Arnarlax var skráður á erlendan hlutabréfamarkað á árinu 2019, Fiskeldi Austfjarða árið 2020 og Arctic Fish árið 2021. Laxar fiskeldi koma á markað í gegnum Fiskeldi Austfjarða sem hefur yfirtekið félagið.

Að þessu var stefnt

Þegar stefnumótunin átti sér stað voru laxeldisfyrirtækin komin í meirihlutaeigu erlendra aðila. Eldisvæðin eða eldisleyfin voru

³¹⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

³¹⁹ https://www.arnarlax.is/static/files/fjarfestar/icelandic-salmon-annual-report-2020_final.pdf

³²⁰ <https://assets.website-files.com/5ef0d4f070e13ebc659f3bd7/605299306a63e9de617dbb4f ICE%20FISH%20FARM%20AS%20Annual%20report%202020%20with%20notes.pdf>

³²¹ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2019/11/Athugasemd-vi-fiskeldisfrumvarpi.pdf>

verðmætin og hægt var að ná miklum fjárhagslegum ávinningi með að fara með þau á erlenda hlutabréfamarkað.³²² Engar takmarkanir á erlent eignarhald og stærð fyrirtækja var forsendan fyrir því að hægt væri að fara með laxeldisfyrirtækin á erlendan hlutabréfamarkað og ná mikilli hækkun

í hafi á verðmætum hlutabréfa. Nú eru öll laxeldisfyrirtækin í meirihlutaeigu erlendra aðila skráð á erlendum hlutabréfamarkaði. Það var stefnt að því að skrá fyrsta félagið á markað 2018 en það var ekki gert fyrr en ári seinna, en lög um fiskeldi voru samþykkt á árinu 2019. Arnarlax³²³ var skráður á erlendan hlutabréfamarkað á árinu 2019, Fiskeldi Austfjarða³²⁴ árið 2020 og Arctic Fish³²⁵ á árinu 2021. Laxar fiskeldi koma á markað í gegnum Fiskeldi Austfjarða sem hefur yfirtekið félagið.

Verðmæti eldisleyfa

Ef skoðuð er staðan á verðmætum eldisleyfa í lok ársins 2021 þá eru þau hjá Arnarlaxi um 40 milljarðar ISK,³²⁶ hjá Arctic Fish rúmir 20 milljarðar ISK³²⁷ og hjá Fiskeldi Austfjarða (og Löxum fiskeldi) um 45 milljarðar ISK.³²⁸

Verðmæti eldisleyfa þessara þriggja laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila eru því áætluð um **105 milljarðar ISK** en verðmæti leyfa sveiflast eftir gengi hluta hverju sinni og stjórnvaldsákvörðunum s.s. breytingum á hámarks lífmassa frjórri laxa í áhættumati erfðablöndunar. Verðmæti hvers tonns af hámarks lífmassa eru að meðaltali um 1,1 milljón ISK í lok ársins 2021. Ennþá eiga félögin eftir að fá eldisleyfi fyrir um 30.000 tonnum og ef gengið er út frá því að ekki sé fyrirfram búið að taka út væntanlegan ávinning og það fái á endanum eldisleyfi fyrir eldi á frjóum laxi geta verðmætin aukist um 30 milljarðar ISK (29.300 tonn x 1,1 milljarður ISK/tonn) og þá orðið samtals **135 milljarðar ISK**.³²⁹

Stofnendur byrjaðir að selja

Í greinargerð sem höfundur sendi til allra alþingismanna áður en lög um fiskeldi voru samþykkt frá Alþingi Íslendinga³³⁰ kemur m.a. fram:³³¹

„Drifkrafturinn við að „*helga sér svæði*“ virðist vera að ná fjárhagslegum ávinningi. Hagnaðarvon getur því falist í að selja sín hlutabréf í uppbyggingarfasanum og forðast þannig að taka óþarfa áhættu og láta á það reyna hvort reksturinn geti orðið sjálfbær“.

Verðmæti eldisleyfa laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila eru áætluð um 105 milljarðar ISK en verðmæti leyfa sveiflast eftir gengi hluta hverju sinni og stjórnvaldsákvörðunum.

Bent var á að frumkvöðlar kunni að selja sín hlutabréf. Nú hafa stofnendur Arctic Fish selt öll sín hlutabréf í félaginu.

³²² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

³²³ <https://live.euronext.com/en/product/equities/NO0010724701-MERK>

³²⁴ <https://live.euronext.com/en/product/equities/NO0010884794-MERK>

³²⁵ <https://live.euronext.com/en/product/equities/NO0010917719-MERK>

³²⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³²⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

³²⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

³²⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

³³⁰ <https://lagareldi.is/fljotandi-ad-feigdarosi/>

³³¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDsluna.pdf>

Höfundur er að skoða einstök laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila og er búinn með Arnarlax³³² og Arctic Fish.³³³ Stofnendur eða frumkvöðlar að Arctic Fish eru búnir að selja öll sín hlutabréf og að stórum hluta hjá Arnarlaxi. Jafnframt bentir allt til að stofnendur hjá Löxum fiskeldi séu búnir að selja mest öll sín hlutabréf. Skýrslur um Fiskeldi Austfjarða og Laxa fiskeldi verða birtar á næsta ári.

³³² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³³³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

13. Niðurstöður og umræður

13.1 Stefnumótunarhópurinn, vinnubrögðin og umræðan

Drifkrafturinn

Drifkrafturinn í vinnu stefnumótunarhópsins, leiddur af fulltrúum atvinnugreinarinnar var að gæta hagsmuna laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila, ná fjárhaglegum ávinningi og að halda kostnaði vegna umhverfismála í algjöru lágmarki. Það var ekki nægilega vel gætt að hagsmunum annarra s.s. íslenskra fiskeldisfyrirtækja, eigenda lítilla veiðiáa og sveitafélaga sem ekki sátu við borðið.³³⁴

Fundir

Stefnumótunarhópurinn var stofnaður þann 1. desember 2016 af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (viðauki 1). Starfshópurinn hélt 24 fundi og skilaði af sér skýrslu þann 21. ágúst 2017 (tafla 13.1; viðauki 2). Það var margt ábótavant í stefnumótuninni sem eflaust má rekja til tímapressu sem lagt var á skil á tillögum og ekki minnst að leiðandi aðilar í stefnumótunarhópnum, fulltrúar LF í voru að mestu með hugann við fjárhagslegum ávinningi fyrir sig og sín fyrirtæki.

Stefnumótunarhópurinn

Í stefnumótunarhópnum voru sex fulltrúar, sem höfðu mismunandi bakgrunn og hlutverk og má skipta í þrjá hópa:

- **Fulltrúar atvinnugreinarinnar:** Forráðamenn laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila höfðu farið offari í að „helga sér svæði“. Arnarlax með rúmlega 70.000 tonn og Fiskeldi Austfjarða með um 54.000 tonn á árinu 2016 og voru með um 70% framleiðsluheimilda sem leyfi var búið að fást fyrir eða voru í umhverfismats- og umsóknarferli. Fjárhagslegir hagsmunir voru miklir og stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða komu sér í starfshóp fyrir stefnumótun í fiskeldi sem fulltrúar Landsambands fiskeldisstöðva (LF.)³³⁵ Á meðan á vinnu stefnumótahópsins stóð var unnið samtímis að málum fyrirtækja stjórnarformannanna í stjórnsýslunni er lúta að umhverfismati- og umsóknarferli (kafli 7).

Tafla 13.1. Helstu mál sem tekin voru fyrir á fundum stefnumótunarhópsins eftir mánuðum á árunum 2016 og 2017 (viðauki 2).

Desember	• Rætt um áhersluatriði og helstu áskoranir sem starfshópurinn ætti að fjalla um • Áhættumat erfðablöndunar
Janúar	• Áhættumat erfðablöndunar • Glærुकynning stjórnarformannanna • Fjárfestingar og verðmat fyrirtækja
Febrúar	• Áhættumat erfðablöndunar • Ófrjóir laxar • Fjármögnun, aðkomu áhættufjárfesta, verðmat og skráning á hlutabréfamarkað
Mars	• Heilbrigðismál fiskeldis og laxalús • Lífrænt burðarþol og staðsetningar • Vankantar leyfisveitingarkerfisins
Apríl	• Farið yfir verkefnalista • Ófrjóir laxar • Áhættumat erfðablöndunar
Mái	• Úthlutunaraðferðir og leyfisveitingarkerfið • LV með tillögur um svæðaskiptingu og úthlutun eldissvæða • Umhverfismál og fundað með náttúruverndarsamtökum
Júní	• Áhættumat erfðablöndunar • Auðlindagjald • Heimsókn sveitastjórnarfulltrúa
Júlí	• Vöktun vegna laxalúsar og stroks • Áhættumatið kynnt og undirskifuð bókun stefnumótunarhópsins um innleiðingu áhættumats erfðablöndunar • Fyrstu drög að stefnumótunarskýrslunni sem fór til almennrar dreifingar
Ágúst	• Bókun LF vegna áhættumats erfðablöndunar sem síðan var dregin til baka • Stefnumótunarskýrslunni skilað inn til ráðherra

³³⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B0tunarsk%C3%B0rsluna.pdf>

³³⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B0tunarsk%C3%B0rsluna.pdf>

• **Fulltrúi veiðiréttaeigenda:**

Hagsmunagæsla Landsambands veiðifélaga (LV) fólst því að verja stærri laxveiðiár meðlima í sambandinu og ekki að ástæðulausu að veiðiréttar-eigendur utan LV hafi verið ósáttir og ekki samstíga sambandinu í sínum málflutningi við afgreiðslu málsins á Alþingi Íslendinga. Fulltrúi LV var sá eini sem kom með áleitnar ábendingar um mögulegan fárhagslegs ávinnings fyrirtækja stjórnarformannanna (kaflí 12) og virtist jafnframt sá eini í stefnumótahópnum sem hafði raunverulegar áhyggjur á fisksjúkdómamálum sem síðan reyndust vera eitt af stóru málunum (kaflí 2).

- **Fulltrúar stjórnsýslunnar:** Við skipan fulltrúa ráðuneyta í stefnumótunarhópinn vekur athygli almennt lítil þekking á málefnum fiskeldis enda ber stefnumótunarskýrslan þess glögg merki. Í vinnunni hafa hagsmunaaðilar ráðið för og fulltrúar frá stjórnsýslunni ekki unnið sína heimavinnu. Það vekur jafnframt athygli að niðurstaðan er að Íslendingar standa að baki nágrannalöndum í opinberri umgjörð stjórnsýslu fyrir umhverfismál laxeldis, þrátt fyrir setu opinberra starfsmanna í starfshópnum m.a. með fulltrúa frá Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.³³⁶

Hagsmunagæslan

- ✓ *Fulltrúar Landsambands fiskeldisstöðva (LF) eða laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlenda huguðu fyrstu fremst að sérhagsmunum sinna fyrirtækja.*
- ✓ *Fulltrúi Landsambands veiðifélaga hugaði fyrst og fremst að verndun stærri laxveiðiáa, veitti einnig fulltrúum LF aðhald og reyndi að koma heilbrigðis- og umhverfismálum inn í umræðuna.*
- ✓ *Opinberir fulltrúar í stefnumótunarhópnum voru ekki að vinna sína heimavinnu.*
- ✓ *Ritari starfshópsins hafði óheppilega tengingu við stjórnarformann Arnarlax.*
- ✓ *Margir sátu ekki við borðið, s.s. sveitastjórnarmenn og fulltrúar íslenskra fiskeldisfyrirtækja.*

Þeir sem ekki höfðu aðkomu að borðinu

Sveitarstjórnarmenn, eigendur lítilla veiðiáa, íslensk fiskeldisfyrirtæki, náttúruverndarsamtök o.fl. höfðu ekki eða mjög takmarkaða aðkomu að stefnumótun í fiskeldi. Það var til þess að þessir aðilar gerðu fjölmargar athugasemdir á meðan unnið var að stefnumótuninni og eftir að stefnumótunarhópurinn gaf frá sér skýrsluna, við meðferð málsins í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og Alþingi Íslendinga sem nánar verðu fjallaðu í annarri skýrslu.³³⁷ Það var því lítil sátt með niðurstöður stefnumótunarhópsins.

Ritari hópsins

Upphaflega átti að vera starfsmaður í ráðuneytin sem tæki að sér að vera ritari stefnumótunarhópsins. Ráðuneytisstarfsmaðurinn forfallaðist og við hans starfi tók Jón Þrándur Stefánsson. Í Stundinni ³³⁸ var fjallað um málið og bent á að Jón Þrándur væri starfsmaður ráðgjafarfyrirtækis sem er í eigu Kjartans Ólafssonar stjórnarformanns Arnarlax og fulltrúa í stefnumótunarhópnum. Í svari ráðuneytisins til Stundarinnar kom m.a. fram að umrædd tengsl

³³⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/3.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-17.pdf>

³³⁷ Gerð verður skýrsla um ferlið frá því að stefnumótunarhópurinn skilaði af sér skýrslu fram til þessa dags þar sem m.a. gerð verður grein fyrir afstöðu aðila sem ekki sátu við borðið.

³³⁸ <https://stundin.is/grein/6111/starfsmaður-hja-fyrirtaeki-stjornarformanns-arnarlax-vann-fyrir-raduneyti-ad-laxeldismalum/?plan=web>

hefðu legið fyrir þegar hann tók til starfa sem ritari stefnumótunarhópsins í janúar 2017.³³⁹ ³⁴⁰ Nánar verður farið í þennan lið í annarri rannsóknaskýrslu.³⁴¹

Ábendingar höfundar

Snemma á árinu 2017 var ljóst í hvert stefndi í vinnu stefnumótunarhópsins. Undirritaður ásamt öðrum aðila ákvað því að kynna tillögur íslensks félags m.a. í skipulags- og umhverfismálum fyrir stjórnmalámönnum og sérfræðingum stofnanna á vormánuðum á árinu 2017:³⁴²

- Hinn 18. apríl var Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimsótt.
- Hinn 24. apríl voru sérfræðingar Umhverfisstofnunar heimsóttir.
- Hinn 4. maí voru sérfræðingar umhverfis- og auðlindaráðuneytis heimsóttir.
- Hinn 8. maí voru sérfræðingar Matvælastofnunar, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar heimsóttir.

Jafnframt voru haldnar nokkrar kynningar með stjórnmalámönnum úr öllum flokkum á Alþingi. Í stuttu máli skiluðu þessar heimsóknir litlum sem engum árangri. Lög um fiskeldi byggðu síðan af stórum hluta á tillögum stefnumótunarhópsins og gerði höfundur athugasemdir við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2019³⁴³ og öllum alþingismönnum sendar ýtarlegar greinagerðir.³⁴⁴ ³⁴⁵

Athugasemdir sveitastjórnarmanna

Aðkomu annarra að stefnumótuninni er best lýst með athugasemdum sveitarstjórnarmanna áður en stefnumótunarskýrslan var gefin út:

³⁴⁶

„Við áttum von á að þessi stefnumótandi nefnd í fiskeldi væri að vinna þetta eins og títt er um stefnumótun. Að kanna alla hagsmuni, leiða þá saman og búa til framtíðarsýn um hvernig við nálgumst fiskeldi í landinu“.

Athugasemdir sveitastjórnarmanna

- ✓ *Sveitastjórnarmenn héldu að það ætti að kanna alla hagsmuni, leiða þá saman og búa til framtíðarsýn.*
- ✓ *Vinna stefnumótunarhópsins fólst fyrst og fremst í að úthluta fyrirtækjum svæðum.*
- ✓ *Ná átti samkomulagi milli eldisfyrirtækja og veiðiréttarhafa um svæðaskiptingu fyrir laxeldi – að mestu án tillits til hagsmuna íbúa svæðanna.*

Fram kom m.a. í gagnrýni sveitarstjórnarmanna að stefnumótunarhópurinn vinni að þeirra mati fyrst og fremst að því að úthluta fyrirtækjum svæði fyrir starfsemi sína frekar en eiginlegri stefnumótun um uppbyggingu fiskeldis og eftir fund með starfshópnum var komist þannig að orði: ³⁴⁷

„Það að verður að segjast eins og er að fundurinn með nefndinni olli okkur verulegum vonbrigðum. Svo virðist sem ætlun nefndarinnar sé að ná einhvers konar samkomulagi milli eldisfyrirtækja og veiðiréttarhafa um svæðaskiptingu fyrir laxeldi – að mestu án tillits til hagsmuna íbúa svæðanna – en minna horft til raunverulegrar stefnumótunar í fiskeldismálum þar sem samfélög og sjálfbærni yrðu lögð til grundvallar. Það er því varla að sjá

³³⁹ <https://stundin.is/grein/6111/starfsmadur-hja-fyrirtaeki-stjornarformanns-arnarlax-vann-fyrir-raduneyti-ad-laxeldismalum/?plan=web>

³⁴⁰ <https://stundin.is/grein/8942/sjavarutvegsraduneytid-raedur-tvo-serfraedinga-med-bein-tengsl-vid-hagsmunadila-i-laxeldi/>

³⁴¹ Gerð verður skýrsla um ferlið frá því að stefnumótunarhópurinn skilaði af sér skýrslu fram til þessa dags það sem betur verður farið í mál ritar stefnumótunarhópsins.

³⁴² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/06/22.-Baendabladid-23.06.2022.pdf>

³⁴³ <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4916.pdf>

³⁴⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDrluna.pdf>

³⁴⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

³⁴⁶ <https://www.visir.is/g/2017718473d>

³⁴⁷ <https://audlindin.is/hagmunir-ibua-ekki-hafdir-ad-leidarlosi/>

að frá nefndinni muni koma eiginlega stefnumótum um hvernig uppbyggingu fiskeldis skuli háttað á Íslandi, heldur sé fyrst og fremst verið að úthluta fyrirtækjum svæðum fyrir starfsemi sína.“

Það kom fram mikil gagnrýni á stefnumótunarskýrsluna eftir útgáfu hennar. Sveitarstjórnarmenn voru áberandi og fram kom hjá bæjastjóra Ísafjarðarbæjar að fulltrúi veiðiréttarhafa og fulltrúar laxeldisfyrirtækjanna hafi sýnt af sér óheilindi og óheiðarleika í störfum sínum og það hafi átt sér stað hrossakaup og plott.^{348 349} Í framhaldinu var sent bréf³⁵⁰ til bæjastjórnar þar sem farið var fram á afsökun á ummælum bæjastjórans.³⁵¹ Nánar verður fjallað um athugasemdir sveitastjórnarmanna sem hluti af sérstakri rannsóknaskýrslu.³⁵²

13.2 Heilbrigðis- og umhverfismál

Verndun lífríkis höfð af leiðarljósi?

Í frétt á vef ráðuneytisins þann 23. ágúst 2017 þegar stefnumótunarskýrslan var kynnt kom m.a. fram eftirfarandi:³⁵³

„Forsenda fyrir því að sátt náist um framtíðaruppbyggingu öflugs og ábyrgs fiskeldis á Íslandi er að sjálfbær þróun og vernd lífríkis séu höfð að leiðarljósi. Þetta er kjarninn í samkomulagi Landssambands fiskeldisstöðva, Landssambands veiðifélaga, umhverfis- og auðlindaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis sem fram kemur í skýrslu starfshóps um stefnumótun í fiskeldi“.

Samkomulag um sjálfbærni

- ✓ *Sjálfbær þróun og vernd lífríkis séu höfð að leiðarljósi var sagður kjarninn í samkomulagi Landssambands fiskeldisstöðva, Landssambands veiðifélaga og tveggja ráðuneyta.*
- ✓ *Niðurstaðan var þó þrátt fyrir þessa yfirlýsingu að Íslendingar standa að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis.*

Varðandi sáttina er samkomulagið eingöngu bundið við ofanefnda aðila.³⁵⁴ Því miður standa tillögur stefnumótunarskýrslunnar ekki undir því að verndun lífríkis hafi verið haft að leiðarljósi. Í umsókn höfundar við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2019 kom m.a. fram eftirfarandi:³⁵⁵

„Íslendingar munu standa að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis er varðar erfðablöndun, laxalús, heilbrigðismál og lífrænt álag“.

Þrátt fyrir alvarlegar athugasemdir höfundar og annarra aðila var fiskeldisfrumvarpið samþykkt á Alþingi Íslendinga á árinu 2019 byggt að stórum hluta á Skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi.³⁵⁶

³⁴⁸ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2017/09/07/baejarstjoranum-til-skammar/>

³⁴⁹ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2017/09/07/fyrst-og-fremst-kjanalegt/>

³⁵⁰ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2022/10/Bref-til-baejarstjornar.pdf>

³⁵¹ <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2017/09/07/fyrst-og-fremst-kjanalegt/>

³⁵² Verður tekið betur fyrir í rannsóknaskýrslu þar sem tekið verður fyrir tímabilið frá því að stefnumótunin var gefin út til dagsins í dag.

³⁵³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2017/08/23/Satt-um-abyrgt-fiskeldi-thar-sem-sjalfbaer-throun-og-vernd-lifrikis-er-hofd-ad-leidarljosi/>

³⁵⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDrsluna.pdf>

³⁵⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4916.pdf>

³⁵⁶ [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Atvinnuvega---og-nyskopunaraduneytid/Stefnum%c3%b3tun%20%c3%ad%20fiskeldi%20-%20\(1%20hluti%20-%20till%c3%b6gur\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Atvinnuvega---og-nyskopunaraduneytid/Stefnum%c3%b3tun%20%c3%ad%20fiskeldi%20-%20(1%20hluti%20-%20till%c3%b6gur).pdf)

Heilbrigðismál

Það eru fá dæmi um að sjúkdómar úr laxeldi hafi borist í villta laxastofna og það er þó ekki hægt að útiloka að það gæti gerst hér á landi. Aftur á móti kemur það oft fyrir að sjúkdómar berist á milli sjókvía-eldisstöðva og valdið miklu tjóni. Heilbrigðis- og skipulagsmál voru ekki í fókus hjá stefnumótunarhópnum þó að þau séu eitt stærsta viðfangsefnið í nágrannalöndum. Ítrekað kemur fulltrúi LV inn á fisksjúkdómamál og ISA veiran kemur nokkrum sinnum til tals í fundagerðum. Fulltrúar LF virtust ekki hafa miklar áhyggjur af heilbrigðismálum ef marka má fundagerðir stefnumótunarhópsins. Það er síðan dálítill kaldhæðni í því nokkrum árum seinna olli ISA veiran miklu tjóni í sjókvíaeldi á laxi á Austfjörðum. Í lok ársins 2021 fannst hættulegt afbrigði af ISA veirunni hjá Fiskeldi Austfjarða, sem barst á milli eldissvæða og einnig milli fjarða, líklega með bátum – Í framhaldinu var tekin ákvörðun um að slátra öllum sýktum laxi í Reyðafirði og Berufirði. Stefnumótunarhópnum var falið að horfa m.a. á sjúkdóma skv. skipunarbréfi frá ráðherra en kemur ekki með neinar tillögur um aðgerðir til að minnka líkur á að alvarlegir sjúkdómar komi upp í íslensku sjókvíaeldi (tafla 13.2). Höfundur kom með ábendingar við fiskeldisfrumvarpið er varðar svæðisskipulag (smitþröskulda) og flutning eldisfisk á milli svæða.³⁵⁷ Ef búið hefði verið að innleiða þessar tillögur hefði tjónið vegna ISA veirunnar verið mun minna á Austfjörðum. Í framhaldi af tjónum vegna ISA veirunnar á Austfjörðum skipaði matvælaráðherra starfshóp vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi.³⁵⁸ Það er e.t.v. ákveðin kaldhæðni í því að fulltrúar frá Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Hafrannsóknastofnun eru skipaðir í starfshópin, sem tóku ekki undir ofanefndar tillögur um smitþröskulda og flutning á eldisfiski sem kynntar voru m.a. af höfundi á árunum 2017-2019 (kafli 2). Nú er spurning hvort þessir aðilar leggi í það að taka á skipulagsóreiðunni og komi þannig í veg fyrir að það sama endurtaki sig á Vestfjörðum?

Laxalús

Nokkrum sinnum var rætt um laxalús á fundum stefnumótunarhópsins. Það lágu ekki fyrir upplýsingar um tíðni laxalúsar á eldislaxi hjá Matvælastofnun en á þessum tíma var tíðnin lúsarinnar í hæstu hæðum hjá fyrirtæki stjórnarformanns Arnarlax. Innan stefnumótunarhópsins var umræða um lúsavandamál í Noregi og fulltrúi LV bent á að skortur væri á reglum og vöktun á lús og skoða þyrfti hvort horfa ætti til Noregs með opinbert eftirlit.

Heilbrigðismál

- ✓ *Starfshópnum var falið að horfa m.a. á sjúkdóma skv. skipunarbréfi frá ráðherra en kom ekki með neinar tillögur.*
- ✓ *Það vantar svæðisskipulag (smitþröskulda) og reglur um flutning eldisfisks á milli svæða.*
- ✓ *ISA veiran hefur valdið miklu tjóni.*
- ✓ *Skipaður hefur verið starfshópur vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi.*

Laxalús

- ✓ *Upplýsingagjöf um tíðni laxalúsar á eldislaxi í sjókvím til staðar.*
- ✓ *Vantar skýr viðmið um hámarks tíðni laxalúsar á eldislaxi.*
- ✓ *Vantar skýrar reglur um viðbrögð þegar tíðni laxalúsar á eldislaxi fer yfir viðmiðunarmörk.*
- ✓ *Vantar stjórnsýsluna til að bregðast við þegar lúsaálag á villtum laxfiskastofnum er byrjað valda afföllum.*

³⁵⁷ <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4916.pdf>

³⁵⁸ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/01/Matvaelaradaherra-skipar-starfshop-vegna-smitvarna-og-sjukdoma-i-laxeldi/>

Tafla 13.2. Stutt samantekt á tillögum stefnumótunarhópsins frá 2017 er varða heilbrigðis- og umhverfismál og stöðu mála á árinu 2022.		
	Tillögur	Staðan
Heilbrigðismál Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Starfshópurinn kemur ekki með neinar tillögur um mótvægisáðgerðir til að minnka líkur á að alvarlegir sjúkdómar komi upp í íslensku sjókvíældi.	Í framhaldi af tjónum vegna ISA veirunnar á Austfjörðum skipaði matvælaráðherra starfshóp á árinu 2022 vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi.
Laxalús Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Stefnumótunarhópurinn lagði áherslu á að auka þyrfti upplýsingagjöf um tíðni laxalúsar á eldisfiski. Ráðherra er heimilt, að höfðu samráði við Matvælastofnun, að mæla fyrir um áðgerðir vegna sníkjudýra í fiskeldi, svo sem um skyldu rekstraraðila til að telja laxalús við tilteknar aðstæður og setja tiltekin viðmiðunarmörk um viðbrögð vegna útbreiðslu laxalúsar.	Upplýsingar um laxalúsaálag í einstökum fjörðum er nú að finna á vef Matvælastofnunar. Í lögunum var notað skal í staðinn fyrir heimilt. Sjókvíældisfyrirtækin geta nú sett sínar viðmiðanir og viðbrögð með samþykki Matvælastofnunar. Þetta eru mun slakari kröfur en í nágrannalöndum þar sem stjórnvöld setja viðmiðanir og fylgja eftir að viðbrögð séu framkvæmd.
Lífrænt burðarþol Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Útfært verði í reglugerð tilvísanir til þeirra umhverfiskrafa sem gerðar eru, svo sem að farið sé að umhverfisstaðlinum ÍST ISO 12878. Umhverfisstofnun skilgreini viðmiðanir um heimilað lífrænt álag undir og við eldiskvíar og viðbrögð við frávikum. Þegar niðurstaða burðarþolsmats liggur fyrir skal Hafrannsóknastofnun skipta svæðum (firði) upp í eitt eða fleiri sjókvíældissvæði í samræmi við mögulegt burðarþol fjarðar.	Ekki ennþá komið til framkvæmdar. Ekki ennþá komið til framkvæmdar. Ekki ennþá komið til framkvæmdar.
Erfðablöndun Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Áhættumat erfðablöndunar lagt til grundvallar því magni frjónna laxa sem heimilt er að ala í sjókvíum á hverjum tíma. Leggur ekki til eiginlegar mótvægisáðgerðir Leggur ekki til að sá sem verður fyrir slysasleppingu verði gerður ábyrgur og greiði fyrir vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám.	Samþykkt með lögum um fiskeldi 2019 Megin breyting á tillögum stefnumótunarhópsins í meðferð málsins er að bætt er inn í löginn „að teknu tilliti til mótvægisáðgerða“ og til að draga úr mögulegri erfðablöndun, verði notað ljósastýring og stærðar seiða og netpoka. Í endurskoðuðu áhættumati erfðablöndunar frá 2020 er gert ráð fyrir þeim möguleika að fjarlægja eldislax úr veiðiám þegar stórir og óvæntir atburðir verða. Matvælaráðherra hefur skipað starfshóp sem á að fara yfir þau lög og þær reglur sem gilda um slysasleppingar á Ísland.

Tillögur stefnumótunarhópsins voru lágstemmdar í samræmi við leiðbeiningar Matvælastofnunar og laxeldisfyrirtækjum gefið visst sjálfræði en að vísu með samþykki stofnunarinnar. Hafrannsóknastofnun kom ekki af einhverjum ástæðum með tillögur til stefnumótunarhópsins um

vöktun á lúsaálagi á villta laxfiskastofna (kaflí 3). Stefnumótunarhópurinn lagði til aukna upplýsingagjöf og er það nú komið til framkvæmdar og hægt að sækja stöðuna hverju sinni á vef Matvælastofnunar.³⁵⁹ Varðandi tiltekin viðmiðunarmörk um viðbrögð vegna laxalúsar lagði stefnumótunarhópurinn til að ráðherra sé *heimilt* en við breytingu á lögum nr. 60/2006 um varnir gegn fíksjúkdómum³⁶⁰ var því breytt í að ráðherra **skal**. Það eru engar samræmdar opinberar viðmiðanir um viðbrögð þrátt fyrir ákvæði í lögum sem gilda fyrir öll laxeldisfyrirtækin (tafla 13.2). Umhverfisaðstæður fyrir laxalúsina eru lakari hér á landi en í nágrannalöndum þar sem er aðstæður eru betri. Þrátt fyrir það hefur laxalúsaálagið verið hátt í sumum tilvikum vegna ónógra mótvægisáðgerða. Á seinni árum hefur þó átt sér stað mikil framför með auknum og markvissari mótvægisáðgerðum við laxalús. Í ákveðnum árum og svæðum hefur áætluð dánartíðni villtra laxfiskahópa á eldissvæðum hér á landi vegna laxalúsaálags frá sjókvíaldinu verið metin tugi prósent í verstu tilfellunum.³⁶¹ Þrátt fyrir það hafa engin viðbrögð verið eins og í Noregi þar sem framleiðsluheimildir eru lækkaðar þar sem laxalúsaálagið á villta laxfiskastofna fer yfir viðmiðunarmörk (kaflí 3). Skipulagsmál laxeldis eru í ólestri þar sem Hafrannsóknastofnun hefur ekki skilgreint sjókvíaldissvæði og það er of stutt á milli eldissvæða ótengdra aðila (kaflí 7). Á þessu kann þó að vera breyting ef allt eða mest allt laxeldi á Vestfjörðum verður í höndum á einu laxeldisfyrirtæki. Þá getur rekstraraðili skipulagt útsetningar með það að markmiði að lágmarka rek laxalúsarlífa á milli eldissvæða og með öðrum mótvægisáðgerðum að komið er í veg fyrir eða lágmarkuð afföll á villtum laxfiskastofnum.

Lífrænt burðarþol

Tillögur stefnumótunarhópsins eru tiltölulega skýrar er varðar vöktun á lífrænu álagi (tafla 13.2):

- Útfært verði í reglugerð tilvísanir til þeirra umhverfiskrafna sem gerðar eru, svo sem að farið sé að umhverfistaðlinum ÍST ISO 12878.
- Umhverfisstofnun skilgreini viðmiðanir um heimilað lífrænt álag undir og við eldiskvíar og viðbrögð við frávikum.

Lífrænt burðarþol

- ✓ *Lagt er til að innleiða staðalinn ÍST ISO 12878 og skilgreindar verði viðmiðanir – en stjórnvöld hafa ekki enn þá komið í framkvæmd.*
- ✓ *Það er ekki búið að innleiða viðmiðanir af stjórnvöldum en laxeldisfyrirtækin eru byrjuð að vinna eftir NS 9410 staðlinum þar sem er að finna viðmiðanir.*
- ✓ *Lagt er til að skilgreind verði sjókvíaldissvæði en Hafrannsóknastofnun er ekki ennþá búin að framkvæma.*

Þrátt fyrir að fimm ár séu liðin frá tillögum stefnumótunarhópsins er ekki búið að innleiða ÍST ISO 12878 í reglugerð eða skilgreina heimilað lífrænt álag undir og við eldiskvíar og viðbrögð við frávikum. Umhverfisstofnun hefur reynt að sækja ráðgjafar og samstarfs við Hafrannsóknastofnun án þess að orðið hafi verið við því. Mörg laxeldisfyrirtæki eru byrjuð að vinna eftir NS 9410 staðlinum þar sem er að finna viðmiðanir (kaflí 4). Hafrannsóknastofnun hefur metið lífrænt burðarþol fjarða og stefnumótunarhópurinn leggur til að þegar niðurstaða burðarþolsmats liggur fyrir skuli Hafrannsóknastofnun skipta svæði (firði) upp í eitt eða fleiri sjókvíaldissvæði í samræmi við mögulegt burðarþol fjarðar. Á árinu 2020 var bætt inn í lög nr. 71/2008 um fiskeldi að „Matvælastofnun skal hafna útgáfu rekstrarleyfis til sjókvíaldis sem felur í sér meiri framleiðslu en viðkomandi sjókvíaldissvæði þolir samkvæmt burðarþolsmati“. Hafrannsóknastofnun hefur ekki ennþá lokið við að skilgreina sjókvíaldissvæði og frá því að lögin voru samþykkt er búið að gefa út fjölda rekstrarleyfa (kaflí 4). Á Austfjörðum er nú Fiskeldi Austfjarða

³⁵⁹ <https://www.mast.is/is/maelabord-fiskeldis>

³⁶⁰ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2006060.html>

³⁶¹ <https://nave.is/wp-content/uploads/2021/04/Voktun-sjavarlusa-a-Vestfjordum-og-a-Eskifirdi-2020-1.pdf>

með allt sjókvíaeldið og það gæti einnig farið svo að þannig verði einnig á Vestfjörðum. Þá geta laxeldisfyrirtækin farið þá leið að skilgreina einn fjörð sem sjókvíeldissvæði. Það fæli í sér að aðeins einn árgangur væri í firðinum eins og gert er ráð fyrir í skilgreiningunni fyrir sjókvíeldissvæði.

Erfðablöndun

Með innleiðingu áhættumatsins er verið að gefa heimild í lögum til erfðablöndunar eldislaxa við náttúrulega íslenska laxastofna. Hafrannsóknastofnun hefur tekið erfðasýni en af einhverjum ástæðum ekki birt niðurstöður opinberlega.³⁶²

Í svari matvælaráðherra við fyrirspurn á Alþingi kom fram að erfðablöndun hafi ekki átt sér stað, en það var síðan leiðrétt.³⁶³ Rannsóknafyrirtækið Laxfiskar hefur sýnt fram á erfðablöndun.³⁶⁴ ³⁶⁵ Athyglisvert er að skv. áhættumatinu og stefnumótunarskýrslunni er gert ráð fyrir að fórna litlu laxastofnunum og verja þá stóru. Vöktun í flestum veiðiám er verulega ábótavant og þannig liggja ekki fyrir upplýsingar

um fjölda eldislaxa í veiðiám á hverjum tíma, og upplýsingar liggja því ekki fyrir þegar farið er yfir viðmiðunarmörk þannig að hægt sé að grípa til viðbragða til að koma í veg fyrir erfðablöndun (kaflí 5).³⁶⁶ ³⁶⁷ Stefnumótunarahópurinn leggur ekki til eiginlegar mótvægisáðgerðir í sinni skýrslu, að vísu hvetur til notkunar á stórseiðum og er með tillögur á notkun ófrjórna laxa sem er ennþá á tilraunarstigi (tafla 13.3). Það er ekki fyrr en búið er að gefa út stefnumótunarskýrsluna að farið er að ræða um mótvægisáðgerðir með það að markmiði að draga úr líkum á erfðablöndum (kaflí 5):³⁶⁸

- *Stærð seiða:* Komið var með tillögur á árinu 2018 um lágmarks seiðastærð og möskvastærð og við breytingu á lögunum á árinu 2019 er seiðastærð tilgreind sem mótvægisáðgerð og er nú búið að innleiða í ný rekstrarleyfi.
- *Ljósastýring:* Komið var með tillögu um að draga úr líkum á kynþroska með ljósastýringu sem fest var í lög á árinu 2019 en ekki ennþá búið að innleiða.
- *Fjarlægja eldislax:* Í endurskoðuðu áhættumati erfðablöndunar frá 2020 er gert ráð fyrir þeim möguleika að fjarlægja eldislax úr veiðiám þegar stórir og óvæntir atburðir verða þess valdandi að fjöldi fiska strjúki. Það hefur þó ekki ennþá komið til framkvæmdar.

Í Noregi er þeim rekstrarleyfishafa sem missir eldislax úr sjókvíum gert skylt að fjármagna vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í nágrenninu.³⁶⁹ Stefnumótunarahópurinn lagðist gegn því að slíkt

Erfðablöndun

- ✓ *Áhættumat erfðablöndunar gefur heimild í lögum á erfðablöndun eldislaxa og náttúrulegra íslenskra laxastofna.*
- ✓ *Erfðablöndun hefur átt sér stað.*
- ✓ *Stærri laxveiðiár eru varðar en litlu veiðiánum fórnað.*
- ✓ *Ekki er lagt til eiginlegar mótvægisáðgerðir, þær koma til þegar lögin eru staðfest.*
- ✓ *Ef slysaslepping á sér stað þarf rekstraraðili ekki að sæta ábyrgð eins og í tilfelli móðurfélaga í Noregi.*
- ✓ *Matvælaráðherra hefur skipað starfshóp til að fara yfir lög og reglur sem gilda um slysasleppingar.*

³⁶² <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2022/01/haettumat-erfablondunar-umhverfismati-aetlana.pdf>

³⁶³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/10/27/Villa-i-svari-vid-fyrirspurn-um-erfablondun/>

³⁶⁴ <https://www.visir.is/g/2022330804d/svan-dis-fer-med-fleipur-um-erfda-b-londun-eldis-laxa-og-villtra-laxa>

³⁶⁵ <https://www.visir.is/static/files/A014FC723E03A59C4F0AC65BBD6835C3440E323CFCBE5D2E3028BDEBE3F70672.pdf>

³⁶⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

³⁶⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

³⁶⁸ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

³⁶⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5.-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

fyrirkomulag væri tekið upp á Íslandi. Arnarlax fyrirtæki stjórnarformanns félagsins og fulltrúa í stefnumótunarhópnum er ítrekað valdur að slysasleppingu án þess að þurfa að taka ábyrgð (viðauki 8) en á sama tíma þarf móðurfélagið SalMar í Noregi að greiða fyrir vöktun og fjarlægja eldislax úr veiðiám í nágrenninu í tilfelli slysasleppinga. Þessi mál eru þó nú komin til endurskoðunar og matvælaráðherra hefur skipað starfshóp sem á að fara yfir þau lög og þær reglur sem gilda um slysasleppingar á Ísland (kafli 5).³⁷⁰

Reglur fyrir umhverfissóða

Það að opinberri stjórnsýslu umhverfismála laxeldis í sjókvíum sé ábótavant er ekki góð staða fyrir fyrirtæki sem hafa það að markmiði að starfa til lengri tíma í atvinnugreininni í sem mestri sátt við umhverfið og aðra hagsmunaaðila. Staðreyndin er sú að stjórnsýsla laxeldis í sjókvíum opnar fyrir það að umhverfissóðarnir fái að njóta sín á kostnað þeirra sem vilja standa sig vel.³⁷¹

- *Slysasleppingar:* Ítrekað hafa komið upp slysasleppingar hjá Arnarlaxi án þess að fyrirtækið hafi þurft að taka ábyrgð á því (viðauki 8, kafli 5). Áhættumatið leggur ekki grunn að verndun íslenskra laxastofna nem að takmörkuðu leiti og er fyrst og fremst úthlutunarkerfi fyrir framleiðsluheimildir á frjóum laxi.
- *Heilbrigðismál:* Skortur er á skipulagi og reglum um flutning á eldisfiski og þannig geta sjúkdómar tiltölulega auðveldlega borist frá fyrirtæki umhverfissóðans yfir í laxeldisfyrirtæki sem vill standa vel að sínum málum.
- *Laxalús:* Fyrirtækjum geta að mörgu leiti sett sér reglur um viðmiðanir og viðbrögð við laxalús. Þannig er tækifæri fyrir umhverfissóðana að vera með minni kröfur og lægri kostnað.
- *Lífrænt álag:* Umhverfisstofnun er ekki ennþá búin að gefa út viðmiðanir fyrir heimilað lífrænt álag undir og við sjókvíar og þannig mögulegt fyrir umhverfissóðana að komast af með minni kröfur.

13.3 Leyfisveitingarkerfið og gjaldtaka

Áhættumat erfðablöndunar

Áhættumat erfðablöndunar kom strax til umræðu á fyrstu fundum starfshópsins og var notaður verulegur tími í þann málaflokk (kafli 5). Fulltrúar Landssambands fiskeldisstöðva (LF) í stefnumótunarhópnum skrifuðu undir hugmyndafærði áhættumatsins (viðauki 3) en var bent á það af stjórn LF að þeir hefðu ekki umboð til þess. Tillögurnar ullu miklum deilum innan stjórnar LF sem sendi frá sér bókun sem síðan var dregin til baka á síðasta fundi stefnumótunar-

Áhættumat erfðablöndunar

- ✓ *Áhættumat erfðablöndunar úthlutar heimildum til eldis á frjóum laxi.*
- ✓ *Miklar deilur voru innan Landssambands fiskeldsstöðva um áhættumatið, settir voru fyrirvarar sem síðan voru dregnir til baka.*
- ✓ *Áhættumatið var endurskoðað 2020 og heimildir auknar um 35.000 tonn þar sem stuðst var við forsendur sem ekki standast skoðun.*
- ✓ *Áhættumat frá 2017 bannaði eldi á frjóum laxi í Ísafjarðardjúpi en opnað síðan með 12.000 tonna heimild við endurskoðun 2020.*
- ✓ *Í rýni á áhættumatinu hafa komið í ljós margir meinbugir sem ekki ennþá er búin að taka tillit til.*

³⁷⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³⁷¹ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2020/05/6.-Morgunblai-2020-05-05.pdf>

Tafla 13.3. Stutt samantekt á tillögum stefnumótunarhópsins frá 2017 er varða leyfisveitingarkerfið og gjaldtöku og stöðu mála 2022.		
	Tillögur	Staðan
Áhættumat erfðablöndunar Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Áhættumat erfðablöndunar var lagt til grundvallar því magni frjórra laxa sem heimilt er að ala í sjókvímum á hverjum tíma. Bannaði var eldi á frjóum laxi í Ísafjarðardjúpi og Stöðvarfirði.	Áhættumati erfðablöndunar lögfest árið 2019. Hámarks heimilaður lífmassi aukinn um 35.000 tonn á árinu 2020. Höfundur ,vísindanefnd o.fl. hafa komið með alvarlegar og réttmætar athugasemdir sem ekki hafa ennþá verið innleiddar. Heimilað var 12.000 tonna eldi í Ísafjarðardjúpi á árinu 2020.
Ófrjór laxar Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Heimilt að sækja um eldi á ófrjóum laxi á svæðum þar sem áhættumat erfðablöndunar heimilar ekki eða takmarkar eldi á frjóum laxi.	Lögfest á árinu 2019. Áhættumat erfðablöndunar jók heimildir á árinu 2020 og laxeldisfyrirtæki byrjuð að breyta eldisleyfum úr ófrjóum laxi í frjóa laxa. Eldi á frjóum laxi er ennþá á tilraunarstigi og ekki ennþá tekist að ná ófrjóum eldislaxi upp í sláturstærð.
Núverandi leyfisveitingarkerfi Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Lagt var til að matsáætlun hjá Skipulagsstofnun væri skurðapunkturinn hvort viðkomandi framkvæmdaraðili væri áfram í núverandi leyfisveitingarkerfi.	Í meðferð málsins á Alþingi var skurðar-punkturinn fluttur og miðað við að búið væri að skila inn frummatsskýrslu fyrir gildistöku laganna. Gildistöku laganna var seinkað og þannig gafst betri tími fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila; Arnarlax, Arctic Fish og Fiskeldi Austfjarða að ná að skila inn frummatsskýrslu.
Nýtt leyfisveitingarkerfi Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Hafrannsóknastofnun ákveður skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldisvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldisvæða. Auglýsa skal opinberlega úthlutun eldisvæða og heimilda.	Lögin voru samþykkt á árinu 2019 og ekki er vitað til að þessi vinna sér hafin. Það hefur ekki verið auglýst og vandamálið er að í flestum tilvikum er aðeins einn aðili sem kemur til greina og til hvers er þá verið að auglýsa.
Auðlindagjald Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnsýslan	Sex ára biðtíma á greiðslu auðlindagjalds talið frá þeim tíma þegar fyrsta slátrun hefst úr eldiskvíum fyrirtækisins. Auðlindagjald geti verið allt að 15 kr. á hvert sláttraðs kg af eldislaxi í sjó. Eldi á ófrjóum laxi tímabundið undanþegið greiðslu auðlindagjalds. Í tilfelli regnbogasilungs var lagt til hálf gjald.	Byrja að greiða strax eftir fyrstu slátrun. Þreföld hækkun á auðlindagjaldi. Hálft gjald af því sem þarf að greiða í tilfelli frjóa laxa. Óbreytt.

úthlutunarkerfi til að skammta það magn sem heimilt er að ala af frjóum laxi hverju sinni en hefur ekkert eða lítið með umhverfisvernd að gera. Stefnumótunarhópurinn lagði til að áhættumatið skuli endurskoðað svo oft sem þörf þykir að mati Hafrannsóknastofnunar en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Áhættumatið byggir á líkani sem mælir áhættu erfðablöndunar sem hlutfall af umfangi sjókvíaeldis á tilteknum stað. Líkanið og þær forsendur sem stuðst er við í því hafa verið gagnrýndar

m.a. af höfund.³⁷² ³⁷³ Hámarks heimilaður lífmassi var aukinn um 35.000 tonn á árinu 2020 þegar áhættumat erfðablöndunar var endurskoðað þar sem lagðar voru fram forsendur til aukningar sem standast ekki skoðun. Verðmæti þessarar aukningar í formi eldisleyfa er áætlað um 40 milljarða ISK (kaflí 5). Áhættumat erfðablöndunar frá 2017 bannaði eldi á frjóum laxi í Ísafjarðardjúpi og Stöðvarfirði. Eftir mikinn þrýsting var Ísafjarðardjúp opnað fyrir eldi á frjóum laxi á árinu 2020. Vísindanefnd hefur rýnt áhættumat erfðablöndunar og gert verulega athugasemdir við líkan og forsendur í áhættumatinu.³⁷⁴ Höfundur hefur farið fram á að úttekt verði gerð á vinnubrögðum Hafrannsóknastofnunar³⁷⁵ en ekki hefur orðið við þeirri beiðni. Höfundur gerði alvarlegar athugasemdir við áhættumatið í umhverfismati áætlana.³⁷⁶ Athugasemdunum var ekki svarað efnislega eða faglega.³⁷⁷

Ófrjóir laxar

Notkun á ófrjóum löxum var nokkrum sinnum til umræðu hjá stefnumótunar-hópnum og sérstaklega eftir að áhættumat erfðablöndunar var gefið út. Áhættumat erfðablöndunar setti takmarkanir á heimildir til eldis á frjóum laxi. Stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða voru með um 70% leyfa og áforma í laxeldi og var því hætt á að fyrirtæki þeirra misstu mörg eldissvæði sem voru í umhverfismats- og umsóknarferli. Til að tryggja að laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila héldu sínum svæðum var farin sú leiða að hægt væri að sækja um eldi á ófrjóum laxi, blokkera svæði og framleiðsluheimildir í a.m.k. fimm ár án þess að vera með eldi á svæðinu eða greiða auðlindagjald. Það lág fyrir á þessum tíma að eldi á ófrjóum laxi væri á tilraunarstigi og þannig er staðan ennþá í dag. Eftir 6 ár frá því að ákvörðun var tekin að hefja rannsókn á eldi á ófrjóum laxi hefur ekki ennþá tekist að ná fiskinum upp í sláturstærð. Eftir aukningu á hámarks lífmassa af frjóum laxi á árinu 2020 byrjaði m.a. Fiskeldi Austfjarða að breyta eldisleyfum úr eldi á ófrjóum laxi í frjóa laxa. Til að áform laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila gangi

Ófrjóir laxar

- ✓ Eldi á ófrjóum laxi var á tilraunarstigi þegar stefnumótunarskýrslan var gefin út og er það ennþá.
- ✓ Áhættumat erfðablöndunar setti takmarkanir á heimilaða framleiðslu á frjóum laxi og fyrirséð var að ekki væri hægt að fá heimild til eldis á öllum fyrirhuguðum eldssvæðum.
- ✓ Stjórnarformennirnir voru með 70% leyfa og áforma á árinu 2016 og sett voru ákvæði í lög að hægt væri að blokkera svæði a.m.k. í fimm ár án þess að nýta þau eða greiða auðlindagjald.
- ✓ Væntingar voru síðan um að áhættumatið veitti auknar heimildir sem varð að veruleika árið 2020 með 35.000 tonna aukningu á heimildum til eldi á frjóum laxi.
- ✓ Byrjað er að breyta leyfum úr eldi á ófrjóum laxi í frjóa laxa, m.a. Fiskeldi Austfjarða í stórum stíl.

³⁷² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-5-Athugasemdir-vi%C3%B0-%C3%81h%C3%A6ttumat-erf%C3%B0abl%C3%B6ndunar.pdf>

³⁷³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

³⁷⁴ <https://www.althingi.is/altext/pdf/150/s/2029.pdf>

³⁷⁵ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2021/11/Fylgiskjal-3-Beini-um-ttekt-rgjafanefnd-Hafro-22.10.2021.pdf>

³⁷⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

³⁷⁷ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Fiskeldi/Vi%C3%B0br%C3%B6g%C3%B0vi%C3%B0%20athugasemdum.pdf>

eftir þarf áhættumat erfðablöndunar að auka heimilaðan hámarks lífmassa um 25.000 tonn að verðmæti um 27 milljarða ISK (kaflí 6).

Núverandi leyfisveitingarkerfi

Stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða voru búnir að koma leyfisveitingarkerfinu í uppnám og áttu um 70% af 140.000 tonnum sem voru í umhverfismats- og umsóknarferli. Stjórnarformennirnir sem fulltrúar í stefnumótunarhópnum voru orðnir helstu ráðgjafar stjórnvalda og sama tíma var Skipulagsstofnun að fullu að afgreiða matsáætlanir frá fyrirtækjunum. Á meðan á vinnu stefnumótunarhópsins stóð afgreiddi Skipulagsstofnun matsáætlanir fyrir Fiskeldi Austfjarða sem gert var ráð fyrir 34.000 tonna eldi (kaflí 7). Stefnumótunarhópurinn lagði síðan til að matsáætlun hjá Skipulagsstofnun yrði skurðapunkturinn um það hvort fyrirhuguð framkvæmd yrði innan núverandi leyfisveitingarkerfis (tafla 13.3). Í meðferð málsins hjá Alþingi var skurðapunktinum breytt og krafa var um að búið væri að skila inn frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar áður en breytingar á lögum um fiskeldi tækju gildi. Útgáfu laganna var síðan seinkað og þannig gafst Arnarlax, Arctic Fish og Fiskeldi Austfjarða betri tími til að skila inn frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar. Það voru ekki öll fyrirtæki sem voru með sín mál hjá Skipulagsstofnun sem fengu upplýsingar á seinkun gildistöku laganna. Stefnumótunarhópurinn lagði til tvö úthlutanakerfi, núverandi og nýtt leyfisveitingarkerfi. Það var ekki gerð tilraun til að leysa flækjustigið í núverandi kerfi, að ótengdir aðilar gætu tilkynnt framkvæmd ofan í hvern annan. Í Ísafjarðardjúpi fjölgaði t.d. eldissvæðum í tilkynntum framkvæmdum frá 15 á árinu 2017 upp í rúm 30 rétt áður en lögin voru samþykkt árið 2019 og í flestum tilvikum voru 5 km fjarlægðarmörk ekki virt skv. meginviðmiði (kaflí 7). Framan af var við úthlutun eldisleyfa miðað við framleiðslu en síðan breytt í hámarks leyfislegs lífmassa. Stefnumótunarhópurinn lagði þessa breytingu ekki beint til en á þessum tíma voru í umhverfis- og umsóknarferli umsóknir laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila þar sem gert var m.a. ráð fyrir hámarks lífmassa.³⁷⁸ Við þessa breytingu jukust framleiðsluheimildir um 30% og áætluð verðmæti rúmir 20 milljarða ISK (kaflí 7). Sú skipulagsflækja sem stefnumótunarhópurinn tók ekki á kann að leysast með yfirtöku Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða á öðrum laxeldisfyrirtækjum. Við yfirtöku Fiskeldis Austfjarða á Löxum fiskeldis leystust nokkur mál á Austfjörðum. Ef Arnarlax fær að yfirtaka Arctic Fish og jafnvel einnig Háafell mun flækjustigið einnig leysast á Vestfjörðum og þá sérstaklega í Ísafjarðardjúpi.

Nýtt leyfisveitingarkerfi

Laxeldisfyrirtæki stjórnarformanna Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða voru búnir að koma núverandi leyfisveitingarkerfi í uppnám og vinnan fólst m.a. í því að útfæra nýtt leyfisveitingarkerfi. Útfærslan

Núverandi leyfisveitingarkerfi

- ✓ Í umhverfismats- og umsóknarferli voru um 140.000 tonn á árinu 2016 og þar af voru fyrirtæki stjórnarformanna, Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða með um 70%.
- ✓ Fyrirtæki stjórnarformanna sem voru búnir að koma leyfisveitingarkerfinu í uppnám urðu að helstu ráðgjöfum stjórnvalda.
- ✓ Stefnumótunarhópurinn lagði til að matsáætlun hjá Skipulagsstofnun verði skurðapunkturinn um að fyrirhuguð framkvæmd væri innan núverandi kerfis. Í meðferð málsins á Alþingi var skurðapunkturinn færður til frummatsskýrslu og við það féllu nokkur áform út.
- ✓ Á meðan á vinnu stefnumótunarhópsins stóð afgreiddi Skipulagsstofnun matsáætlanir hjá Fiskeldi Austfjarða, áform upp á 34.000 tonna eldi.
- ✓ Það var ekki tekið á skipulagsflækjunni og héldu fyrirtækin áfram að sækja ofan í hvert annað frá því stefnumótunin var gefin út þar til lög um fiskeldi voru samþykkt.

³⁷⁸ Nánar verður fjallað um þessa breytingu í rannsóknarskýrslu þar sem tekin verður fyrir stjórnsýslan á árinum 2017-2020.

á nýja leyfisveitingarkerfinu er að Haf-
rannsóknastofnun ákveður skiptingu
fjarða á grundvelli burðarþols (tafla
13.3). Það hefur ekki ennþá verið gert
svo vitað sé en lögin um fiskeldi voru
samþykkt á árinu 2019. Næsta skref er
síðan að auglýsa svæðin en
vandamálið er að í flestum tilvikum er
aðeins einn aðili sem kemur til greina
og til hvers er þá verið að auglýsa. Hér
kunna að vera til ráðstöfunar um u.þ.b.
50.000 tonna hámarks lífmassi en
vandamálið er að áhættumat
erfðablöndunar veitir ekki nægilegar
heimild til eldisins á frjóum laxi. Það er
þó hægt að fá heimild til eldis á
ófrjóum laxi, blokkera þannig svæðin
tímabundið, vinna síðan að fá
aukningu heimilda. Ef strax verður
farið í útboð er viðfangsefni
stjórnvalda að það fæst lítið fyrir
eldissvæðin og heimildir en
verðmætin aukast síðan mikið þegar
heimild verður gefin fyrir eldi á frjóum
laxi. Vannýttur lífmassi á svæðum sem
voru burðarþolsmeti kom í ljós eftir að
búið var að samþykkja lög um fiskeldi.
Hér getur verið um að ræða u.þ.b.
15.000 tonna hámarks lífmassa og sama
vandamálið að í flestum fjarðanna getur
aðeins einn aðili tekið þátt í útboðinu og
þá til hvers er verið að auglýsa (kafla 8).
Útboðið er sérstaklega hannað fyrir
Arnarlax, Fiskeldis Austfjarða og Arctic
Fish og möguleiki er gefinn fyrir lokuðu
útboði þar sem ákveðnum aðilum er gert
mögulegt að bjóða í eldissvæðin og
heimildirnar.

Auðlindagjald og önnur gjöld

Stefnumótunarhópurinn lagði til að
gjaldstofn auðlindagjalds miðaðist við
þyngd eldisfisks við slátrun. Með að
miða við sláturmagn geta
laxeldisfyrirtækin í raun stjórnað
gjaldtöku, haldið sínum eldissvæðum
og heimildum án auðlindagjalds í
fjölmörg ár. Stefnumótunarhópurinn
lagði til tiltölulega lágt auðlindagjald
eða allt að 15 kr á hvert framleitt kg og
það væri sex ára biðtími á greiðslu talið
frá þeim tíma þegar fyrsta slátrun
hæfist (tafla 13.3). Við meðferð
málsins eftir að stefnumótunar-
skýrslunni var skilað inn á árinu 2017
hefur upphæð gjaldsins verið hækkuð og
sú breyting gerð að byrjað verði að
greiða gjaldið strax við fyrstu slátrun
(kafla 9). Skv. fjárlögum 2023 er gert ráð
fyrir

Nýtt leyfisveitingarkerfi

- ✓ *Hafrannsóknastofnun er ekki búin að framkvæma burðarþol á nýjum svæðum. Burðarþolið er gróflega áætlað um 50.000 tonn.*
- ✓ *Vannýttur lífmassi á svæðum sem búið er að burðarþolsmeta er gróflega áætlað um 15.000 tonn.*
- ✓ *Það geta því verið 65.000 tonn sem hægt er að bjóða út en vandamálið er að það vantar heimild í áhættumati erfðablöndunar til að vera með eldi á frjóum laxi.*
- ✓ *Laxeldisfyrirtækin gætu fengið eldisleyfin ódýrt til eldis á ófrjóum laxi og verðið síðan hækkað mikið þegar heimild fæst til eldis á frjóum laxi á svæðinu.*
- ✓ *Engin útboð hafa átt sér stað en það er opnað fyrir lokað útboð þar sem ákveðnu aðilum er boðið þátttaka.*
- ✓ *Erlendu laxeldisfyrirtækin hafa byggt upp um 100 milljarða ISK eigið fé sem byggist á eldisleyfum með að fara með laxeldisfyrirtækin á erlendan markað og erfitt verður fyrir íslensk félög að keppa í útboði.*
- ✓ *Á flestum svæðunum er það aðeins einn aðili sem getur tekið þátt í útboðinu – Til hvers er þá verið að halda útboð?*

Auðlindagjald og önnur gjöld

- ✓ *Lagt til að gjaldstofn auðlindagjalds miðaðist við þyngd eldisfisks við slátrun. Þannig geta laxeldisfyrirtækin stjórnað gjaldtöku, haldið sínum svæðum og komist hjá greiðslu auðlindagjalds í fjölda ár.*
- ✓ *Auðlindagjald verður hækkað þrefalt miðað við það sem lagt var til af stefnumótunarhópnum.*
- ✓ *Umhverfiskostnaður laxeldisfyrirtækja er mun minn á Íslandi en í Noregi.*

enn frekari hækkun og gjaldið gæti farið upp í 45-55 kr/kg³⁷⁹ þegar byrjað verður að innheimta gjaldið að fullu og tekið tillit til boðaðar hækkunar. Það er því um að ræða u.þ.b. þreföld hækkun á auðlindagjaldi frá því sem stefnumótunarhópurinn lagði til. Tillögur stefnumótunarhópsins leitt af stjórnarformönnum Arnarlax og Fiskeldis Austfjarða ganga út að hafa auðlindagjald lágt og laxeldisfyrirtækin ekki látin greiða umhverfiskostnað. Það er ljóst að kostnaður laxeldisfyrirtækja vegna umhverfismála er minni hér á landi en t.d. Noregi (kaflar 2, 3, 4, 5 og 9):

- *Slysasleppingar*: Taka ekki afleiðingum af endurteknum slysasleppingum og greiða kostnað við tiltekt eins og raunin er í tilfelli Arnarlax.³⁸⁰
- *Laxalús*: Litlar kröfur um að halda tíðni laxalúsar í lágmarki sem felur í sér minni kostnað vegna mótvægisáðgerða og viðbragða.
- *Heilbrigðismál*: Litlar kröfur m.t.t. skipulag og flutnings eldisfisks og búnaðar á milli svæða og þannig haldið kostnaði í lágmarki. Þetta fyrirkomulag hefur reyndar komið í bakið á mönnum og valdið Fiskeldi Austfjarða miklu tjóni vegna ISA veirunnar.
- *Lífrænt álag*: Skortur á skýrum reglum um að það þurfi að minnka framleiðslu á eldisvæðum eða hvíla þegar farið er út fyrir viðmiðunarmörk og þannig dregið úr kostnaði.

13.4 Fjárhagslegur ávinningur

Grunnurinn lagður

Grunnur að íslensku leiðinni var lagður með skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi með hagstæðum tillögum fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila. Fjársterkir hagsmunaaðilar vösuðust þar með stefnumótun stjórnvalda og leikreglur voru mótaðar til að þjóna eigin sérhagsmunum. Það sem átti að vera stefnumótun stjórnvalda og greinarinnar varð að stefnumótun þröngs hóps fjársterkra hagsmunaaðila. Bent hefur verið á að sú leið sem hefur verið notuð við undirbúning og gerð laga um fiskeldi sé kölluð að fanga ríkisvaldið (e. state capture).^{381 382} Á fyrstu fundunum stefnumótunarhópsins voru stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða með glærukynningu og í framhaldi af þeim kom m.a. upp umræða um verðmat fyrirtækja og skráning á hlutabréfamarkaði. Fram kom í fundagerð að Arnarlax gæti verið metinn á tugi milljarða króna (kafla 12).

Eignarhald

Í vinnu stefnumótunarhópsins var varpað fram þeirri spurningu hvort rétt væri að setja tiltekin skilyrði um eignarhald erlendra aðila eins og gert er í Færeijum. Niðurstaðan var að lagt var til að setja ekki takmarkanir á erlent eignarhald á laxeldisfyrirtæki að virðist án mikilla umræðu (tafla 13.4). Rökin voru eftirfarandi að viðbættum athugasemdum höfundar:

Eignarhald

- ✓ *Lagt var til að setja ekki takmarkanir á erlent eignarhald á laxeldisfyrirtæki að virðist án mikilla umræðu innan stefnumótunarhópsins..*
- ✓ *Það að ekki voru settar hindranir á erlent eignarhald gerði það mögulegt að fara með laxeldisfyrirtækin á erlenda hlutabréfamarkað og ná mikill hækkun í hafi.*
- ✓ *Því var velt fyrir sér hvort hagnaður verði fluttur út landi og hefur það raungerst, erlendir fjárfestar selja og Íslendingar kaupa.*
- ✓ *Þingmenn hafa komið með þingsályktunartillögu þar sem lagt er til að verði skoðað erlent eignarhald.*
- ✓ *Matvælaráðherra er að skoða málið.*

³⁷⁹ <https://www.sfs.is/frett/er-gjaldtaka-af-fiskeldi-godra-gjalda-verd>

³⁸⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³⁸¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/11/19.-Morgunbladid-2021-10-25.pdf>

³⁸² <https://lagareldi.is/fljotandi-ad-feigdarosi/>

Tafla 13.4. Stutt samantekt á tillögum stefnumótunarhópsins frá 2017 er stuðluðu að miklum fjárhagslegum ávinningi og stöðu mála 2022.		
	Tillögur	Staðan
Eignarhald Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnarsýslan	Lagt var til ekki verði settar sérstakar takmarkanir á erlent eignarhald. Það á að láta á reyna hvort hagnaður sé fluttur úr landi og eigendur ráðstafi honum erlendis og fjárfesti ekki hér á landi.	Laxeldisfyrirtækin fara á erlendan hlutabréfa-markað og verðmæti eldisleyfa eru nú um 100 milljarða ISK. Eldisleyfin eru verðmætin, erlendir eigendur laxeldisfyrirtækjanna selja og Íslendingar kaupa. Þingsályktunartillaga þar sem m.a. er lagt til að skoða hvort takmarka eigi eignarhald erlendra aðila á laxeldisleyfum. Matvælaráðherra er nú með málið til skoðunar.
Stærð fyrirtækja Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnarsýslan	Starfshópurinn telur ekki sé rétt að takmarka framleiðslumagn einstaka laxeldisfyrirtækja.	Í þingsályktunartillögur koma fram áhyggjur að einn aðili eignist öll gild rekstrarleyfi og stýri þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðældi í sjó og á landi. Samkeppniseftirlitið samþykkti samruna Fiskeldis Austfjarða og Laxa fiskeldis. Arnarlax vinnur að yfirtöku á Arctic Fish og er Samkeppniseftirlitið að skoða það mál.
Til fjárhagslegs ávinnings Frammistaða: Starfshópurinn Stjórnarsýslan	Til að tryggja sem mestan fjárhagslegan ávinning laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila: Engar takmarkanir á erlent eignarhald. Engar takmarkanir á stærð laxeldisfyrirtækja. Ákvæði sett í lög um ófrjóa laxa til að hægt væri að halda svæðum. Hagstæðar reglur fyrir útboð fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila til að auðvelda þeim að ná nýjum svæðum. Það er ekki lagt beint til að notað verði hámarks heimilaður lífmassi sem grundvöllur við úthlutun starfs- og rekstrarleyfa. Á sama tíma og stefnumótunarskýrslan var í vinnslu voru þó laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila byrjaðir að nota hámarks lífmassi í sínum matsáætlunum. Gildistími eldisleyfa verði lengdur um 6 ár.	Þannig er það ennþá en þrýstingu á að gera breytingu, sjá kafla 10. Þannig er það ennþá en þrýstingu á að gera breytingu, sjá kafla 10. Þannig er það ennþá og ákvæðið nýtt af laxeldisfyrirtækjum til að halda svæðum og breyta leyfum á ófrjóum laxi yfir í frjóa laxa, sjá kafla 6. Ekki ennþá komið til framkvæmda, enda vanhugsað, sjá kafla 8. Fara úr að miða við framleiðslu í hámarks lífmassa og við það jukust framleiðsluheimildir um 30%. Orðið að lögum og móðurfélög laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu ganga út frá að fá endurnýjað eftir 16 ár fyrir litla þóknun.

- *Íslendingar vildu ekki fjárfest;* Í þessu samhengi má benda á að Íslendingum var boðið að fjárfesta í rekstrinum en erlendum aðilum aðallega í eldisleyfum og er þar mikill munur á.
- *Dregur úr áhuga erlendra aðila:* Með að setja miklar takmarkanir á erlent eignarhald eins og í Færeyjum hefði ekki verið hægt að fara með laxeldisfyrirtækin á erlendan hlutabréfamarkað sem hefði þá komið í veg fyrir ofsagróða erlendra fjárfesta.
- *Brot á alþjóðlegum samningum:* Um er að ræða auðlindina íslenskir firðir. Af hverju geta Færeyingar sett takmarkanir á erlent eignarhald en ekki Íslendingar?

Til að tryggja sem bestan aðgang erlendra aðila að auðlindinni íslenskri firðir var lagt til að útboð eldisleyfa væru alþjóðleg. Tillögur stefnumótunarhópsins voru síðan útfærðar í reglugerð um útboð eldisleyfa þar sem gengið var svo langt að gera ráð fyrir lokuðu útboði þar sem samband yrði haft við ákveðna aðila (kafla 10). Í stefnumótunarskýrslunni er því velt fyrir sér hvort hagnaður laxeldisfyrirtækja sem lúta erlendu eignarhaldi sér fluttur úr landi og eigendur ráðstafi honum erlendis. Þetta er byrjað að raungerast erlendir fjárfestar selja og Íslendingar kaupa.^{383 384} Ávinningur erlendra fjárfesta hefur verið allt að tæplega tólfaldur þar sem eldisleyfin hafa verið verðmætin. Engar takmarkanir á erlent eignarhald var grunnurinn að því að hægt var að fara með laxeldisfyrirtækin á erlendan hlutabréfamarkað. Við það hækkaði verðmæti félaganna verulega í hafi og eru verðmæti eldisleyfa nú um 100 milljarða ISK sem er að mestu í eigu erlendra fjárfesta. Þingmenn eru loksins að taka við sér með þingsályktunartillögu þar sem lagt var til að skoðaðar yrðu takmarkanir á eignarhald erlendra fjárfesta. Matvælaráðherra er nú með til skoðunar hvort heppi-legt sé að mikill meirihluti hlutabréfa í íslenskum laxeldisfyrirtækjum sé í eigu erlendra aðila (kafla 10).

Stærð fyrirtækja

Starfshópurinn lagði til að ekki yrðu settar takmarkanir á framleiðslumagn einstaka laxeldisfyrirtækja (tafla 13.4). Rökstuðningurinn var að erfitt væri að takmarka eignarhald sama aðila að mörgum lögaðilum, brot á alþjóðlegum samningum og það drægi úr hagkvæmni rekstursins. Í stefnumótunarskýrslunni er bent á að einn aðili getur fræðilega eignast öll gildandi rekstrarleyfi og stjórnað þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðaeldi á landi og í sjó. Í þingsályktunartillögu sem lögð var fram á árinu 2022 koma fram áhyggjur nokkurra þingmanna á því að einn aðili eignist öll gild rekstrarleyfi og stýri þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðaeldi í sjó og á landi. Við það skapast sú hættu að einn aðili stjórni stórum landsvæðum með þeim afleiðingum að samfélög, sveitarstjórnir og stjórnvöld eigi meira undir

Stærð fyrirtækja

- ✓ *Lagt var til að ekki yrðu settar takmarkanir á framleiðslumagn einstaka laxeldisfyrirtækja að virðist án mikill umræðu innan starfshópsins.*
- ✓ *Starfshópurinn bendir á að einn aðili geti fræðilega eignast öll gildandi rekstrarleyfi og stjórnað þannig allri framleiðslu á eldisfiski og seiðaeldi á landi og í sjó.*
- ✓ *Búið er að sameina Fiskeldi Austfjarða og Laxa fiskeldi sem er með allt laxeldi í sjókvíum á Austfjörðum.*
- ✓ *Arnarlax yfirtekur hugsanlega Arctic Fish og jafnvel Háafell og þannig með mest allt laxeldi í sjókvíum á Vestfjörðum.*
- ✓ *Alþingismenn hafa áhyggjur af því að einn aðili stjórni stórum landsvæðum með þeim afleiðingum að samfélög, sveitarstjórnir og stjórnvöld eigi meira undir honum en góðu hófi gegni.*
- ✓ *Samkeppniseftirlitið er að skoða yfirtöku Arnarlax á Arctic Fish.*

³⁸³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

³⁸⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

honum en góðu hófi gegnir. Samkeppniseftirlitið er einnig byrjað að hafa áhyggjur en það samþykkti samruna Fiskeldis Austfjarða og Laxa fiskeldis á árinu 2021. Arnarlax vinnur að yfirtöku á Arctic Fish og er Samkeppniseftirlitið byrjað að skoða það mál og það er einnig til skoðunar hjá framkvæmdarstjórn ESB.

Til fjárhagslegs ávinnings

Í vinnu stefnumótunarhópsins fólust tillögurnar fyrst og fremst í að tryggja fjárhagslegan ávinning laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila:

- Hækkun í hafi:* Engar takmarkanir voru settar á erlent eignarhald og stærð laxeldisfyrirtækja og þannig hægt að fara með þau á erlendan hlutabréfamarkað og eru verðmæti eldisleyfa nú um 100 milljarða ISK.
- Blokkera:* Ákvæði sett í lög um ófrjóa laxa m.a. til að laxeldisfyrirtæki stjórnarformana gætu haldið sínum svæðum a.m.k. í fimm ár án þess að nýta þau eða greiða auðlindagjald. Með von um að síðar meir verði heimildir til eldis á frjóum laxi auknar eins og reyndin hefur síðar orðið.
- Nýtt úthlutunarkerfi:* Í nýju leyfisveitingarkerfi sem stefnumótunarhópurinn lagði til voru hagstæðar reglur fyrir erlend laxeldisfyrirtæki til að auðvelda þeim að ná nýjum svæðum þegar þau færu í útboð. Fjölmarginni á gallar er á kerfinu, það hefur ekki komið til framkvæmda ennþá, í mörgum tilfellum er aðeins einn sem getur boðið í heimildir og þá til hvers er verið að fara í útboð.
- Breyting á framleiðsluheimildum:* Með því að fara úr að miða við framleiðslu í hámarks lífmassa juku framleiðsluheimildir um 30% en verðmæti eldisleyfa er nú áætlað 1,1 milljón ISK/tonn og ávinningurinn getur gróflega verið 23 milljarða m.v. 71.000 tonna úthlutun áhættumats erfðablöndunar á árinu 2017.
- Gera leyfin varanlegri:* Gildistími eldisleyfa var lengdur um 6 ár og þannig voru verðmæti eldisleyfa aukin. Í árskýrslum erlendra laxeldisfyrirtækja, móðurfélaga íslenskra félaga er gert ráð fyrir auðvelt verði að endurnýja leyfin og fyrir tiltölulega lítið gjald.

Verðmæti eldisleyfa í lok ársins 2021 eru hjá Arnarlaxi um 40 milljarðar ISK,³⁸⁵ hjá Arctic Fish rúmir 20 milljarða ISK³⁸⁶ og hjá Fiskeldi Austfjarða (og Löxum fiskeldi) um 45 milljarða ISK.³⁸⁷ Samtals verðmæti eldisleyfa þessara þriggja félaga geta verið 135 milljarða ISK ef öll áform þeirra sem nú er í umsóknarferli ganga eftir (kafli 12).

Til fjárhagslegs ávinnings

- ✓ Hækkun í hafi: *Engar takmarkanir settar á erlent eignarhald og stærð fyrirtækja.*
- ✓ Blokkering: *Hægt að halda svæðum til eldis á ófrjóum laxi í a.m.k. fimm ár án nýtingar eða greiða auðlindagjald.*
- ✓ Nýtt úthlutunarkerfi: *Nýtt leyfisveitingarkerfi með útboði á eldissvæðum/framleiðsluheimildum sérstaklega útfært fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila.*
- ✓ Breyting á framleiðsluheimildum: *Breyting úr framleiðslu í hámarks lífmassa og þannig aukast heimildir u.þ.b. 30%.*
- ✓ Gera leyfin varanlegri: *Gildistími leyfa aukinn um 6 ár og þannig aukin verðmæti eldisleyfa.*

³⁸⁵ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

³⁸⁶ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>

³⁸⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>

13.5 Næstu skref

Ríkisstjórnarsáttmálinn

Í ríkisstjórnarsáttmála frá árinu 2021 var ákveðið að mótuð verði heildstæð stefna um uppbyggingu, umgjörð og gjaldtöku fiskeldis.³⁸⁸

Matvælaráðherra lagði drög að áherslum og verklagi við gerð matvælastefnu í samráðsgátt stjórnvalda snemma á árinu 2022.³⁸⁹ Nokkrir aðilar komu með athugasemdir og ábendingar þá.m. Sjávarútvegsþjónustan eða höfundur þessarar skýrslu.³⁹⁰ Í stefnunni er fjallað um matvæli, sjávarútveg, landbúnað og fiskeldi og hvernig skuli unnið að stefnumótun á næstu árum. Varðandi stefnumótun í fiskeldi eða lagareldi kemur eftirfarandi fram:³⁹¹

„Einnig verður mótuð heildstæð stefna um uppbyggingu, umgjörð og gjaldtöku fiskeldis. Þar verður lögð áhersla á tækifæri til atvinnusköpunar og mikilvægi þess að greinin byggist upp á grundvelli sjálfbærni, vísindalegrar þekkingar og verndar villtra laxastofna. Með hliðsjón af þessum atriðum, sem kveðið er á um í stjórnarsáttmála og öðrum áherslum ráðherra mun stefnumótun í fiskeldi skiptast í nokkur aðskilin verkefni.

Að ósk ráðherra hefur ríkisendurskoðun samþykkt að fara í stjórnsýsluúttekt á málefnum fiskeldis. Þá verður unnið mat á stöðu greinarinnar þar sem greindur verður bæði þjóðhagslegur ávinningur greinarinnar í heild og staðbundinn ávinningur byggðarlaga þar sem fiskeldi er stundað. Gjaldtaka og skipting hennar verður sérstaklega skoðuð ásamt fleiri þáttum.

Síðast en ekki síst þarf að móta umhverfi þar sem verðmætasköpun í sátt við samfélag og umhverfi er í forgrunni. Slíkt umhverfi þarf að taka mið af áskorunum og tækifærum og verður greint af innlendum og erlendum sérfræðingum og ráðgjafafyrirtækjum. Stefnt er því að kynning og samráð um langtíma stefnumótun í fiskeldi fari fram á vormánuðum ársins 2023“.

Stjórnsýsluúttekt á málefnum fiskeldis

Ríkisendurskoðun tilkynnti matvæla-ráðherra, með bréfi dags. 15. febrúar sl., að stofnunin myndi verða við beiðni ráðherra um að framkvæma úttekt á stjórnsýslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og undirstofnana þess á sviði fiskeldis. Er ætlunin að úttektin nái yfir alla stjórnsýslu málaflokksins, allt frá undirbúningi löggjafar og setningu afleiddra reglna til eftirlits með starfsemi fyrirtækja í greininni. Áætlað er að niðurstaða úttektarinnar verði birt í opinberri skýrslu til Alþingis á haustmánuðum 2022.³⁹²

Úttekt á stöðu lagareldis

Að undangengnu útboði hefur matvælaráðuneytið samið við bandaríska ráðgjafafyrirtækið Boston Consulting Group Nordic AB um gerð skýrslu þar sem gerð verður ítarleg úttekt á stöðu lagareldis á Íslandi. Í skýrslunni verða greindir framtíðarmöguleikar og áskoranir greinarinnar og mun sú vinna nýtast við stefnumótun matvælaráðherra. Tekið verður mið af umhverfismálum, verðmætasköpun og regluverki. Til samræmis við stjórnarsáttmála verður áhersla lögð á að kortleggja tækifæri til

Næstu skref

- ✓ *Ríkisendurskoðun með stjórnsýsluúttekt á málefnum fiskeldis.*
- ✓ *Erlent ráðgjafafyrirtæki með úttekt á stöðu lagareldis hér á landi sem nýtist við stefnumótun.*
- ✓ *Starfshópur vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi stofnaður.*
- ✓ *Starfshópur vegna slyasleppinga stofnaður.*
- ✓ *Það virðist eiga eftir að ljúka skipan í stefnumótunarhópa eins og í tilfelli sjávarútvegs.*

³⁸⁸ <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>

³⁸⁹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3162](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3162)

³⁹⁰ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=016f1428-bea2-ec11-9baf-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=016f1428-bea2-ec11-9baf-005056bcce7e)

³⁹¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/02/28/Radherra-vill-opid-samrad-um-matvaelastefnu-fyrir-Island/>

³⁹² [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b0b125c97-9a98-ec11-9baf-005056bcce7e%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b0b125c97-9a98-ec11-9baf-005056bcce7e%7d)

sjálfbærs vaxtar greinarinnar með vísindalega þekkingu að leiðarljósi. Höfð verður hliðsjón af samanburðargreiningu við þau lönd sem helst stunda lagareldi. Einnig verður gerð úttekt á mögulegum mótvægisáðgerðum vegna umhverfisáhrifa af hinni ýmsu starfsemi s.s. sjókvíaeldis. Gert er ráð fyrir að skýrslan verði tilbúin í nóvember á þessu ári.³⁹³

Starfshópur vegna smitvarna og sjúkdóma í laxeldi

Matvælaráðherra, hefur skipað starfshóp til að skoða smitvarnir og sjúkdóma í fiskeldi og vinna að tillögum um breytingar ef þörf þykir. Hópnum er falið að yfirfara lög og reglugerðir um laxeldi og framkvæmd á þeim. Fulltrúi matvælaráðuneytisins mun leiða vinnunna en aðrir fulltrúar verða frá Matvælastofnun, Hafrannsóknastofnun, Tilraunastöð Háskóla Íslands að Keldum og mögulega óháðum erlendum sérfræðingi. Lögð er áhersla á að hópurinn skoði meðal annars hvernig laxeldi fer fram í Færeyjum en þar eru fyrirtæki með hvert svæði einangrað og aðeins ein kynslóð laxa alin upp hverju sinni. Einnig eru miklar takmarkanir hafðar á samgangi á milli eldissvæða í Færeyjum.³⁹⁴ Skipan starfshópsins er til komin vegna ISA veirunnar í eldislaxi á Austfjörðum.

Starfshópur vegna slyssleppinga

Í svari matvælaráðherra til Stundarinnar kemur fram að ráðherra hafi skipað starfshóp sem á að fara yfir þau lög og þær reglur sem gilda um slyssleppingar á Íslandi. Innan ráðuneytisins hefur verið lögð mikil vinna í að greina eftirlit og viðbrögð varðandi stök úr sjókvíaeldi og hefur ráðuneytið m.a. verið í samskiptum við undirstofnanir sínar vegna þessa. Í framhaldi af þeim samskiptum hefur ráðherra ákveðið að skipa sérstakan starfshóp með einum fulltrúa frá Matvælastofnun, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun ásamt fulltrúa ráðuneytisins. Hópurinn mun hafa samráð við hagaðila í fiskeldi við vinnu sína. Hlutverk hópsins verður að fara yfir þær reglur sem um málefnið gilda hérlandis og þá ferla og framkvæmd sem eru til staðar. Þá mun hópurinn afla gagna um reglur og framkvæmd þeirra í Noregi og Færeyjum. Loks mun hópurinn gera tillögur að endurskoðuðum reglum og verkferlum.³⁹⁵

Ný stefnumótun

Það verður ekki sagt annað en að það blási ferskir vindar með nýjum matvælaráðherra. Ríkisendurskoðun er ætlað að gera stjórnsýsluúttekt á fiskeldi og erlent rágjafafyrirtæki er ætlað að gera úttekt á stöðu lagareldis. Vinna þessara aðila líkur á þessu ári og mun nýtast við stefnumótunina. Ráðherra hefur jafnframt ákveðið að stofna tvo starfshópa, annar kemur að heilbrigðismálum en hinn slyssleppingum. Það hefur ekki verið tilkynnt hvaða sérfræðingar sitji í þessum starfshópum. Matvælaráðherra hefur skipað nokkra starfshóp til að vinna að stefnumótun í sjávarútvegi og þar er tilgreindur fjöldi aðila sem kemur að þeirri vinnu.³⁹⁶ Mikilvægt er að vel verði staðið að skipan starfshópa fyrir fiskeldi og haft sem víti til varnaðar hvernig staðið var að stefnumótun á árinu 2017. Í því samhengi hefur höfundur komið eftirfarandi athugasemdum og ábendingum til matvælaráðherra að læra af fyrri mistökum og við stofnun á nýjum starfshópi um stefnumótun í fiskeldi og vinnuna framundan er mikilvægt að vandað sé til verka og haft að leiðarljósi:³⁹⁷

- a. *Vanda valið*: Koma í veg fyrir að í starfshópnum séu aðilar sem eru eingöngu að vinna að sínum eigin sérhagsmunum til mikils fjárhagslegs ávinnings.
- b. *Vinna faglega*: Koma í veg fyrir að íslenskir leppar komi sínum mönnum fyrir í ráðuneytinu.

³⁹³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/08/17/-Matvaelaradherra-leggur-grunn-ad-metnadarfullri-stefnumotun-i-lagareldi/>

³⁹⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/01/Matvaelaradaherra-skipar-starfshop-vegna-smitvarna-og-sjukdoma-i-laxeldi/>

³⁹⁵ <https://stundin.is/grein/15908/sjavarutvegsradherra/>

³⁹⁶ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/05/31/Matvaelaradherra-skipar-starfshopa-i-sjavarutvegi/>

³⁹⁷ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Fylgiskjal-1.-Umsogn-Sjavarutvegsthionustunnar.pdf>

- c. *Rýna*: Mikilvægt er að tillögurnar séu rýndar af óháðum fagaðilum til að koma í veg fyrir mikinn fjárhagslegs ávinnings ákveðinna aðila innan starfshópsins á kostnað annarra sem ekki hafa aðgang að borðinu.
- d. *Setja hindranir*: Mikilvægt er að innan ráðuneytis og Alþingi Íslendinga sé farið mjög vel yfir tillögurnar til að koma í veg fyrir að hagnaðurinn af auðlindinni fari að mestu úr landi.

Viðaukar

Viðauki 1. Skipunarbréf



Baldur P. Erlingsson
Suðúrhúsum 9
112 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 30. nóvember 2016
Tilv.: ANR16100124/2.3.7

Efni: Skipun í starfshóp um stefnumótun í fiskeldi

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipar yður hér með í starfshóp um stefnumótun í fiskeldi á Íslandi. Fiskeldi er ört vaxandi atvinnugrein og mikilvægt er að skilyrði og umgjörð um greinina séu eins og best verður á kosið og í sem mestri sátt við umhverfið. Við stefnumótunina verði horft til annarra landa sem hafa náð góðum árangri í þessari grein.

Aðstæður til fiskeldis á Íslandi séu frábrugðnari en gerist í samkeppnislöndunum og hefur árangur verið misjafn undanfarna áratugi. Vonir standa til að betri árangur náist í framtíðinni. Árið 2015 voru framleidd um 8.500 tonn af eldisfiski á Íslandi og er gert ráð fyrir allt að 15.000 tonna framleiðslu árið 2016. Áform eru um enn frekari framleiðsluaukningu og bíða m.a. fyrirtæki eftir leyfum frá stjórnvöldum.

Stefnumótun er nú sérstaklega brýn vegna hins hraða vaxtar greinarinnar. Í henni þarf m.a. að horfa til stjórnsýslu og rannsókna, almennra starfsskilyrða greinarinnar, umhverfismála, hættu á erfðablöndun við villta stofna, sjúkdóma og snikjudýra, menntunarmála, gjaldtöku, markaðsmála og efnahagslegrar þýðingar fyrir þjóðarbúið. Þetta verði skoðað bæði út frá eldi í sjó og á landi.

Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar og mun annar þeirra gegna formennsku. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið tilnefnir einn fulltrúa, Landssamband fiskeldisstöðva tvo fulltrúa og Landssamband veiðifélaga einn fulltrúa. Alls verða því sex fulltrúar í starfshópnum. Gert er ráð fyrir að starfshópurinn geti farið fram á vinnu frá stofnunum ríkisins eins og þurfa þykir. Miðað er við að starfshópurinn skili af sér í síðasta lagi 30. júní 2017.

Í starfshópnum eiga sæti:

- Baldur P. Erlingsson, lögfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, formaður, Suðúrhúsum 9, 112 Reykjavík, skipaður án tilnefningar, baldur.p.erlingsson@anr.is
- Bryndís Björnsdóttir, sérfræðingur hjá Mátis, Birtingakvísl 56, 112 Reykjavík, skipuð án tilnefningar, bryndis.bjornsdottir@matis.is
- Sigurbjörg Sæmundsdóttir, Barmahlíð 39, 105 Reykjavík, tilnefnd af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, sigurbjorg.sæmundsdottir@uar.is
- Guðmundur Gíslason, Nesbala 122, 170 Seltjarnarnesi, tilnefndur af Landssambandi fiskeldisstöðva, guðmundur@icefishfarm.com
- Kjartan Ólafsson, Jörsölum 14, 201 Kópavogi, tilnefndur af Landssambandi fiskeldisstöðva, ko@markopartners.com
- Óðinn Sigþórsson, Einarsnesi, 311 Borgarnesi, tilnefndur af Landssambandi veiðifélaga, gate51@simnet.is

Annas Jón Sigmundsson, sérfræðingur á skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu verður starfsmaður hópsins, annas@anr.is.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Jóhann Guðmundsson


María Hauksdóttir

Viðauki 2. Útdráttur úr fundagerðum

Fyrsti fundur 08.12.2016

Fyrsti fundur stefnumótunarhópsins var 08.12.2016. Farið var yfir um skipunarbréf starfshópsins. Rætt um áhersluatriði og helstu áskoranir sem starfshópurinn ætti að fjalla um. Sérstaklega var rætt um áhættumat og hvort ráðast ætti í slíkt verkefni. Á fyrsta fundi var ritari hópsins Annas Sigmundsson, starfsmaður í ráðuneytinu.³⁹⁸

Annar fundur 13.01.2017

Á öðrum fundi starfshópsins var Jón Þrándur Stefánsson orðinn ritari en hann var jafnframt starfsmaður Kjartans Ólafssonar stjórnarformanns Arnarlax og fulltrúa í stefnumótunarhópnum. Á þessum fundi var forstjóri Hafrannsóknastofnunar boðaður m.a. til að fara yfir áhættumat vegna villtra laxastofna. Rætt var um að fá með í vinnuna erlenda vísindamenn. Jafnframt var rætt um grundvöll/forsend ákvörðunar um lokun tiltekinna svæða við strendur landsins fyrir sjókvíaelði árið 2004 og kom fram að það hafi verið pólitísk ákvörðun en ekki byggt á áhættumati.³⁹⁹

Þriðji fundur 27.01.2017

Á þriðja fundinum voru Kjartan Ólafsson og Guðmundur Gíslason með sérstaka glærukynningu um fiskeldi. Í umræðunni kom fram hvort þrýstingur á stækkun á Íslandi væri drifinn áfram af fjárfestum. Jafnframt var rætt um hækkun á verði og verðmat fyrirtækja. Einnig að erfitt væri að fá fjármagn fyrr en leyfi fengust. Áfram var rætt um aðkomu erlendra sérfræðinga að áhættumatinu.⁴⁰⁰

Fjórti fundur 03.02.2017

Áfram var rætt um áhættumatið og voru mættir á fundinn sérfræðingar frá Hafrannsóknastofnun og Maís. Rætt var m.a. um hvaða erlenda sérfræðinga ætti að fá að áhættumatinu. Fram kom í máli formanns stefnumótunarhópsins að það þyrfti að klára áhættumatið sem fyrst og að ráðherra vildi fá áhættumat.⁴⁰¹

Fimmti fundur 10.02.2017

Umræða var um kynlausan lax. Greint var frá frá aðferðum og bólusetningum gegn kynfrumum. Fram kom í máli fulltrúa Landssambands fiskeldisstöðva: „*KÓ og GG nefndu að markaðurinn væri ekki tilbúinn fyrir kynlausan lax. Rætt var um að þetta væri enn í þróun og mikið væri um afföll*“. Haldið var áfram með kynningu Kjartans Ólafssonar og Guðmundar Gíslasonar um fiskeldi. Í umræðum var rætt um fjármögnun í laxeldi og aðkomu áhættufjárfesta. Kjartan Ólafsson greindi frá að tímarammi á skráningu Arnarlax væri sumarið 2018. Spurt var fyrir um verðmat Arnarlax. Kjartan Ólafsson svaraði að markaðurinn mæti það hugsanlega á tugi milljarða.⁴⁰²

Sjötti fundur 03.03.2017

Sérfræðingar frá Matvælastofnun mættu á fundinn. Farið var yfir heilbrigðismál í fiskeldi og þar með talið bólusetningu gegn ISA erlendis. Fram kom að hér væri saklaust ISA afbrigði í laxi. Við sérstakar eldisaðstæður getur þó skapast alvarlegar aðstæður. Fjallað var m.a. um upplýsingargjöf varðandi laxalús og fram kom að Matvælastofnun hefði ekki upplýsingar um laxalús.⁴⁰³

Sjöundi fundur 17.03.2017

³⁹⁸ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 08.12.2016

³⁹⁹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 13.01.2017

⁴⁰⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 27.01.2017

⁴⁰¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 03.02.2017

⁴⁰² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 10.02.2017

⁴⁰³ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 03.03.2017

Á fundinn mættu sérfræðingar frá Hafrannsóknastofnun til að ræða burðarþol eða lífrænt burðarþol. Fjallað var um burðarþol í fjörðum og eldissvæðum. Spurt var „hvort Hafró sæi ekki fyrir sér að í framtíðinni væri burðarþol eftir eldisstað frekar heldur en fyrir allan fjörðinn“. Rætt var um staðla og NS 9415 og um hvaða aðferð ætti að beita við vöktun og hvaða áhrifasvæði ætti að skoða. Einnig var fjallað um störf nefndarinnar, hvort það væri verið að gleyma landeldinu, öflun frekari upplýsinga á lúsavandamálinu í Noregi, hverjum ætti að bjóða á fund nefndarinnar o.fl.⁴⁰⁴

Áttundi fundur 24.03.2017

Á fundinn var boðið sérfræðingum frá Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun. Fjallað um vankanta í leyfisveitingarkerfinu. Fulltrúi Landssambands veiðifélaga nefndi vöktun á lús og hvort horfa ætti til Noregs með opinbert eftirlit. Skortur væri á reglum um lús og vöktun. Umhverfisstofnun bendir m.a. að það vantar viðmið og staðla sem hægt er að miða við er varðar vöktun á umhverfisáhrifum eldisins.⁴⁰⁵

Níundi fundur 31.03.2017

Farið var yfir skjalið Stjórnsýsla – Álitamál, samantekt sem formaður og ritari stefnumótunarhópsins tóku saman.⁴⁰⁶ Umræðan hófst á umræðu um ISA sjúkdóminn í Færeyjum. Fulltrúi Landsambands veiðifélaga nefndi að þetta vekti ýmsar spurningar s.s. hvers vegna sjúkdómur kemur upp. Í umræðunni var farið yfir álitæfni sem tengjast burðarþoli og staðsetningar, og gildistíma umsókna sem sendar eru til MAST og UST. Ekki tókst að ljúka umræðunni um álitæfnin.⁴⁰⁷

Tíundi fundur 07.04.2017

Farið var yfir verkefnalista vegna umfjöllunar um stjórnsýslu, rannsóknir, almenn starfsskilyrði, umhverfismál, erfðablöndun, sjúkdóma og sníkjudýr, menntunarmál, gjalddóku, markaðsmál og efnahagslega þýðingu. Umræða hafin yfir einstaka liði.⁴⁰⁸ *Innskot:* Hér er væntanlega átt við þá liði sem koma áttu fram í stefnumótunarskýrslunni.

Ellefti fundur 28.04.2017

Sérfræðingur frá Stofnfiski kom og ræddi um geldfisk. Forstjóri Hafrannsóknastofnunar kom og ræddi um stöðu vinnunnar vegna áhættumatsins.⁴⁰⁹ Tveggja tíma fundur og fundargerð þrjár setningar. *Innskot:* Athyglisvert er að ekkert er gert grein fyrir hvað kom fram í samtali við forstjóra Hafrannsóknastofnunar. Hvort ástæðan var að um trúnaðarmál væri að ræða sem ekki mátti festa á blað er ekki vitað.

Tólfti fundur 17.05.2017

Formaður stefnumótunarhópsins kynnti skjal sem fjallar um "stóru" málin þ.e. úthlutunaraðferð og tillögu um útboð.⁴¹⁰ Í skjalinu er m.a. tekið fyrir aðferðir við úthlutun leyfa til sjókvíaeldis, hvort það eigi að gera skilyrði um eignarhald, auðlindagjald, útboð og margt fleira. Í fundargerð kemur fram að fjallað var úthlutunarreglur og rætt var um skilgreiningu og úthlutun svæða. Jafnframt var rætt um leyfisveitingarferli hvernig væri hægt að standa að því og hvar skurðarpunktur ættu að vera í nýju leyfisveitingarferli.⁴¹¹

Þrettándi fundur 19.05.2017

⁴⁰⁴ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 17.03.2017

⁴⁰⁵ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 24.03.2017

⁴⁰⁶ Samantektin „Stjórnsýsla – Álitamál“ frá 28. mars 2017, tekið saman af BPE/jps

⁴⁰⁷ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 31.03.2017

⁴⁰⁸ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 07.04.2017

⁴⁰⁹ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 28.04.2017

⁴¹⁰ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 17.05.2017

⁴¹¹ Fundargerð stefnumótunarhópsins þann 17.05.2017

Rætt var um fund í samráðsnefnd ráðherra og farið yfir helstu atriði sem komu fram á þeim fundnum. Fram kom á fundi ráðherra að það væri áhugi á þessu máli en rætt hafi verið um að varúðarsjónarmið væru höfð að leiðarljósi. Í umræðunni hjá stefnumótunarhópnum var rætt um atvinnuuppbyggingu í sátt við náttúruna, erfðablöndun, geldlax, mögulegar lokanir á fjörðum, þau sjónarmið að sveitarstjórnir ættu að koma að málunum, gjaldtöku og hvenær skil væru áætluð. Á fundinum kynnti fulltrúi Landsambands veiðifélaga tillögur um svæðaskiptingu og úthlutun eldissvæða. Á fund hópsins komu fulltrúar frá Náttúruverndarsamtökum Íslands og NASF Verndarsjóðs villtra laxastofna.⁴¹²

Fjórtándi fundur 02.06.2017

Bæjarstjóra Fjallabyggðar var boðið á fundinn sem lagði áherslu á að eldi gæti sem fyrst hafist í Eyjafirði. Formaður stefnumótunarhópsins greinir frá nýjum skiladegi starfshópsins sem væri 15. ágúst. Jafnframt að fyrirhugað væri að Hafrannsóknastofnun hitti erlendu sérfræðingana um miðjan júní og áhættumatsskýrsla gæti legið fyrir um mánaðarmót júní/júlí. Rætt var um fiskeldi á landi og tengingu þess við sjókvíaelðið.⁴¹³

Fimmtándi fundur 08.06.2017

Farið yfir stöðu gjaldtöku og hugmyndir um útfærslu á auðlindagjaldi. Kynnt var skjalið sérstök gjöld og auðlindagjald. Tillögur um ýmsar útfærslu á gjaldtöku auðlindagjalds. Ákveðið að formaður og ritari stefnumótunarhópsins vinni áfram með útfærslu á auðlindagjaldi.⁴¹⁴

Sextándi fundur 05.07.2017

Greint frá heimsókn til Rannsóknardeildar fisksjúkdóma að Keldum. Umræðu var um laxalús og áhyggjum af greiningu fiskeldismanna á laxalúsinni. Formaðurinn lagði fram drög að skýrslu starfshópsins og rætt er um hvernig best sé að fjalla um einstök atriði. Rætt er sérstaklega um hvaða atriði þurfa að vera í inngangi og hvernig þurfi að fjalla um áhættumat og hvaða lagaákvæði þurfi m.t.t. áhættumats. Auk þessa var rætt um gagnsæi, eflingu rannsókna, leyfisferla, auðlindagjald og markaðsnálgun. Formaðurinn tilkynnti um að áhættumatið væri væntanlegt og að ráðherra fái fyrstu kynningu.⁴¹⁵

Sautjándi fundur 14.07.2017⁴¹⁶

Forstjóri og sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar kynntu áhættumatið en ráðherra hafði áður fengið kynningu. Rætt um hvernig stjórnvöld muni taka á móti áhættumatinu. Fundur hófst klukkan 9 og var slitið klukkan 12. Ákveðið að nefndarmenn fái sendar glærur og áhættumatsskýrslu eftir kl. 14 þegar hlutabréfamarkaður í Noregi hefur lokað.

Átjándi fundur 18.07.2017

Rætt áfram um áhættumat og áhrif þess. Fulltrúi Landsambands veiðifélaga óskaði eftir skýrum svörum á næsta fundi hvort fiskeldismenn ætli sér að standa við hugmyndafræði vegna áhættumats. Einnig fjallað um stöðu vöktunar vegna stroks og laxalúsar.⁴¹⁷

Níttjándi fundur 25.07.2017

Rætt áfram um áhættumatið og áhrif þess. Tekin afstaða til beiðni fulltrúa LV um skýr svör vegna hugmyndafræði um notkun áhættumats. Fundarmenn rita nöfn sín á bókun vegna stefnumótunar í fiskeldi (viðauki 3). Starfshópurinn leggur til að sett verði í lög ákvæði sem skyldar Matvælastofnun

⁴¹² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 19.05.2017

⁴¹³ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 02.06.2017

⁴¹⁴ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 08.06.2017

⁴¹⁵ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 05.07.2017

⁴¹⁶ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 14.07.2017

⁴¹⁷ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 18.07.2017

til að endurskoða framleiðslumagn hvers rekstrarleyfis í samræmi við niðurstöður áhættumats á hverjum tíma.⁴¹⁸

Tuttugasti fundur 26.07.2017

Farið er yfir fyrirliggjandi drög að skýrslu starfshópsins og afstaða tekin til einstakra efnisatriða. Ákveðið að formaður og ritari ynnu áfram með skjalið.⁴¹⁹ Meira kom ekki fram í þeirri fundargerð.

Tuttugasti og fyrsti fundur 01.08.2017

Á fundinn mættu fulltrúar sveitarfélaga við Ísafjarðardjúp, fulltrúi frá Fjórðungssambandi Vestfjarða og fulltrúar sveitarfélaga á Austfjörðum. Með hópnum var einnig fulltrúi Laxa fiskeldis. Viss ónægja var með niðurstöðu áhættumatsins og fram kom gagnrýni á aðkomu Hafrannsóknastofnunar. Jafnframt kom fram fulltrúar frá bæjarstjórn Fjarðarbyggðar hafi farið til Noregs og hittu fjárfesta á bak við þau félög sem eru í fyrirtækjunum fyrir austan. Rætt var m.a. um aðkomu starfshópsins að áhættumatinu og mikilvægi þess að áhættumatið fari í gegnum vísindalega rýni. Nefndarmenn nefna sérstaklega að starfshópurinn sé að fjalla um hugmyndafræðina varðandi notkun áhættumatsins en ekki niðurstöðu þess á hverjum tíma.⁴²⁰

Tuttugasti og annar fundur 08.08.2017

Formaðurinn ræðir um hvenær fyrirhugað sé að ráðherra kynni niðurstöður stefnumótunarinnar. Nokkrar umræður fara fram um einstök efnisatriði skýrslunnar og atriði sem þarf að vinna áfram með. Sérstaklega er rætt um eiginfjárhlutfall og tryggingamál. Umræður eiga sér stað um fjárbindingu vegna umhverfistrygginga og að þær tryggingar sem fiskeldislögin gera ráð fyrir séu ekki í boði hjá tryggingafélögum.⁴²¹

Tuttugasti og þriðji fundur 11.08.2017

Formaðurinn fór yfir stöðu vinnunnar og rætt er um skýrsluskil og fyrirhugaða undirritun skýrslunnar. Töluverðar umræður eiga sér stað um fyrirvara vegna undirritunar og óska fulltrúar Landsambands fiskeldisstöðva eftir frekari fresti til þess að ná sátt innan sinna raða. Skýrt kemur fram að hjá fulltrúa Landssambands veiðafélaga að ef að fulltrúar LF ætli sér að skrifa undir skýrsluna með skilyrðum þá muni hann ekki undirrita hana.⁴²²

Tuttugasti og fjórði fundur 18.08.2017

Landsamband fiskeldisstöðva sendi frá sér bókun fyrir fundinn (viðauki xx). Á fundinum fóru fram töluverðar umræður um bókunina og um ástæður hennar. Skýrt kom fram í máli fulltrúa LV að hann myndi ekki skrifa undir skýrslu starfshópsins nema að menn komi heils hugar að málinu og að bókun LF gengi gegn því sem unnið hefði verið að í starfshópnum þ.m.t. lögfestingu á áhættumati sem vegvísi. Fulltrúi LV lýsti yfir að meðan ekki liggi fyrir skrifleg yfirlýsing frá LF um að fallið verði frá bókuninni þá sjái hann sér ekki fært að halda þessari vinnu áfram. Í framhaldinu var fundinum frestað. Seinna um daginn mæta þrír fulltrúar frá LF, formaðurinn og tveir aðrir stjórnarmenn og bókunin er formlega dregin til baka (viðauki 1).⁴²³

⁴¹⁸ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 25.07.2017

⁴¹⁹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 26.07.2017

⁴²⁰ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 01.08.2017

⁴²¹ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 08.08.2017

⁴²² Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 11.08.2017

⁴²³ Fundagerð stefnumótunarhópsins þann 18.08.2017

Viðauki 3. Fundarbókun starfshópsins

Fundarbókun nefndar um stefnumótun í fiskeldi

Starfshópurinn leggur til að sett verði í lög eftirfarandi ákvæði sem skyldar Matvælastofnun til að endurskoða framleiðslumagn hvers rekstrarleyfis í samræmi við niðurstöður áhættumats Hafrannsóknastofnunar á hverjum tíma. Starfshópurinn styður að frumvarp verði lagt fram á Alþingi í samræmi við framangreint. Lagt er til að í lög nr. 71/2008, um fiskeldi, verði sett svohljóðandi heimild vegna framleiðslumagns laxfiska í sjókvíaelði:

„6. gr.a. Heildarframleiðslumagn laxfiska í sjókvíaelði.

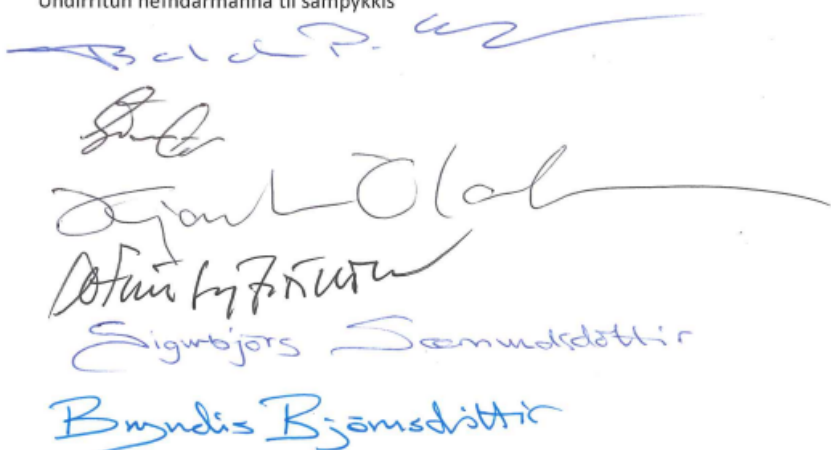
Hafrannsóknastofnun skal gefa út áhættumat, sem Matvælastofnun skal leggja til grundvallar því magni frjórra laxa sem heimilt er að ala í sjókvím hverju sinni.

Áhættumat skv. 1. mgr. skal Hafrannsóknastofnun gefa út svo oft sem þörf þykir að mati stofnunarinnar en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

Við útgáfu áhættumats skal Matvælastofnun endurskoða heimilt framleiðslumagn á grundvelli útgefinna rekstrarleyfa. Framleiðslumagn frjórra laxfiska hvers rekstrarleyfis skal breytast hlutfallslega í hlutfalli við ásættanlegt heildarframleiðslumagn frjórra laxfiska á svæðinu í samræmi við áhættumat Hafrannsóknastofnunar hverju sinni skv. 1. mgr. Framleiðslumagn útgefins rekstrarleyfis skerðist ekki ef rekstrarleyfishafi ákveður að nota ófrjóan lax í eldi til að mæta fyrirhugaðri skerðingu.“

Reykjavík 25. júlí 2017

Undirritun nefndarmanna til samþykkis



The block contains five handwritten signatures in blue ink, arranged vertically. The signatures are: 1. A stylized signature starting with 'B'. 2. A signature starting with 'S'. 3. A signature starting with 'Ólaf'. 4. A signature starting with 'Ólafur'. 5. A signature starting with 'Sigurbjörgs'.

Viðauki 4. Bókun LF

Landssamband fiskeldisstöðva skilar inn eftirfarandi bókun vegna stefnumótunarskýrslu Atvinnuvegaráðuneytisins fyrir fiskeldi.

Stefna Landssambands Fiskeldisstöðva (LF) í uppbyggingu fiskeldis hérlandis er að greinin byggist upp á vísindum, rannsóknum, tækni og þekkingu. Á þeim forsendum samþykktu fulltrúar LF í stefnumótunarnefndinni að Hafrannsóknastofnun yrði falið að meta mögulega hættu á erfðablöndun sem mikilvægan hluta af þeirri heildarmynd sem þarf að skoða þegar stefnumótun fyrir heila starfsgrein er mótuð.

Mun meiri tími fór í að ræða leyfisferla og lagaramma fiskeldis en undirritaðir gerðu ráð fyrir. Það var miður að þetta olli því að ekki var nægjanleg áhersla lögð á að marka skýrari framtíðarsýn fyrir greinina, sem þó hefði þurft að verða eitt höfuðviðfangsefni stefnumótunarinnar. Þá skorti ítarlegri umfjöllun um byggða- og efnahagsleg áhrif greinarinnar, einkanlega til framtíðar litið. Ekki var gerð tilraun til þess að meta samfélagslegan eða efnahagslegan ávinning af fiskeldi sem hlýtur þó að ráða miklu um framtíðarstefnumótun greinarinnar

Áhættumatsskýrsla Hafrannsóknastofnunar er jákvætt fyrsta skref við að rannsaka möguleg áhrif fiskeldis á villta laxastofna. Hinsvegar verður að líta til þess að um vandasama tilraun í aðferðafræði er að ræða sem ekki hefur verið reynd áður né heldur rýnd af óháðum sérfræðingum líkt og þekkt er með aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar til stjórnvalda varðandi nýtingu nytjastofna við Ísland.

Athugasemdir LF snúa að ýmsum forsendum sem notaðar eru í reiknilíkaninu en þar ber hæst að áhættumatið tekur ekki tillit til þeirrar tækni og þekkingar sem er nú þegar til staðar til þess að fyrirbyggja mögulega erfðablöndun, né annarra mótvægisáðgerða sem fiskeldisfyrirtækin og fulltrúar LF hafa borið fram tillögur um. Þar með eru ekki skoðaðar aðrar sviðsmyndir, sem gætu leitt til annarrar útkomu.

Því er ekki unnt að fallast á niðurstöður sem fela í sér bann við fiskeldi í Ísafjarðardjúpi og Stöðvarfirði. Jafnframt eru engar forsendur til þess að samþykkja verulega skerðingu á eldismöguleikum á Austfjörðum á grundvelli þess að Breiðdalsá, sem er þekkt hafbeitará, sé flokkuð ranglega sem “á sem virðist vera í mestri hættu”.

Út frá reynslu af slíkum mótvægisáðgerðum erlendis má álykta að viðgangur íslenska laxastofnsins yrði enn betur tryggður með slíkum áðgerðum en gert er ráð fyrir í áhættumatsskýrslu Hafrannsóknastofnunar, þrátt fyrir að umfang eldis yrði meira. Enn fremur þarf að tryggja að lagaheimildir séu til staðar til þess að hægt verði að beita slíkum mótvægisáðgerðum og vernda þar með íslenska laxastofna.

Ekki er hægt að lögfesta áhætumat Hafrannsóknarstofnunarinnar sem nýtt vísindalegt stjórn­tæki við úthlutanir laxeldisleyfa nema það standi á traustum vísindalegum grunni, sem það gerir ekki nægjanlega enn. Því þarf að þróa og rýna áhættumatið og fara betur yfir ýmsar forsendur þess, meðal annars hvenær um er að ræða villta laxastofna, sbr. lög um lax og silungsveiði. Taka þarf tillit til fyrirbyggjandi ráðstafana og mótvægisáðgerða áður en matið verður lögfest og niðurstöður þess notaðar í stefnumarkandi ákvarðanir. Þá þarf að leggja mat á áhrif hafbeitaráa og almenn áhrif óheftrar seiðasleppinga stangveiðimanna og svo kallaðrar hafbeitar, bæði með tilliti til erfða og sýkingarhættu.

Í skýrslunni er mælt til þess að notaður verði “geldlax” að hluta í íslensku laxeldi. Þetta er óraunhæf hugmynd þar sem eldi með geldlax er skammt á veg komið, það er ekki arðbært og viðbrögð markaðar ekki þekkt.

Lögð er áhersla á að innleiðing nýs leyfakerfis raski ekki stöðu þeirra mála sem þegar eru til meðferðar í stjórnsýslunni. Hér er um ræða verulega lögvarða hagsmuni fyrirtækjanna.

Skýrslan sem nú lítur dagsins ljós er fyrsta skrefið þar sem reynt er að marka ramma utan um núverandi starfsemi. Það er nauðsynlegt að fram fari hið fyrsta frekari stefnumörkun fyrir greinina, þar sem áherslur verði skýrðar og þess freistað að horfa til framtíðar í auknum mæli.

Viðauki 5. Afturköllun LF á bókun

Reykjavík 18.08.2016

Landssamband fiskeldisstöðva skilar inn eftirfarandi bókun vegna stefnumótunarskýrslu Atvinnuvegaráðuneytisins fyrir fiskeldi.

Við stjórnarmenn Landssambands fiskeldisstöðva staðfestum með umdirritun okkar að bókun Landssambands fiskeldisstöðva vegna stefnumótunarskýrslu atvinnuvegaráðuneytisins er dregin til baka. Jafnframt lýsum við fullum stuðningi við störf og tillögur nefndarinnar.

Formaður stjórnar, Einar Kristinn Guðfinnsson

Víkingur Gunnarsson

Jón Kjartan Jónsson

Jónas Jónasson

Guðmundur Gíslason

Sigurður Pétursson

Viðauki 6. Um mat á umhverfisáhrifum fiskeldis og forgang framkvæmda



Landssamband fiskeldisstöðva
Grandagarði 16
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. desember 2016
Tilvísun: 201612044 / 5.0

Efni: Um mat á umhverfisáhrifum fiskeldis í sjókvím og forgang framkvæmda

Eins og kunnugt er hefur talsverður fjöldi erinda sem varða fiskeldi í sjókvím verið til umfjöllunar undanfarin misseri hjá Skipulagsstofnun samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum (hér eftir nefnd matslögin). Við þá málsmeðferð hafa reglulega vaknað spurningar um forgang framkvæmdaraðila að eldissvæðum og hvort og þá hvernig reyni á hann við málsmeðferð samkvæmt matslögunum. Til að taka af öll tvímæli um túlkun laganna hér eftir, hefur Skipulagsstofnun nú sérstaklega farið yfir ákvæði matslaganna varðandi hlutverk stofnunarinnar við móttöku og forgangsröð erinda. Að neðan er gerð grein fyrir niðurstöðu þeirrar skoðunar.

Eðli og tilgangur mats á umhverfisáhrifum og tengsl þess við leyfisveitingar

Markmið matslaganna er „að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar“. Lögin hafa að geyma form- og efnisreglur sem ætlað er að tryggja að ákveðnar framkvæmdir fari í gegnum tiltekið upplýsinga- og rannsóknarferli þannig að fyrir liggi nægjanlegar upplýsingar fyrir leyfisveitendur til að ákveða hvort leyfi verði veitt til viðkomandi framkvæmda.

Framkvæmdir við fiskeldi í sjókvím eru tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar samkvæmt matslögunum, sem tekur ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati. Framkvæmdaraðili getur einnig óskað eftir því við Skipulagsstofnun að framkvæmdin fari í umhverfismat, án þess að farið sé í gegnum ferli tilkynningar og matsskylduákvörðunar. Hvor leiðin sem farin er, er upphaf máls hjá Skipulagsstofnun það að framkvæmdaraðili leggur fram erindi til stofnunarinnar og telst málsmeðferð hafin þegar erindi og gögn sem uppfylla skilyrði laga og reglugerðar hafa borist stofnuninni.

Hafi framkvæmd verið tilkynnt inn til ákvörðunar um matsskyldu og niðurstaða Skipulagsstofnunar er að framkvæmdin skuli ekki háð umhverfismati, lýkur málsmeðferð samkvæmt matslögunum með þeirri ákvörðun. Að öðrum kosti lýkur málsmeðferð með álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Afgreiðsla stofnunarinnar samkvæmt matslögunum er bundin ákveðnum tímafrestum sem tilgreindir eru í lögunum.

Leyfisveitingar til fiskeldis í sjókvím eru á hendi Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum er nauðsynlegur undanfari þeirra leyfisveitinga, en er þó sjálfstæð málsmeðferð. Þannig þurfa framkvæmdaraðilar að leggja inn umsókn um leyfi til Matvælastofnunar þegar niðurstaða málsmeðferðar samkvæmt matslögunum liggur fyrir.



Forgangsröð framkvæmda

Eins og vísað er til í upphafi þessa bréfs hafa vaknað spurningar um það hvort tímasetning erindis til Skipulagsstofnunar samkvæmt matslögnum ráði forgangi aðila að tilteknum eldissvæðum. Varðandi þá spurningu telur Skipulagsstofnun mikilvægt að hafa í huga það sem rakið er hér að framan, þ.e. að málsmeðferð samkvæmt matslögnum er ekki leyfisveitingarferli, heldur sjálfstæður undanfari leyfisveitinga.

Ljóst er þó að spurningar hafa vaknað um það hvort aðstæður geti skapast þar sem eðlilegt eða nauðsynlegt sé að Skipulagsstofnun geti hafnað erindi um málsmeðferð samkvæmt matslögnum vegna þess að þegar sé í ferli eða lokið ferli samkvæmt matslögnum um framkvæmd á sama svæði. Á þessu var tekið með lagabreytingu árið 2014, en þá var bætt ákvæði við matslögin um að Skipulagsstofnun sé ekki skylt að taka til efnislegrar meðferðar erindi framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu eða matsáætlun ef hin tilkynnta framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði og önnur framkvæmd sem þegar er til efnislegrar málsmeðferðar eða fyrir liggur álit um samkvæmt lögnum.

Framangreind ákvæði fela í sér að Skipulagsstofnun er heimilt, en ekki skylt, að hafna að taka til meðferðar tilkynningu eða tillögu að matsáætlun sé önnur framkvæmd fyrirhuguð á sama svæði. Í lögskýringargögnum við þessi ákvæði segir: „Eðli málsins samkvæmt er ekki hægt að veita leyfi fyrir framkvæmd sem er staðsett á sama framkvæmdastað og því eru almennt ekki forsendur til þess að taka til meðferðar tilkynningu til ákvörðunar um matsskyldu skv. 6. gr. laganna ef önnur framkvæmd er á sama framkvæmdastað.“ Og jafnframt segir að ákvæðið geti aðeins átt við ef skemmra en þrjú ár eru frá því málsmeðferð samkvæmt matslögnum fór fram. Í lögskýringargögnum er hinsvegar ekki að finna frekari skýringar eða viðmið um það hvenær kemur til álita að beita umræddri synjunarheimild.

Stofnunin lítur svo á að hún hafi ríka upplýsingaskyldu gagnvart framkvæmdaraðilum, þegar svo háttar til að fleiri en einn framkvæmdaraðili leggur inn erindi hjá stofnuninni samkvæmt matslögnum um framkvæmdir á sama eða nærliggjandi svæði. Við þær aðstæður beri stofnuninni að upplýsa alla aðila um að önnur framkvæmd er fyrirhuguð á sama eða nærliggjandi svæðum, enda er það nauðsynlegt svo hægt sé að uppfylla skilyrði matslaganna um að framkvæmdaraðili leggi mat á samlegðaráhrif.

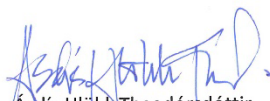
Stofnunin lítur jafnframt svo á að ákvörðun um hverjum leyfisveitendur veita leyfi til tiltekinna framkvæmda eða starfsemi geti illa eða ekki ráðist af því hvenær Skipulagsstofnun berast erindi samkvæmt matslögnum. Umrædd synjunarheimild er í eðli sínu íþyngjandi gagnvart þeim aðila sem fyrir synjun verður og verður því að túlka þröngt og eingöngu að beita þegar nauðsyn krefur. Verður þá einnig að hafa í huga sem áður var nefnt, þ.e. að ekki er að finna frekari skýringar í lögskýringargögnum um beitingu hennar. Þá er rétt að benda á að það er beinlínis gert ráð fyrir í lögum að forgangur aðila ráðist af því hvenær leyfisumsókn berst leyfisveitanda, en samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um fiskeldi skulu umsóknir um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaldeldi á sama sjókvíaldissvæði afgreiddar í þeirri röð sem þær berast Matvælastofnun.



Niðurstaða

Það er afstaða Skipulagsstofnunar, með hliðsjón af framangreindu, að það sé almennt ekki viðfangsefni umhverfismatsferlisins að taka ákvörðun um forgang framkvæmdaraðila að leyfum til framkvæmda. Að mati stofnunarinnar er það fyrst og fremst hlutverk leyfisveitenda, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar í tilviki framkvæmda við fiskeldi í sjókvíum, að taka ákvörðun um hvaða aðili fær úthlutað leyfi á tilteknu svæði.

Skipulagsstofnun mun því hér eftir sem hingað til almennt taka til efnislegrar meðferðar þau erindi sem berast stofnuninni samkvæmt matslögnum, þótt um sé að ræða fleiri en eina framkvæmd sem á við sama framkvæmdasvæði. Það verður þó ávallt gert þannig að allir hlutaðeigandi aðilar séu upplýstir um önnur erindi sem eru til málsmeðferðar og varða sama svæði. Eingöngu þar sem sérstakar aðstæður kalla á, má vænta þess að stofnunin beiti synjunarheimild skv. 7. mgr. 6. gr. og 5. mgr. 8. gr. matslaganna.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Hólmfríður Bjarnadóttir

Afrit:

Arctic Sea Farm, Arnarlax, Fiskeldi Austfjarða, Fiskistofa, Fjarðalax, Hafrannsóknastofnun, Háafell,
Ís 47, Laxar fiskeldi, Matvælastofnun, Sjávareldi og Umhverfisstofnun

Viðauki 7. Hámarks heimilaður lífmassi

Yfir í hámarks lífmassa

Þegar stefnumótunarhópurinn var að vinna sína skýrslu var í útgefnum starfs- og rekstrarleyfum þess tíma miðað við framleiðslu. Á sama tíma og stefnumótunarskýrslan var í vinnslu voru laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila byrjaðir að nota hámarks lífmassi í sínum tillögum í matsáætlun til Skipulagsstofnunar. Í þessu samhengi má nefna Arctic Fish⁴²⁴ og Arnarlax⁴²⁵ og jafnvel að laxeldisfyrirtækin væru byrjað að skilgreina hámarks lífmassa.⁴²⁶

Nýjar viðmiðanir

Áhættumat erfðablöndunar var fyrst gefið út árið 2017⁴²⁷ og síðan endurskoðað á árinu 2020.⁴²⁸ Í nýju endurskoðu áhættumati er miðað við leyfilegan hámarkslífmassa í staðinn fyrir framleiðslu. Í upprunalegri útgáfu líkans áhættumats erfðablöndunar var miðað við hlutfall á milli framleiðslu og hámarks lífmassa væri 1:1. Í endurskoðuðu áhættumati frá 2020 er hlutfallinu breytt niður 0,8:1, þ.e. að árleg framleiðsla sé aðeins um 80% af mesta lífmassa.⁴²⁹

„The results from the model were also presented in terms of recommended maximum yearly production numbers for each fjord, assuming a 1:1 ratio between yearly production and maximum biomass. However, new information indicates that this ratio may typically be close to 0.8:1 for Icelandic salmon farming, i.e. the yearly production level is only about 80% of the maximum biomass“

Hér gerir Hafrannsóknastofnun ótrúleg mistök sem juku framleiðsluheimildir laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á röngum forsendum sem fjallað er um í öðrum skýrslum höfundar.⁴³⁰
⁴³¹

Ný reglugerð

Í framhaldi af endurskoðuðu áhættumati var gefin út endurbætt reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi þann 29. maí.⁴³² Með þessum breytingu aukast framleiðsluheimildir eða möguleg framleiðsla u.þ.b. 30% samhliða og eldisleyfin eru endurútgefin eins og m.a. er bent á í nýlegri árskýrslu Fiskeldis Austfjarða.⁴³³ Nú eru Íslendingar búnir að taka upp sama kerfi og Norðmenn þ.e.a.s. stjórna framleiðslunni með hámarkslífmassa. Í umhverfismatsferli laxeldisfyrirtækja hjá Skipulagsstofnun var gengið út frá framleiðslu en nýlega var breytt í starfs- og rekstrarleyfum og þá miðað við hámarks lífmassa í útgefnum leyfum. Þessi breyting felur í sér aukna framleiðslu um það sem gert var ráð fyrir í umhverfismatinu.

Lágur hlutfallsstuðull

Með hlutfallsstuðli er átt við hlutfallið á milli framleiðslu og hámarkslífmassa. Það var í raun nokkuð fyrr en við vinnslu á stefnumótunarskýrslunni að það var byrjað að nota hámarks lífmassa í umsóknarferlinu. Nokkur dæmi eru um í leyfum að hlutfall framleiðslu og hámarkslífmassa sé undir einum. Í starfsleyfi Arctic Sea Farm (ASF) frá 2015 við Sandeyri í Ísafjarðardjúpi kemur fram⁴³⁴:

„Rekstraraðila er heimilt að framleiða á eldissvæðinu allt að 4.000 tonn á ári af regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi. Lífmassi á hverjum tíma skal ekki vera yfir 5.300 tonnum“.

⁴²⁴ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaaetlanir/nr/919>

⁴²⁵ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaaetlanir/nr/904>

⁴²⁶ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/matsaaetlanir/nr/919>

⁴²⁷ https://www.hafogvatn.is/static/files/Gamli_vefur/hv2017_027.pdf

⁴²⁸ <https://www.hafogvatn.is/is/moya/extras/laxeldi>

⁴²⁹ https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/taekni-Ah%C3%A6ttumat_ens1199280.pdf

⁴³⁰ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

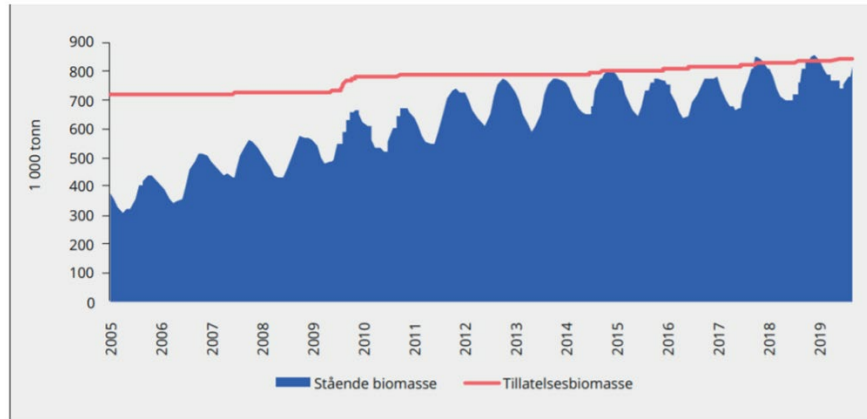
⁴³¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaatlanna-08.12.2021.pdf>

⁴³² <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/atvinnuvega--og-nyskopunarraduneyti/nr/0540-2020>

⁴³³ https://assets.website-files.com/5ef0d4f070e13ebc659f3bd7/605299306a63e9de617dbb4f_ICE%20FISH%20FARM%20AS%20Annual%20report%202020%20with%20notes.pdf

⁴³⁴ https://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Fiskeldi/Starfsleyfi%20D%C3%bdrfiskur%20%C3%8dsafjar%C3%b0ardj%C3%bapi_endanlegt.pdf

Hér er hlutfallsstuðulinn 0,75:1 þannig að það eru fordæmi fyrir því að gefið hafi verið út leyfi þar sem framleiðslan er minni en hámarkslífmassi. Arctic Fish fékk síðan rekstrarleyfi á árinu 2020 fyrir 5.300 tonna hámarks lífmassa.⁴³⁵ Í starfsleyfi Arctic Fish í Patreks- og Tálknafirði frá 2019 er miðað við 6.800 tonna framleiðslu og 7.800 tonna hámarkslífmassa.⁴³⁶ Hér er um að ræða sama hlutfall og í eldra leyfi frá 2017 sem var gert ógilt.⁴³⁷



Mynd 1. Próun á heimiluðum hámarks lífmassa og raunverulegum lífmassa á hverjum tíma í Noregi.

Hlutfallsstuðull tæplega 0,9:1. Í nýlegri matsskýrslu Arctic Fish⁴³⁸ fyrir Ísafjarðardjúp er miðað við hlutfallsstuðulinn 0,8:1 en 1:1 hjá öðrum eins og Arnarlaxi⁴³⁹ og Háafelli.⁴⁴⁰

Reynslutölur frá Noregi

Í Noregi var hlutfallsstuðull 1,6:1 árið 2017 en þar var lífmassinn um 820.000 tonn og framleiðslan um 1,3 milljón tonna⁴⁴¹ (mynd 1). Í Noregi eru sett út seiði allt árið um kring á bestu staðsetningunum. Aðstæður m.t.t. útsetninga seiða og vaxtarhraða fisksins eru mismunandi í Noregi og er því miðað við að í hverju leyfi í Norður-Noregi séu 945 hámarkslífmassi en 780 tonn á öðrum svæðum.

Hækkandi hlutfallsstuðull

Nú eru Íslendingar búnir að taka upp sama kerfi og Norðmenn þ.e.a.s. stjórna framleiðslunni með hámarkslífmassa. Í útreikningum í matsskýrslum á framleiðslu er yfirleitt gert ráð fyrir einni útsetningu og er þá hlutfallsstuðull oftast um 1:1. Með útsetningu yfir t.d. 5-6 mánaðar tímabil á árinu hækkar hlutfallsstuðull upp í 1,3 eins og t.d. kemur fram í nýlegri árskýrslu Fiskeldis Austfjarða⁴⁴².

Tækifæri til aukningar

Það er lítil vöxtur yfir veturinn hér á landi og eru því meiri sveiflur í hámarkslífmassa en í Noregi (mynd 1). Hægt er að draga úr þessum sveiflum:

- Með því að vera með ójafna slátrun, litla um veturinn og mikla um sumarið og haustið.
- Setja út seiði yfir lengra tímabil á árinu, sérstaklega stórseiði.
- Hugsanlega með að setja út mismunandi seiðastærð eftir árstíma.

⁴³⁵ <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/ASF/fe-1127-asf-snaefjallast-r-5.300t.pdf>

⁴³⁶ https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Mengandi-Starfssemi/Fiskeldi/%c3%81kv%c3%b6r%c3%b0un_starfsleyfi%20og%20greinarger%c3%b0%20ASF%20P%20og%20T.pdf

⁴³⁷ <https://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Fiskeldi/asf/ASF%20Su%C3%B0urfir%C3%B0ir%20starfsleyfi.pdf>

⁴³⁸ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/919>

⁴³⁹ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/904>

⁴⁴⁰ <https://www.skipulag.is/umhverfismat-framkvaemda/gagnagrunnur-umhverfismats/alit-skipulagsstofnunar/nr/919>

⁴⁴¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/207ae51e0f6a44b6b65a2cec192105ed/no/pdfs/nou201920190018000dddpdfs.pdf>

⁴⁴² https://assets.website-files.com/5ef0d4f070e13ebc659f3bd7/605299306a63e9de617dbb4f_ICE%20FISH%20FARM%20AS%20Annual%20report%202020%20with%20notes.pdf

Með því að vera með jafnari hámarkslífsmassa og/eða aðeins betri vöxt á fiskinum væri hægt að koma hlutfallsstuðlinum upp í 1,5. Haft skal í huga að hlutfall upp á 1,6 hjá Norðmönnum er meðaltal fyrirtækja sem ganga vel og hjá fyrirtækjum sem eru að lenda í tjónum.

Viðauki 8. Arnarlax, upplýsingagjöf og viðbrögð við slyssleppingum

Slyssleppingar hjá Arnarlax

Tjón á eldisbúnaði sem hafa verið tilkynnt til Matvælastofnunar hafa verið óvanalega algeng hjá Arnarlaxi. ⁴⁴³ Minna er þó vitað um hvort og þá í hve miklu mæli eldislax hafi sloppið úr eldiskvíum (tafla 1).

Á árunum 2018-2022 hafa átt sér stað níu tjón hjá Arnarlaxi og í átta tilfellum er um að ræða gat á netpoka og því ekki hægt að útiloka slyssleppingu. Arnarlax hefur aðeins í einu tilfelli tilkynnt um fjölda eldislax sem hafi strokið eða um 300 laxar úr tjóni frá 6. júlí 2018 í Laugardal í Tálknafirði (tafla 1). Hafrannsóknastofnun áætlað að úr tveimur slyssleppingum hjá Arnarlaxi hafi sloppið um 11.000 eldislaxar. ⁴⁵⁷ Matvælastofnun hefur hafið rannsókn á misræmi í talnagögnum frá Arnarlaxi vegna slyssleppingu frá 2021. ⁴⁵⁸ Hve mikið af eldislaxi hefur raunverulega sloppið hjá

Tafla 1. Slyssleppingar hjá Arnarlaxi á árunum 2018-2021.

- **29. Október 2022:** Tilkynnt um gat á nótopoka einnar sjókvíar Arnarlax við Laugardal í Tálknafirði. Í kvinni voru 99.025 laxaseiði og meðalþyngd var um 105 g.
- **30. ágúst 2021:** Gat á netpoka í sjókví við Haganes í Arnarfirði. Í kvinni voru 120.000 fiskar, 0,8 kg að þyngd og einn eldislax veiddist í sjó. ⁴⁴⁴ ⁴⁴⁵ Um haustið 2022 veiddust síðan 28 eldislaxar flestir úr slyssleppingu við Haganes. ⁴⁴⁶ Matvælastofnun hefur hafið rannsókn vegna misræmis í upplýsingum eftir að búið var að slátra upp úr kvinni í október 2022.
- **15. apríl 2020:** Gat á botni nótopokans einnar sjókvíar Arnarlax við Eyri í Patreksfirði. Í kvinni voru um 100.000 laxar með meðalþyngd 6,8 kg ⁴⁴⁷. Fjöldi strokulaxa óþekkt.
- **2. apríl 2020:** Þrjú göt á nótopoka einnar sjókvíar Arnarlax við Hringsdal í Arnarfirði. Í kvinni voru um 88.500 laxar með meðalþyngd 7,9 kg ⁴⁴⁸. Fjöldi strokulaxa óþekkt.
- **16. ágúst 2019:** Gat á nótopoka einnar sjókvíar Arnarlax við Laugardal í Tálknafirði. Um 179.000 laxar í kvinni með meðalþyngd 280g ⁴⁴⁹. Fjöldi strokulaxa óþekkt.
- **22. janúar 2019:** Gat á nótopoka einnar sjókvíar Arnarlax við Hringsdal í Arnarfirði. Voru um 157.000 laxar í kvinni með meðalþyngd 1,3 kg ⁴⁵⁰. Fram kom í fréttatilkynningu að enginn lax hafi veiðst ⁴⁵¹. Skv. útreikningi Hafrannsóknastofnunar var talið að um 8.600 eldislaxar hafi sloppið ⁴⁵².
- **6. júlí 2018:** Gat á netpoka í Laugardal í Tálknafirði. Meðalþyngd fiska í umræddri kví var 3,5 kg og voru um 150.000 fiskar í kvinni. Fimm eldislaxar veiðst í net eftir slyssleppinguna ⁴⁵³. Misræmi í tölum fyrirtækisins upp á 4.981 fiskar. Mat Arnarlax var að um 300 fiskar hafi sloppið og er matið byggt á tölum um endurveiði, skekkju í talningarbúnaði, fódurnýtingu á eldistímanum og stærri afföllum. Matvælastofnun gat ekki sannreynt niðurstöður fyrirtækisins ⁴⁵⁴. Skv. útreikningi Hafrannsóknastofnunar var talið að rúmlega tvö þúsund eldislaxar hafi sloppið ⁴⁵⁵.
- **12. febrúar 2018:** Tjón á tveimur sjókvíum fyrirtækisins, annarri í Tálknafirði og hinni í Arnarfirði. Í Hringsdal var meðalþyngd fisksins rúmlega 7 kg og fjöldi fiska um 53.000. Álit Matvælastofnunar út frá gögnum, ljósmyndum og lýsingum kafara, er að litlar líkur séu á að fiskar hafi sloppið úr sjókví fyrirtækisins í Arnarfirði áður en viðgerð fór fram ⁴⁵⁶.

⁴⁴³ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

⁴⁴⁴ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-arnarfirdi>

⁴⁴⁵ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-arnarfirdi>

⁴⁴⁶ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/strokulaxar-a-vestfjordum>

⁴⁴⁷ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-patreksfirdi>

⁴⁴⁸ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/got-a-sjokvi-i-arnarfirdi>

⁴⁴⁹ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-talknafiri>

⁴⁵⁰ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-arnarfiri>

⁴⁵¹ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/gat-a-sjokvi-i-arnarfiri-niurstour-eftirlits>

⁴⁵² https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/taekni-ahaettumat_isl11974661206809.pdf

⁴⁵³ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/slysslepping-i-talknafiri>

⁴⁵⁴ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/umfang-slyssleppingar-i-talknafiri-i-sumar-skv-slaturtolum>

⁴⁵⁵ https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/taekni-ahaettumat_isl11974661206809.pdf

⁴⁵⁶ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/tjon-a-sjokvium-arnarlax>

⁴⁵⁷ https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/taekni-ahaettumat_isl11974661206809.pdf

⁴⁵⁸ <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/matvaelastofnun-hefur-rannsokn-a-misraemi-i-talnagognum-fra-arnarlaxi-1>

Arnarlaxi er því ekki nákvæmar heimildir um enda hefur vöktun verið verulega ábótavant.

Veiðar í sjó

Fyrstu viðbrögð eftir að eldislax sleppur er að reyna að veiða hann upp við sjókvíar. Að öllu jöfnu leitar strokulax strax frá sjókvíum og kemur því í mjög litlum mæli fram í veiðum við sjókvíar. Veiðar við sjókvíar eftir að

Hugmyndafræðin er röng

Áhættumat erfðablöndunar felur í sér að horfa, gera ekki neitt og mæla síðan tjónið. Tillögur í áhættumati erfðablöndunar ganga að mestu út á að leggja mat á hvort atburður hafi átt sér stað og grípa þá til aðgerða. Upp getur komið sú staða að umfangsmiklar sleppingar eigi sér stað nokkur ár í röð og hugsanlega allnokkur erfðablöndun áður en hægt verður að grípa til lækkunar á framleiðsluheimildum vegna tregðu í viðbrögðum í áhættumati erfðablöndunar.

uppgötvast hefur gat á netpoka gefa því engar eða litlar upplýsingar um hvort eða í hve miklu mæli eldislax hefur sloppið. Í raun er hér um að ræða hreina sýndarmennsku og tilkynningar um að enginn eldislax hafi sloppið byggja á vafasömum forsendum.⁴⁵⁹

Almennt hafa veiðar á eldislaxi í sjó ekki skilað nægilega miklum árangri og eru jafnframt umdeildar og umræða er að aukast um að hugsanlega sé skaðinn meiri en ávinningurinn. Líkur á að veiða eldislax í sjó er háður fiskstærð og tímasetningu sleppingar. Lítið endurheimtist af seiðum sem sleppa en endurheimtur aukast síðan með aukinni fiskstærð. Út frá þeirri reynslu sem hefur fengist á síðustu árum og áratugum af veiðum á eldislaxi í sjó er eðlilegt að megináhersla verði lögð á að hindra uppgöngu og fjarlægja eldislax úr veiðiám.⁴⁶⁰

Viðbrögð við slysasleppingu í Noregi

Ef slysaslepping á sér stað í Noregi virkjar viðkomandi eldisfyrirtæki strax veiðar á eldislaxi innan 500 metra frá eldisstöð. Fiskistofa getur síðan aukið heimildir til veiða í sjó bæði hvað varðar stærð svæða og tímalengd. Stofnunin getur einnig skyldað eldisaðila að fjármagna vöktun og fjarlægingu eldislaxa úr nærliggjandi veiðiám. Fiskistofa sér um stjórnsýsluna í samstarfi við aðrar stofnanir en óháður fagaðili er fenginn til að fjarlægja eldisfiskinn. Hve margar veiðiár þarf að vakta leggur Fiskistofa mat á hverju sinni og hefur eldisaðila verið gert skylt að fjármagna vöktun og að fjarlægja eldislax í allt að 20 veiðiám. Fiskistofa birtir síðan skýrslu óháðs fagaðila um niðurstöður aðgerða á vefsíðu sinni.⁴⁶¹

Tillaga að viðbrögðum

Heimfærum nú viðbrögð við slysasleppingu í Noregi yfir á Ísland. Þá yrði þeim aðila sem ætti þann fisk sem slyppi gert skylt til að grípa til eftirfarandi aðgerða:⁴⁶²

- Fjármagna veiðar á eldislaxi í sjó í nágrenni eldisvæðis og stærra svæði ef Fiskistofa leggur slíkt til.
- Semja við fagaðila og fjármagna vöktun á veiðiám með laxveiði í firðinum og jafnvel næstu fjörðum.
- Sá aðili sem myndi sjá um vöktunina fjarlægði jafnframt allan sjáanlegan eldislax úr veiðiám fyrir hrygningu.

Eins og í Noregi myndi Fiskistofa sjá um stjórnsýsluna á slíkum aðgerðum og taka ákvörðun um hve víðtækar aðgerðirnar yrðu og meta hvort ástæða væri til að fara í umfangsmiklar veiðar í sjó, hvort skoða ætti allar veiðiár í firðinum eða jafnvel vakta einnig ár utan þess svæðis.

⁴⁵⁹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/7.-Baendabladid-20.08.2020.pdf>

⁴⁶⁰ https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/1179/1.Frummatsskýrsla_Haafells.pdf

⁴⁶¹ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>

⁴⁶² <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/12/Ahaettumat-erfdablondunar-i-umhverfismati-aaetlanna-08.12.2021.pdf>