

 Sjávarútvegsþjónustan	Samfélagsverkefni gegn spillingu Sjávarútvegsþjónustan ehf. Tölvupóstfang: valdimar@sjavarutvegur.is Sími: 695 2269		
Heiti greinar:	Stefnumótun í lagareldi: Aðgerðir sem bitna á nærsamfélaginu		
Höfundur:	Valdimar Ingi Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur		
Leiðbeiningar nr: 7	Dagsetning útgáfu: 17.10.2023	Vefsíða verkefnisins: lagareldi.is	Heimildir: sjavarutvegur.is
<p>Matvælaráðuneytið kynnti nýlega stefnumótun í lagareldi. Hér verður fjallað um tvær tillögur í fyrirhuguðu hvatakerfi er varðar slyssleppingar og laxalús og þróun mála frá því að fyrri stefnumótun fyrir fiskeldi var lögð fram á árinu 2017.</p> <p>Í stefnumótuninni á árinu 2017 voru íslenskir fulltrúar erlendra fjárfesta sem réðu för og vörðuðu leiðina fyrir umhverfissóðana. Í framhaldinu tóku laxeldisfyrirtæki í meirihluta eigu erlendra aðila umhverfismál ekki nógu alvarlega og þannig var dregið úr kostnaði. Niðurstaðan hefur einnig verið sú að slyssleppingar hafa verið tiltölulega tíðar og fjöldi laxalúsa á eldislaxi of mikill.</p> <p>Höfundur og fleiri vörðu við þessu þegar lögum um fiskeldi voru til meðferðar á Alþingi Íslendinga á árinu 2019 án þess að það skilaði neinum árangri.</p> <p>Það er margt jákvætt í nýrri stefnumótun fyrir lagareldi. Ókosturinn er þó við fyrirhugaða útfærslu á hvatakerfi að slök frammistaða laxeldisfyrirtækja bitnar einnig á nærsamfélaginu, þjónustuaðilum og fleirum.</p> <p>Sértækar refsiaðgerðir sem bitnuðu eingöngu á laxeldisfyrirtækjum eru t.d. að fyrirtækin greiði hátt gjald fyrir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvern eldislax sem fangaður er í veiðiám. • Hverja laxalús á eldislaxi sem er yfir ákveðnu viðmiði. <p>Til að aðgerðir skili örugglega tilætluðum árangri myndi vera stighækkandi refsigjald í tilfellum umhverfissóðanna og að lokum væru framleiðsluheimildir teknar af viðkomandi og boðnar upp fyrir nýja rekstraraðila.</p>			

Inngangur

Þann 4. október kynnti Matvælaráðuneytið stefnumótun fyrir lagareldi.¹ Hér er um að ræða mun faglegri vinnu en í tilfelli stefnumótunar frá 2017 þar sem íslenskir fulltrúar erlendra fjárfesta vörðuðu leiðina sér og sínum til mikils fjárhagslegs ávinnings m.a. á kostnað umhverfismála sem síðan var samþykkt á Alþingi Íslendinga á vorþingi 2019.

Matvælaráðuneytið og þeir sem komu að skipulagningu þessarar stefnumótunar eiga heiður skilið fyrir að viðhafa heiðarleg vinnubrögð við framkvæmdina.

Höfundur hefur nokkrar athugasemdir og ábendingar við stefnumótunina og hér verða teknar fyrir tvær þeirra sem bitna á nærsamfélaginu, þ.e.a.s. hvatakerfi er varðar slysasleppingar og laxalús. Fyrst skulum við skoða þróun mála frá því að fyrri stefnumótun um fiskeldi var lögð fram á árinu 2017.

Laxeldisfyrirtækin ekki að standa sig

Laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa ekki tekið umhverfismál alvarlega og þannig dregið úr kostnaði. Niðurstaðan hefur einnig verið sú að slysasleppingar hafa verið tiltölulega tíðar og fjöldi laxalúsa á eldislaxi of mikill. Afleiðingarnar fyrir laxeldisfyrirtæki meirihlutaeigu erlendra aðila hafa almennt ekki verið neinar enda ekki gert ráð fyrir því í stefnumótun frá 2017² þar sem íslenskir fulltrúar erlendra fjárfesta vörðuð leiðina fyrir umhverfissóðana.

Ekkert var hlustað á aðvaranir

Höfundur og fleiri bentu á að umhverfismál laxeldis væru verulega ábótavant þegar breytingar á lögum um fiskeldi var til meðferðar á árinu 2019. Í umsögn höfundur við fiskeldisfrumvarpið undir heitinu „*Fljótandi að feigðarósi*“ koma m.a. fram að niðurstaðan væri ef frumvarpið yrði samþykkt að:³

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

Frumvarpið var síðan samþykkt af Alþingi Íslendinga án þess að tekið væri á málunum, þrátt fyrir aðvaranir í umsögnum höfundar og annarra við fiskeldisfrumvarpið og að sendar væru tvær ítarlegar greinagerðir með aðvörunarorðum til allra þingmanna.^{4 5}

Höfundur kom með útfærðar tillögur sem höfðu það að markmið að draga úr umhverfisáhrifum eldisins bæði er varðar slysasleppingar og laxalús sem ráðgjafandi aðili í umsögn Háafells á fiskeldisfrumvarpinu strax á árinu 2018 s (viðauki 1 og 2).

Bitnar á öllum

Í stefnumótuninni frá 2017 var gert ráð fyrir því að ef slysasleppingar væru miklar hjá einu laxeldisfyrirtæki tækju öll laxeldisfyrirtækin afleiðingunum með minnkun framleiðsluheimildir allra á svæðinu. Jafnframt væri nærsamfélaginu refsað, þjónustuaðilum og fleirum vegna minni umsvifa og færri atvinnutækifæra á svæðinu.

¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/10/02/Kynningarfundur-a-stefnmotun-i-lagareldi-haldinn-4-oktober/>

² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

³ <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4916.pdf>

⁴ <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDrsluna.pdf>

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

Í stefnumótun frá 2017 var ekki talið ástæða að taka á laxalúsamálunum þrátt fyrir að tíðni laxalúsar á eldislaxi laxeldisfyrirtækis stjórnarformanns Arnarlax sem var einn af fulltrúum í starfshópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi væri á sama tíma í hæstu hæðum. Nú er tíðni laxalúsar aftur í hæstu hæðum hjá laxeldisfyrirtækjum í meirihlutaeigu erlendra aðila á sunnanverðum Vestfjörðum eins og fram kemur í fjölmiðlum og má skoða á Mælaborði fiskeldis.⁶

Það að laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila eru ekki að standa sig í umhverfismálum hefur leitt til mjög óheppilegs umtals á greininni sem bæði er neikvætt fyrir laxeldisfyrirtækin og nærsamfélagið.

Hvatakerfið

Við umsögn á fiskeldisfrumvarpinu 2018 kom Háafell með tillögur um að innleitt væri hvatakerfi (umhverfisvísar fyrir hvert fyrirtæki).⁷ Það er mjög jákvætt að lagt er til hvatakerfi í nýrri stefnumótun þar sem útbúnir verð fyrirtækjamiðaðir umhverfisvísar til ákvörðunartöku á breytingum á framleiðsluheimildum. Áfram er aftur á móti ókosturinn við þá útfærslu í nýrri stefnumótun að refsiaðgerðir á laxeldisfyrirtækjum í meirihlutaeigu erlendra aðila bitnar einnig á nærsamfélaginu, þjónustuaðilum og fleirum.

Það verður því sameiginlegt viðfangsefni laxeldisfyrirtækja og allra þeirra sem aðgerðin bitnar á að koma í veg fyrir eða draga verulega úr niðurskölun framleiðsluheimilda. Það mun leiða til þess að niðurskölun framleiðsluheimilda verður minni en ætla mætti.

Sanngjarnari og eðlilegri leið er að láta laxeldisfyrirtækin gjald sem ekki eru að standa sig í umhverfismálum. Við útfærslu á hvatakerfið þarf því að miða við að refsingin bitni eingöngu á laxeldisfyrirtækinu sem olli tjóninu sem t.d. er hægt að gera með að láta greiða hátt refsigjald fyrir hvert tjón.

Slysasleppingar

Í stefnumótun í lagareldi er gert ráð fyrir að minnka framleiðsluheimildir rekstraraðila sem missir eldislax úr sjókví sem bitnar einnig á nærsamfélaginu og er því lagt til að önnur leið verði farin:

- *Sértæk aðgerð:* Í staðinn fyrir að minnka framleiðsluheimildir vegna slysasleppinga er leiðin að láta laxeldisfyrirtæki greiða háa upphæð fyrir hvern eldislax sem fjarlægður er úr veiðiám. Þannig bitnar aðgerðin eingöngu á þeim sem veldur tjóninu.
- *Viðfangsefnið:* Það er mikil ónákvæmni í talningu eldislaxa í og úr sjókvíum og því ekki hægt að styðjast við fjölda eldislaxa sem sleppa. Jafnframt getur alvarleiki sleppingarinnar verið mjög misjöfn eftir fiskstærð, kynþroskastigi og árstíma sem fiskur sleppur sem hefur mikil áhrif á hve margir eldislaxar skila sér upp í veiðiár. Betri leið er að telja eldislaxa sem fangaðir eru í veiðiám. Vandamálið er að það hefur verið ákveðin andstaða við því að vakta hlutfall eldislaxa og fjarlægja úr veiðiám en Hafrannsóknastofnun hefur verið leiðandi í þeirri hugmyndafærði öllum til tjóns.
- *Lausnin:* Íslendingar eru í þeirri sérstöku stöðu að þróuð hefur verið tækni þar sem hægt er að rekja uppruna eldislaxa, þ.e.a.s. frá hvaða laxeldisfyrirtæki fiskurinn hefur sloppið. Leiðin er að sjáanlegur eldislax í öllum nærliggjandi veiðiám við slysasleppingu yrði fangaður, upprunagreindur og sektarupphæð miðaðist síðan við fjölda fiska sem má rekja til tiltekins laxeldisfyrirtækis. Vöktun í veiðiám hefur verið mjög ábótavant og til að þessi leið gangi upp þarf Alþingi Íslendinga að setja reglur um vöktun á eldislaxi í ám fjármagnað af laxeldisíðnaðinum þar sem farið er kerfisbundið í ár, eldislax fjarlægður og greindur.

⁶ <https://www.mast.is/is/maelaborð-fiskeldis>

⁷ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-1432.pdf>

Laxalús

Í nýrri stefnumótun er lagt til að minnka framleiðsluheimildir ef laxalús á eldisfiski fer m.a. yfir ákveðin viðmiðunarmörk sem bitnar einnig á nærsamfélaginu og er því mælt með annarri leið:

- *Sértæk aðgerð:* Til að aðgerðin verði sértæk þurfa viðurlögin eingöngu að bitna á laxeldisfyrirtækinu. Sett væri ákveðið viðmið um heimilaðan fjölda laxalúsa á eldisfiski þar sem haft væri til viðmiðunar lúsaálags á villtum laxfiskastofnun í nágrenninu. Þegar tíðni laxalúsar á eldisfiski færi yfir tiltekið viðmið þyrfti rekstraraðili að greiða refsigjald sem hækkaði síðan eftir því sem fleiri laxalýs myndust á fiskinum.
- *Viðfangsefnið:* Starfsmenn sjókvíaeldisfyrirtækja telja yfirleitt fjölda laxalúsa á eldisfiski með ákveðnu millibili. Það mun ávallt valda ákveðinni tortryggni sem kallar á aðrar leiðir.
- *Lausnin:* Það þyrfti að fara þá leið að opinberir starfsmenn eða óháðir fagaðilar framkvæmdu talninguna. Þróun sem hefur verið á sjálfvirkni tækni við lúsatalningu mun auðvelda þá vinnu. Reglulega yrðu teknar talningar á laxalús á eldisfiski og í framhaldinu yrði reikningur sendur viðkomandi fyrirtækis. Til viðbótar þessu er laxeldisfyrirtækjum gert skylt í reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi að virkja viðbragðsáætlun þegar meðaltalsfjöldi kynþroska kvenlúsa innan viðkomandi svæðis fer umfram ákveðið viðmið.

Hvernig á að taka á umhverfissóðunum?

Það hefur verið hagkvæmt fyrir laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila að vera með takmarkaðar mótvægisáðgerðir til að daga úr umhverfisáhrifum eldisins. Mótvægisáðgerðum fylgir alltaf kostnaður sem leiðir til hækkunar framleiðslukostnaðar laxeldisfyrirtækja. Á móti kemur að einhverju leiti að þau laxeldisfyrirtæki sem standa sig vel í umhverfismálum komast inn á fleiri markaði með sína afurð og geta jafnvel fengið herra markaðsverð.

Það er alltaf hættu á því að áfram verið hagkvæmara fyrir laxeldisfyrirtækin að vera umhverfissóðar þrátt fyrir refsigjald. Hagsmunaaðilar munu vinna að krafti að lágmarka refsigjald laxeldisfyrirtækjanna þann að þær bitni sem minnst á rekstrarafkomu fyrirtækjanna. Til að refsiaðgerðir skili örugglega tilætluðum árangri myndi gjaldið vera stighækkandi í tilfellum umhverfissóðanna og lokum væru framleiðsluheimildir teknar af viðkomandi og boðnar upp fyrir nýja rekstraraðila.

Viðauki 1. Tillögur Háafells í umsögn félagsins við fiskeldisfrumvarpið 2018.⁸ Höfundur kom sem ráðgjafandi aðili að þessum tillögum.

Tillaga I: Áhættumat þróað frekar: Lagt er til að sú nálgun Hafró til að meta áhættu af laxeldi í reiknilíkani áhættumatsins og niðurstöðum þess verði ekki lögfest sem stjórnslutæki að svo stöddu. Hafró verði hinsvegar falið að þróa áhættulíkanið, sannreyna forsendur og afla frekari gagna er snúa að raunverulegum forsendum fyrir notkun þess áður en það verði notað sem hluti af mati á áhættu sem verða kann af eldi á laxi við Ísland. Hafró hefur mikilvægu hlutverki að gegna sem rannsókn- og ráðgjafarstofnun fyrir stjórnvöld og þurfa þau að styrkja stofnunina til þess að hún geti sinnt því hlutverki sem best. Á þeim tíma sem framangreind vinna er unnin verði farið varlega í frekari uppbyggingu laxeldis þar sem lögð er áhersla á mótvægisáðgerðir og varúðarnálgun er höfð að leiðarljósi við uppbyggingu laxeldis næstu ár.

Tillaga II: Slysaslepping – eldislax fjarlægður: Hér verði haft til viðmiðunar hugmyndafræði sem verið er að innleiða í Noregi:

- ✓ *Viðmið:* Enginn sjáanlegur eldislax í veiðivötnum á eldissvæðum þegar hrygning villtra laxfiska fer fram.
- ✓ *Vöktun:* Hjá því fiskeldisfyrirtæki þar sem slysaslepping á sér stað er gert skylt að fjármagna og fá óháðan fagaðila til að vakta nálæg veiðivötn við slíkan atburð. Fiskistofa hefur yfirumsjón með aðgerðum.
- ✓ *Viðbrögð:* Allur sjáanlegur eldislax fjarlægður úr veiðivatni fyrir hrygningu.

Tillaga III: Vöktun – eldislax fjarlægður: Ekki eru allar slysasleppingar tilkynntar og einnig getur eldislax sem sleppur komið ári síðar eða eftir lengri tíma frá slysasleppingu upp í veiðivötn. Það er því nauðsynlegt að vakta veiðivötn á eldissvæðum:

- ✓ *Viðmið:* Enginn sjáanlegur eldislax í veiðivötnum á eldissvæðum þegar hrygning villtra laxfiska fer fram.
- ✓ *Vöktun:* Myndatökubúnaði komið fyrir og bæði villtir laxfiskar og eldisfiskar taldir í lykílám í nálægð við eldissvæði í samstarfi við veiðiréttareigendur eða framkvæma haustvöktun í veiðivötnum í nálægð við eldissvæði. Kostnaður verði greiddur af Umhverfissjóði sjókvíaeldis. Framkvæmt af óháðum fagaðila undir stjórn Fiskistofu.
- ✓ *Viðbrögð:* Allur sjáanlegur eldisfiskur fjarlægður og kostnaður greiddur af eiganda eldisfisksins.

Viðauki 2. Umsögn og tillögur Háafells við fiskeldisfrumvarpið á árinu 2018.⁹ Höfundur kom sem ráðgjafandi aðili að þessum tillögum.

Tillaga I. Vöktun á villtum laxfiskum: Lagt er til að eftirfarandi verði sett í lög og/eða reglugerðir:

- ✓ *Viðmið:* Stuðst verði við viðmið um fjölda laxalúsa á villtum laxfiskum sem Norðmenn eru búnir að þróa.
- ✓ *Vöktun:* Vöktun á lúsaálagi á villtum laxfiskum í sjó verði framkvæmt af óháðum fagaðila á eldissvæðum og kostnaðurinn greiddur af Umhverfissjóði sjókvíaeldis.
- ✓ *Viðbrögð:* E f farið er yfir viðmiðunarmörk, verði kröfum um fjölda laxalúsa á eldisfiski hertar og/eða framleiðsluheimildir á svæðinu minnkaðar.

Tillaga II. Vöktun laxalúsar á eldisfiski: Lagatextinn verði skýrari og að jafnframt verði tekið út orðalagið „Matvælastofnun sem metur hvort og þá hvaða aðgerða er þörf vegna sníkjudýra í eldinu“. Lagt er til að eftirfarandi verði sett í lög og/eða reglugerðir:

- ✓ *Viðmið:* Upphaflegt viðmið um hámarks fjölda laxalúsa taki mið af velferð eldisfiska.
- ✓ *Vöktun:* Leiðbeiningar um framkvæmd vöktunar sem Matvælastofnun hefur gefið út verði fest í sessi með því að setja ákvæði í reglugerð.
- ✓ *Viðbrögð:* Taki mið af niðurstöðum vöktunar á villtum laxfiskum í sjó með kröfu um viðmið um fjölda laxalúsa á eldisfiski verði auknar og/eða framleiðsluheimildir á viðkomandi svæði minnkaðar.

⁸ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-1432.pdf>

⁹ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-1432.pdf>