

157. löggjafarþing 2025–2026.
Þingskjal 898 — 529. mál.
Stjórnarfrumvarp.


Frumvarp um lagareldi

Umsögn Sjávarútvegsþjónustunnar ehf.

V. kafli
Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi

Valdimar Ingi Gunnarsson
Sjávarútvegsþjónustan ehf.
valdimar@sjavarutvegur.is

Apríl 2026

 Sjávarútvegsþjónustan	Sjávarútvegsþjónustan ehf. Tölvupóstfang: valdimar@sjavarutvegur.is Sími: + 354 695 2269		
Frumvarp:	157. löggjafarþing 2025–2026. Þingskjal 898 — 529. mál. Stjórnarfrumvarp.		
Kafli:	V. kafli. Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi		
Umsagnaraðili:	Valdimar Ingi Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur		
	Útgáfa nr. 2	Dagsetning útgáfu: 1. apríl 2026	Fjöldi blaðsíðna: 35 bls.
<p>Meginniðurstöður</p> <p>Greining á V. kafla frumvarps um lagareldi leiðir í ljós að fyrirhugað úthlutunarkerfi smitvarnasvæða og framleiðsluheimilda er ekki nægilega skýrt, fyrirsjáanlegt né byggt á fullnægjandi samkeppnislegum forsendum. Þrátt fyrir yfirlýst markmið um gagnsæi og ábyrgari nýtingu hafsvæða felur frumvarpið í sér verulega hættu á samþjöppun réttinda, veikri verðmyndun og auknum réttarvörðum væntingum leyfishafa.</p> <p><i>Í fyrsta lagi – óljóst matsvald og veik réttarfestu:</i> Viðmið við mat á tilboðum eru matskennd og án skilgreinds innbyrðis vægis. Heimild ráðherra til að víkja frá hæsta boði er víðtæk og án skýrra lagalegra afmarkana. Slíkt fyrirkomulag skapar óvissu, dregur úr fyrirsjáanleika og eykur hættu á tortryggni og ágreiningi.</p> <p><i>Í öðru lagi – takmörkuð eða engin raunveruleg samkeppni:</i> Í flestum fjörðum er aðeins einn raunhæfur aðili til staðar. Við slíkar aðstæður myndast ekki virk verðsamkeppni og útboð geta orðið formsatriði fremur en raunverulegt markaðsferli. Afleiðingin getur orðið sú að verðmætar nýtingarheimildir séu úthlutaðar á undirverði.</p> <p><i>Í þriðja lagi – réttindi færast nær varanlegum eignarrétti:</i> Þrátt fyrir yfirlýsingar um hið gagnstæða leiðir samspil framsalsheimilda, veðsetningar, leigu og langvarandi eða sjálfvirkrar endurnýjunar rekstrarleyfa til þess að leyfishafar fái stöðu sem líkist varanlegum yfirráðum.</p> <p><i>Í fjórða lagi – veik fjárhagsstaða greinarinnar:</i> Taprekstur, lækkað markaðsverð og veik eiginfjárstaða takmarka getu tilboðsgjafa til að greiða raunverulegt markaðsverð. Við slíkar aðstæður er ólíklegt að ríkið nái eðlilegu endurgjaldi fyrir afnot af sameiginlegri auðlind.</p> <p>Heildarniðurstaða sviðsmyndagreiningar til næstu tíu ár er sú að frumvarp um lagareldi, verði það samþykkt óbreytt, muni mögulega leiða til þess að hámarkslífmassi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kaldvíkur aukist úr 44.000 tonnum í 77.000 tonn. ✓ Arnarlax aukist úr 33.000 tonnum í 50.000 tonn. ✓ Arctic Fish aukist úr um 30.000 tonnum í 47.000 tonn. <p>Töluverð óvissa er um þessa sviðsmynd s.s. að sú stað getur komið upp að ákveðin laxeldisfyrirtæki verði í verulegum rekstrarörðuleikum og hafi þannig ekki möguleika að taka þátt í útboðum.</p>			

Ítrekað hefur verið bent á óeðlilegt aðgengi fulltrúa þessara fyrirtækja að stjórnslu og stefnumótun, og ekkert í þessum kafla frumvarpsdraga bendir til þess að raunveruleg breyting hafi orðið þar á. Þessi staða varð til með markvissri stöðutöku, verulegum áhrifum innan stjórnslunnar og kerfislægum hindrunum sem torvelda aðkomu annarra aðila.

Tillögur

- ✓ 25. gr. verði felld út og úthluta ekki frekari nýjum smitvarnarsvæðum eða framleiðsluheimildum umfram það sem þegar hefur verið ákveðið. Fyrst verði tryggt að núverandi eldissvæði og leyfilegur hámarkslífmassi þar sem burðarþolsmat hefur farið fram séu að fullu nýtt. Að áfram verði unnið að þróun gagnsæs og hlutlægs úthlutunarkerfis, með skýrum, mælanlegum og fyrirsjáanlegum viðmiðum, með það að markmiði að innleiða slíkt kerfi við næstu heildarendurskoðun laga um lagareldi.
- ✓ 33. gr. verði tekin til gagngerðrar endurskoðunar. Alþingi setji verðmiða á hvert tonn hámarks lífmassa í útboði og að lögin séu sniðin þannig að skýrt pólitískt markmið og vilji löggjafans nái fram við úthlutanir á næstu árum á meðan fullnægjandi úthlutunarkerfi er ekki til staðar.

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	4
2. ÞRÓUN MÁLA OG STAÐAN	5
2.1 AÐ UNDIRBÚA JARÐVEGINN	5
2.2 HAGNAÐURINN INNLEYSTUR	7
2.3 ÚTFÆRSLAN SKV. LÖGUM UM FISKELDI (2019)	8
2.4 ÚTFÆRSLAN SKV. FRUMVARPI UM LAGARELDI (2024)	9
2.5 STAÐAN EINSTAKA FYRIRTÆKJA	12
3. UM EINSTAKAR GREINAR	16
3.1 ÚTHLUTUN SMITVARNASVÆÐA (25. GR.)	16
3.1.1 Hverjir eru valkostirnir?	16
3.1.2 Úthlutun smitvarnarsvæða	18
3.1.3 Eignaréttur?	21
3.2 ÚTHLUTUN AUKINS BURÐARÞOLS (33 GR.)	22
3.2.1 Hverjir geta tekið þátt í útboði	22
3.2.2 Umframlífmassa samkvæmt fyrirbyggjandi burðarþolsmati	24
3.2.3 Rekstrarsaga og úthlutanir	26
4. MÖGULEGAR SVIÐSMYNDIR	27
4.1 ÞRÓUN MARKAÐSVERÐS OG FJÁRHAGSLEG STAÐA FYRIRTÆKJA	27
4.2 SAMÞYKKT FRUMVARPS OG ÓVISSA Í FRAMKVÆMD (1–2 ÁR)	28
4.3 SAMÞJÖPPUN OG FÁKEPPNI (3–7 ÁR)	29
4.4 AUKIÐ VERÐMÆTI ELDISLEYFA (8–10 ÁR)	31
5. VIÐAUKAR	32
VIÐAUKI 5.1. GREINAR OG SKÝRSLUR ER TENGJAST FJÁRHAGSLEGUM ÁVINNINGI	32
VIÐAUKI 5.2 GENGISPRÓUN ÍSLENSKRA LAXELDISFYRIRTÆKJA Á OSLO BØRS	33
6. HEIMILDIR	34

1. Inngangur

Umsögn

Hinn 22.12.2025 var birt á samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um lagareldi. Markmið frumvarpsdraga er að styrkja lagaramma lagareldis og sporna gegn neikvæðum umhverfisáhrifum með að innleiða hvata og þannig skapa traustari grundvöll fyrir sjálfbæra verðmætasköpun.ⁱ

Í framhaldinu var málið lagt fram til umsagnar á samráðsgátt Alþingis, með umsagnarfresti til 10. apríl 2026.ⁱⁱ

Fyrri umsagnir

Frumvarp til laga um lagareldi er endurbætt útgáfa frumvarps sem lagt var fyrir Alþingi á vorþingi 2024. Umsagnaraðili skilaði inn umsögn við frumvarpsdrögin hinn 12 janúar 2024ⁱⁱⁱ, jafnfram umsögn við frumvarp um lagareldi sem lagt var fyrir Alþingi Íslendinga 8. maí 2024.^{iv}

Jafnframt hefur umsagnaraðili skilað umsögn við frumvarpsdrög^v þessa frumvarps, sem send var m.a. öllum alþingismönnum í tölvupósti^{vi} hinn 12. febrúar 2026.

Einnig hefur höfundur skrifað fjölmargar greinar sem koma inn á fjárhagslegan ávinning er tengjast eldisleyfum sjókvíaeldis hér á landi (viðauki 5.1).

Uppbygging

Við umfjöllun Sjávarútvegsþjónustunnar er efnið skipulagt í þrjú undirkafla:

- ✓ **Þróun mála og staðan:** Gerð er grein fyrir stöðu og þróun mála til að auka skilning lesanda á viðfangsefninu. Vísað er til frekara lesefnis þar sem hægt er að kynna sér málið nánar. Tilvísanir í heimildir eru settar fram í Kafla 5 – Heimildir.
- ✓ **Um einstakar greinar og tillögur:** Hver grein í viðkomandi kafla er tekin fyrir sérstaklega. Bent er á atriði sem eru ábótavant eða þarfnast úrbóta og lagðar fram tillögur að breytingum á einstökum lagagreinum frumvarpsins.
- ✓ **Mögulegar sviðsmyndir:** Dregnar eru upp mögulegar sviðsmyndir um þróun mála, verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Afmörkun

Til að afmarka verkefnið er umsögnin eingöngu bundin við sjókvíaeldi, enda eru þar þær tillögur sem teljast hvað gagnrýnisverðastar. Fjölmargar jákvæðar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu, ekki síst hvað varðar umhverfismál. Um þær greinar er því ekki veitt sérstök umsögn. Vegna umfangs efnisins er sérstök umsögn lögð fram um hvern kafla frumvarpsins fyrir sig, en ekki frumvarpið í heild sinni.

Hér er byggt á fyrri umsögn við frumvarpsdrög um lagareldi, sem hefur verið uppfærð með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið, auk frekari betrubóta. Þá er jafnframt vísað til athugasemda sem borist hafa frá öðrum umsagnaraðilum.



2. Þróun mála og staðan

2.1 Að undirbúa jarðveginn

Eldisleyfin – verðmætin sem skiptu máli

Um og upp úr árinu 2016, og jafnvel fyrr, hófu íslenskir fulltrúar erlendra fjárfesta að skoða með markvissum hætti þann möguleika að gera eldisleyfin sjálf að fjárhagslegum verðmætum, óháð rekstri, með því að skrá laxeldisfyrirtækin á erlendan hlutabréfamarkað. Snemma hófu því Arnarlax, Arctic Fish og Kaldvík (Fiskeldi Austfjarða) markvissa uppsöfnun eldissvæða. Settar voru blokkeringar til að halda eldissvæðunum án nýtingar í lengri tíma (mynd 1).

Samhliða þessari þróun hefur komið fram í viðtölum við forsvarsmenn fyrirtækjanna að reynt hafi verið að fá íslenskt fjármagn inn í greinina, en áhugi íslenskra fjárfesta var líttill eða enginn á þeim tíma.

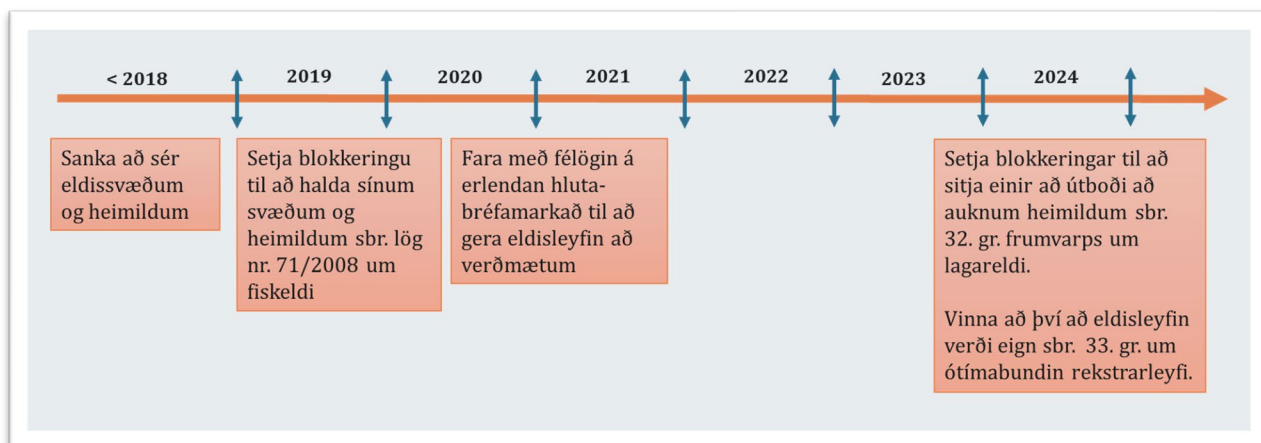
Frá rekstri yfir í leyfi sem fjárfestingar

Fram til árána 2016–2017 var íslenskum fjárfestum fyrst og fremst boðið að fjárfesta í rekstri laxeldisfyrirtækja. Eftir það varð afgerandi stefnubreyting. Fjárfestingartækifærin sem kynnt voru sneru í síauknum mæli að verðmætum eldisleyfa, fremur en hefðbundnum rekstri.

Þessa þróun má draga saman í tvennt: ^{vii}

- ✓ *Fjárfesting í rekstri:* Fyrir útgáfu stefnumótunar starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra árið 2017 beindust fjárfestingatækifæri að rekstri fyrirtækjanna sjálfra.
- ✓ *Fjárfesting í eldisleyfum:* Eftir stefnumótunina, og ekki síst eftir samþykkt laga um fiskeldi árið 2019, var megináherslan lögð á fjárfestingu í eldisleyfum sem sjálfstæðum verðmætum.

Ferli þessarar umbreytingar er rakið ítarlega í rannsóknarskýrslunum Arctic Fish – Leiðin til fjárhagslegs ávinnings ^{viii} og Arnarlax – Leiðin til fjárhagslegs ávinnings. ^{ix} Sambærileg greining liggur enn ekki fyrir um Kaldvík.



Mynd 1. Eldisleyfin, ferli málsins að miklum fjárhagslegum ávinningi.

Jarðvegurinn undirbúinn

Til að tryggja greiða leið inn á erlendan hlutabréfamarkað og hámarka mögulegan fjárhagslegan ávinning var nauðsynlegt að undirbúa jarðveginn vandlega (mynd 2). Í desember 2016 komu fyrrverandi stjórnarformenn Arnarlax og Fiskeldi Austfjarða (nú Kaldvík) sér í opinberan starfshóp sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra um stefnumótun í fiskeldi.^x

Umsagnaraðili hefur farið yfir fundargerðir starfshópsins. Þar kemur fram að í fundargerð frá 27. janúar 2017 að hafin er umræða um verðmæti fyrirtækjanna. Í fundargerð frá 10. febrúar 2017 er fjallað um fjármögnun og skráningu á hlutabréfamarkað, þar sem meðal annars segir:

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

Í sömu fundargerð er rætt um verðmæti félagsins og fram kom að markaðurinn gæti metið það „á tugi milljarða“. Í lok árs 2021 voru verðmæti eldisleyfa Arnarlax metin á um 40 milljarða króna.

Athygli vekur einnig fundargerð frá 14. júlí 2017, þar sem segir:

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

Um þessa atburðarás er meðal annars fjallað í greininni „Laxeldisleyfin og fjárfestingar Íslendinga“.^{xi}

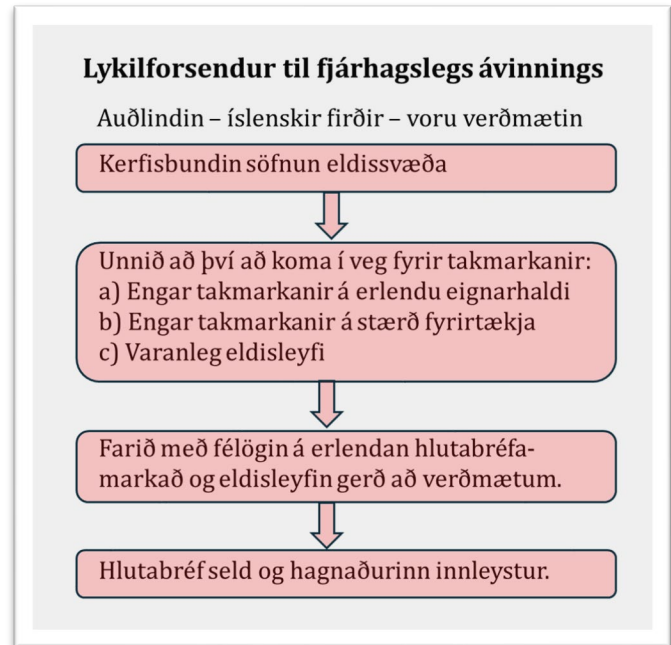
Lykilforsendur fjárhagslegs ávinnings

Til að hámarka verðmæti eldisleyfa á erlendum hlutabréfamarkaði þurfti ákveðnar forsendur að vera fyrir hendi:^{xii}

- Engar takmarkanir á erlendu eignarhaldi.
- Engar takmarkanir á stærð fyrirtækja.
- Langur og fyrirsjáanlegur leyfistími.

Auðlindin – íslenskir firðir – voru verðmætin. Rekstrar- og starfsleyfi veita tímabundinn nýtingarrétt að þessari auðlind. Í stefnumótunarskýrslunni frá 2017 var lagt til að leyfistími rekstrarleyfa yrði lengdur úr 10 árum í 16 ár, sem jók verulega fjárhagslegt virði leyfanna.^{xiii}

Tillögurnar voru síðar samþykktar þegar Alþingi Íslands endurskoðaði lög nr. 71/2008 um fiskeldi árið 2019. Í ársskýrslu móðurfélaga Arnarlax^{xiv} og ársskýrslu Kaldvíkur (Ice Fish Farm)^{xv} árið 2020 er jafnframt gert ráð fyrir að leyfin verði endurnýjuð að loknum 16 árum gegn vægu gjaldi.



Mynd 2. Leiðin vörðuð til fjárhagslegs ávinnings.

2.2 Hagnaðurinn innleystur

Stefnumótunin opnaði leiðina

Í stefnumótunarskýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá árinu 2017 var í reynd vörðuð leið inn á erlendan hlutabréfamarkað fyrir laxeldisfyrirtæki. ^{xvi} Ekki síður en þær tillögur sem settar voru fram, skipti máli það sem ekki var lagt til: engar takmarkanir á erlendu eignarhaldi, engin viðmið um hámarksstærð fyrirtækja og engar skorður við samþjöppun eignarhalds.

Þessi stefna var síðar fest í sessi með samþykkt laga um fiskeldi árið 2019. Á árunum 2016–2017 voru það einkum norskir aðilar sem hófu fjárfestingar í laxeldisfyrirtækjum hér á landi. Þeir greindu snemma verðmæti eldisleyfa og sáu möguleikana á verulegum fjárhagslegum ávinningi með skráningu félaganna á erlendan hlutabréfamarkað.

Arnarlax og Kaldvík (Fiskeldi Austfjarða) voru skráð á hlutabréfamarkað í Osló í Noregi árið 2020 en þáverandi stjórnarformenn voru báðir í stefnumótunarhópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi. Arctic Fish fór seinna inn á hlutabréfamarkað eða árið 2021. Á þeim tímamarki var lítil raunveruleg þörf fyrir íslenska fjárfesta, nema helst í ímyndarskyni – til dæmis með aðkomu lífeyrissjóða skömmu fyrir skráningu. Um þessa þróun er meðal annars fjallað í greininni „Stór laxeldisfyrirtæki og lítil sjávarútvegsfyrirtæki?“. ^{xxv}

Hlutabréfseld og hagnaðurinn innleystur

Að lokinni skráningu laxeldisfyrirtækjanna á erlendan hlutabréfamarkað var síðasta skrefið stigið: hlutabréf seld og fjárhagslegur ávinningur innleystur. Eldisleyfin, sem upphaflega voru veitt sem tímabundinn nýtingarréttur að sameiginlegri náttúruauðlind, höfðu þá verið umbreytt í markaðsverðlagða fjármálagerninga.

Virðisaukinn varð ekki til vegna nýrrar þekkingar, tækniframfara eða bættrar umhverfisframmistöðu, heldur fyrst og fremst vegna stefnumótunar og lagabreytinga sem lengdu leyfistíma, tryggðu sjálfvirka endurnýjun og útilokuðu raunverulega samkeppni. Með þessu var lagður grundvöllur að umtalsverðum einkahagnaði sem síðan var innleystur af mörgum með sölu hluta eða allrar eignar á hlutabréfamarkaði.

Eldisleyfin höfðu þar með skilað því hlutverki sem þau voru hönnuð til að gegna: að flytja verðmæti úr sameiginlegri náttúruauðlind yfir í fjárhagslegan ávinning fátta aðila.

Það var reynt að vara við

Um þau vafasömu vinnubrögð sem viðgengust við undirbúning og setningu laga um fiskeldi, sem Alþingi samþykkti árið 2019, var fjallað ítarlega í greinagerðinni „Stefnumótun og vinnubrögðin“. ^{xxvi} Greinargerðin var send öllum alþingismönnum áður en löginn voru samþykkt.

Í kjölfarið birti höfundur átta greinar í Morgunblaðinu árið 2020 þar sem leitast var við að upplýsa almenning og stjórnvöld

Tafla 1. Greinar sem birtar voru á árinu 2020 af höfundi í Morgunblaðinu til að upplýsa um vinnubrögðin sem voru viðhöfð við undirbúning og gerða laga um fiskeldi.

- ✓ Lög um fiskeldi – Að fanga ríkisvaldið og ná fjárhagslegum ávinningi. Morgunblaðið 23. október 2020. ^{xvii}
- ✓ Flokkast íslenska leiðin undir spillingu? Morgunblaðið 25. maí 2020. ^{xviii}
- ✓ Sjókvíaelði laxfiska: Draga úr kostnaði og ná fjárhagslegum ávinningi. Morgunblaðið 5. maí 2020. ^{xix}
- ✓ Tryggja sér eldissvæði með óraunhæfum ófrjóum eldislaxi. Morgunblaðið 30. mars 2020. ^{xx}
- ✓ Sjókvíaelði laxfiska – Stefnumótunarskýrslan, fiskeldisfrumvarpið og vinnubrögðin. Morgunblaðið 22. febrúar 2020. ^{xxi}
- ✓ Sjókvíaelði laxfiska – Stefnumótunarhópurinn og hagsmunagæsla. Morgunblaðið 17. febrúar 2020. ^{xxii}
- ✓ Að tryggja sínum fyrirtækjum fjárhagslegan ávinning. Morgunblaðið 27. janúar 2020. ^{xxiii}
- ✓ Sjókvíaelði laxfiska – Vinnubrögð stjórnvaldanna og stjórnáslunnar. Morgunblaðið 14. janúar 2020. ^{xxiv}

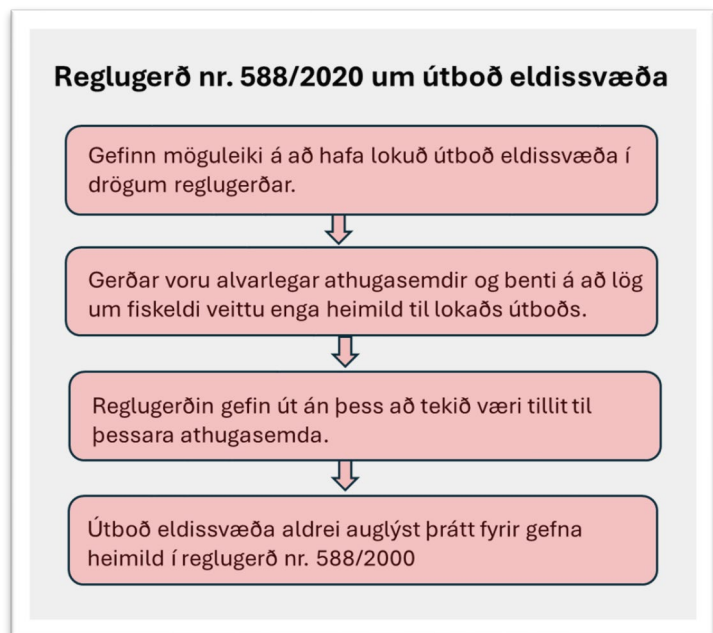
um þessi vinnubrögð (tafla 1). Höfundur hefur síðan haldið áfram að gera athugasemdir við vinnubrögðin sem voru viðhöfð við undirbúning og framkvæmd lagaumhverfis fiskeldis í fjölda greina og skýrslna sem birtar hafa verið á árunum 2022–2024 (viðauki 5.1).

2.3 Útfærslan skv. lögum um fiskeldi (2019)

Aðlagð að þörfum

Laxeldisfyrirtæki fyrrverandi stjórnar-formanna Arnarlax og Kaldvíkur (Fiskeldi Austfjarða) höfðu, áður en stefnumótunarvinna hófst, þegar komið leyfisveitingarkerfi laxeldis í uppnám. Verkefnið sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir fólst því ekki síst í því að útfæra nýtt leyfisveitingarkerfi sem lagaðist að þeirri stöðu sem þegar var orðin til, fremur en að móta kerfi út frá almannahagsmunum frá grunni.

Um þetta er m.a. fjallað ítarlega í rannsóknarskýrslunni „Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögurnar og staðan.“^{xxvii} Fyrrverandi stjórnar-formenn Arnarlax og Kaldvíkur gegndu lykilhlutverki sem ráðgjafar stjórnvalda í gegnum starfshóp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi, sem skilaði skýrslu árið 2017.^{xxviii} Í framhaldinu voru lög um fiskeldi samþykkt árið 2019 og síðan sett reglugerð nr. 588/2020 um útboð eldissvæða (mynd 3).^{xxix}



Mynd 3. Í reglugerð nr. 588/2000 um útboð eldissvæða var gefin heimild til lokaðs útboðs sem aldrei var nýtt.

Útfærslan og heimildirnar

Útfærsla nýja leyfisveitingarkerfisins byggðist á því að Hafrannsóknastofnun skyldi ákvarða skiptingu fjarða á grundvelli burðarþols. Næsta skref var að auglýsa eldissvæðin til úthlutunar. Í reynd var þó vandinn sá að í flestum tilvikum var aðeins einn raunhæfur umsækjandi um hvert svæði, sem vekur spurningar um tilgang auglýsingar og útboðs.

Talið var að til ráðstöfunar væru um 50.000 tonn í hámarkslífmassa, en áhættumat erfðablöndunar veitti ekki nægilegar heimildir til eldis á frjóum laxi. Lausnin sem var nýtt í framkvæmd var að veita heimildir til eldis á ófrjóum laxi, blokkera þannig svæðin tímabundið og vinna síðan markvisst að því að fá auknar heimildir síðar.^{xxx}

Í ljós kom einnig, eftir samþykkt laga um fiskeldi, að vannýttur lífmassi var til staðar á burðarþolsmetnum svæðum. Hér var talið að um gæti verið að ræða allt að 15.000 tonna viðbót, þannig að samtals voru um 65.000 tonn talin til ráðstöfunar. Útboðsleiðin sem mótuð var hentaði sérstaklega vel fyrir Arnarlax, Kaldvík (Fiskeldi Austfjarða) og Arctic Fish, enda var gert ráð fyrir möguleika á lokaðu útboði, þar sem aðeins tilteknir aðilar fengju aðgang að eldissvæðum og heimildum (mynd 3).^{xxxi}

Lokað útböð

Heimild var sett í reglugerð nr. 588/2020 til að halda lokað útböð, en þar segir (mynd 3): ^{xxxii} „Við lokað útböð er ráðherra heimilt að senda sérstaka orðsendingu um útböðið til þeirra sem gefinn er kostur á að gera tilböð. Í orðsendingunni skal, auk þess sem tilgreint er í 4. gr., koma fram hvaða öðrum aðilum er gefinn kostur á að gera tilböð“.

Þegar reglugerðin var til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda ^{xxxiii} gerði Landsamband veiðifélaga alvarlegar athugasemdir og benti á að lög um fiskeldi veittu enga heimild til lokaðs útböðs. ^{xxxiv} Þvert á móti væri kveðið á um að úthlutun eldissvæða skyldi fara fram með opinni og opinberri auglýsingu.

Í umsögn Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi kom einnig fram að við heildarlestur reglugerðardraganna væru fjölmörg álitæfni og hætta á ágreiningi. ^{xxxv} Þrátt fyrir þessar ábendingar og fleiri var reglugerðin síðar gefin út nánast óbreytt sem reglugerð nr. 588/2020 um útböð eldissvæða.

Valforsendur

Í lögum og reglugerð er tilgreint að eftirfarandi valforsendur skuli liggja til grundvallar við úthlutun eldissvæða:

- ✓ upphæð tilböðs,
- ✓ reynsla af fiskeldisstarfsemi,
- ✓ fjárhagslegur styrkur,
- ✓ mælikvarðar um fyrri rekstur,
- ✓ upplýsingar um fyrirhugaðan rekstur, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum.

Þessar forsendur kunna að virðast hlutlægar, en í framkvæmd skapa þær verulega skekkta samkeppnisstöðu.

Ójafn leikur

Í stefnumótunarskýrslunni frá 2017 var lagt til að útböð á eldissvæðum yrðu auglýst bæði hér á landi og erlendis og þannig gerð alþjóðleg. ^{xxxvi} Fyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa mikla reynslu af fiskeldi og búa yfir miklum fjárhagslegum styrk. Þetta á við um Arnarlax, Arctic Fish og Kaldvík (Fiskeldi Austfjarða).

Þessi fyrirtæki hafa fengið eldisleyfi gegn lágu gjaldi, en markaðurinn hefur verðlagt þessi leyfi á meira en 100 milljarða króna, miðað við stöðu á hlutabréfamarkaði árið 2021, eins og rakið er í rannsóknarskýrslunni „Landsamband fiskeldisstöðva og stefnumótun í fiskeldi“. ^{xxxvii} Eiginfjárstaða félaganna er því sterk og raunhæfir möguleikar íslenskra fyrirtækja til að keppa við þessi félög eru litlir, nema gerðar verði grundvallarbreytingar á kerfinu.

Útböð sem aldrei komu

Þrátt fyrir að reglugerð nr. 588/2020 hafi verið sett, hafa útböð samkvæmt henni aldrei verið auglýst. Líkur benda til þess að nýir aðilar innan ráðuneytisins hafi áttað sig á því að bæði undirbúningsvinna og reglugerðin sjálf væru haldin verulegum annmörkum, og að hætta hafi verið við áformin.

2.4 Útfærslan skv. frumvarpi um lagareldi (2024)**Breytingar á úthlutun svæða**

Gerðar eru breytingar á fyrirkomulagi úthlutunar eldissvæða. Í frumvarpi til laga um lagareldi var gert ráð fyrir að smitvarnasvæði verði úthlutað sérstaklega. Jafnframt var nú miðað við að

burðarþolsmat liggja fyrir vatnshlot, en ákvæði um áhættumat erfðablöndunar og svæðisskiptingu falla brott. Með þessum breytingum er ferli við úthlutun svæða einfaldað (sjá töflu 2).

Breytingar á auglýstu útboði og vali tilboða

Bætt er við ákvæðum sem varða val á tilboðum, þar sem sérstaklega er kveðið á um að meta skuli hvernig tilboðsgjafi hefur staðið að nýtingu útgefinna rekstrarleyfa. Jafnframt er tekið fram að ávallt skuli heimilt að víkja frá hæsta boði ef aðrir þættir en tilboðsfjárhæð mæla með því að öðru tilboði sé tekið. Með þessu eru heimildir stjórnvalda til að hafna tilboðum rýmkaðar verulega frá því sem lagt var upp með í lögum um fiskeldi árið 2019.

Tafla 2. Samanburður á lögum um fiskeldi og frumvarpi til laga um lagareldi er varðar útboð eldissvæða.

	Lög um fiskeldi (2019)	Frumvarp um lagareldi (2024)
Úthlutun svæða	„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“.	„Þegar burðarþolsmat hefur verið gert fyrir vatnshlot eða önnur afmörkuð hafsvæði er ráð-herra heimilt að úthluta smitvarnasvæðum í viðkomandi vatnshloti eða hafsvæði. Ráðherra ákveður hvenær smitvarnasvæðum er úthlutað og hversu mörgum er úthlutað hverju sinni“.
Útboð auglýst og val á tilboðum	„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“.	„Við mat á tilboðum kemur m.a. til skoðunar fjárhæð tilboðs, reynsla af sjókvíaeldisstarf sem, fjárhagslegur styrkur, mælikvarðar sem mæla hvernig tilboðsgjafi hefur stundað annan rekstur sinn, svo sem nýtingu þegar útgefina rekstrarleyfa, og upplýsingar um hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda reksturinn, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum. Ávallt skal heimilt að víkja frá hæsta boði ef aðrir þættir en tilboðsfjárhæð mæla með því að öðru tilboði sé tekið. Úthlutun smitvarnasvæða skal auglýsa opinberlega“.
Forsendubrestur	„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“.	„Komi í ljós að umsækjandi uppfyllir ekki skilmála úthlutunar eða forsendur fyrir henni bresta af öðrum ástæðum er heimilt að úthluta smitvarnasvæðum að nýju samkvæmt þessari grein“. „Hafi aðili, sem fengið hefur smitvarnasvæði til úthlutunar, ekki fengið gefið út rekstrarleyfi til starfsemi á viðkomandi smitvarnasvæði innan fimm ára frá úthlutun, skal úthlutun til viðkomandi aðila falla niður og jafnframt er heimilt að úthluta svæðinu að nýju án bóta eða endurgreiðslu. Glati aðili rekstrarleyfi til sjókvíaeldis á tilteknu smitvarnasvæði glatar sami aðili einnig öllum rétti til smitvarnasvæðis og er heimilt að úthluta því að nýju“.
Reglugerðarheimild	„Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, um auglýsingu, úthlutun eldissvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og afturköllun tilboðs“.	„Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um auglýsingu og úthlutun smitvarnasvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og afturköllun tilboðs“.

Forsendubrestur

Í frumvarpi um lagareldi árið 2024 voru kröfur um forsendubrest hertar verulega frá gildandi lögum. Kveðið er á um að rekstrarleyfishafi skuli hafa fengið rekstrarleyfi innan síðustu fimm ára og að glati hann rekstrarleyfi, af hvaða ástæðu sem er, missi hann jafnframt úthlutað smitvarnasvæði. Þetta eykur óvissu rekstraraðila og tengir réttindi þeirra mun fastar við stjórnsýslulegar ákvarðanir en áður.

Ótímabundin rekstrarleyfi

Í lögum um fiskeldi frá 2019 var gildistími rekstrarleyfa lengdur úr 10 árum í 16 ár. Í frumvarpi um lagareldi á árinu 2024 var gengið enn lengra með því að leggja til ótímabundin rekstrarleyfi. Sú breyting sætti harðri gagnrýni. Í umsögn umsagnaraðila kom m.a. fram að áfram væri unnið að því að færa eldisleyfi nær því að teljast varanleg réttindi. ^{xxxviii}

Samspil ótímabundinna rekstrarleyfa, heimilda til verðsetningar og heimilda til leigu laxahluta leiðir til þess að nýtingarréttur yfir íslenskum fjörðum færist í auknum mæli í átt að eignarrétti, sem í reynd yrði í meirihlutaeigu erlendra fjárfesta kemur fram í umsögn umsagnaraðila á árinu 2024. ^{xxxix}

Álit lögfræðings á ótímabundnu leyfi

Matvælaráðuneytið fól óháðum lögfræðingi að meta hvort tiltekin ákvæði frumvarpsins samrýmdust 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar og 75. gr. hennar um atvinnufrelsi. Í álitgerðinni kemur fram að ótímabundin leyfi feli í sér umtalsvert hagræði fyrir sjókvíaeldisfyrirtæki og að leyfin geti orðið verðmætari en samkvæmt gildandi lögum, einkum í ljósi þess að fyrirtæki muni samkvæmt 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins hafa einkarétt til sjókvíaeldis á smitvarnarsvæði sínu. ^{xl}

Varanleg eign eða ekki?

Í frumvarpinu var þó skýrt tekið fram í 24. gr. að úthlutun smitvarnarsvæða myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði:

Tafla 3. Framleiðsluheimildir í leyfilegum hámarkslífmassa og nýting á honum hjá einstökum fyrirtækjum. Byggt á gögnum á vefsíðu Matvælastofnunar frá 2024. Það hefur ekki verið hægt að endurnýja nýtingu á leyfilegum hámarkslífmassa á eldissvæðum/fjörðum m.v. lok ársins 2025 þar sem gögn um það hafa verið tekin út af Mælaborði fiskeldis af einhverjum ástæðum.

Fyrirtæki	Fjörður	Heimildir (tonn)	Notaðar heimildir (tonn)		Notað (%)	Athugasemdir
			Mest 2020-2023	2023 (sept)		
Arctic Fish	Ísafjarðardjúp	8,000	0	0		
	Dýrafjörður	10,000	10,600	6,000		
	Arnarfjörður	4,000	3,600	3,600		
	Patreks- og Tálknafj.	7,800	7,800	5,500		
	Samtals	29,800	22,000	15,100	74	
Arnarlax	Arnarfjörður	10,000	10,200	10,200		
	Fossfjörður	1,500				
	Patreks- og Tálknafj.	12,000	8,200	8,200		
	Samtals	23,500	18,400	18,400	78	
Hábrún Ís 47	Skutulsfjörður	700	500	220		Regnbogasilungur
	Önundafjörður	1,000	400	9		Regnbogasilungur
	Samtals	1,700	900	229	53	
Háafell	Ísafjarðardjúp	6,800	4,000	4,000		59 Einn staðsetning ófrjór lax
Ice Fish Farm	Berufjörður	9,800	3,400	3,300		2,300 tonn ófrjór
	Stöðvafjörður	7,000	0	0		ófrjór lax
	Fáskrúðsfjörður	11,000	8,400	8,400		
	Reyðafjörður	16,000	2,900	2,400		
	Samtals	43,800	14,700	14,100	34	
		105,600	60,000		57	

„Úthlutun smitvarnasvæða samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir einstökum smitvarnasvæðum eða yfir heimildum til eldis á smitvarnasvæðum.“

Í umsögn Landsamband veiðifélaga (LV) er hins vegar bent á að þrátt fyrir þetta orðalag séu önnur ákvæði frumvarpsins til þess fallin að skapa sjókvíaeldisfyrirtækjum réttmætar væntingar um að úthlutuð réttindi teljist eign í einhverjum skilningi. Þar er sérstaklega vísað til heimilda til framsals, framleigu og veðsetningar laxahluta, ásamt ótímabundnum rekstrarleyfum.^{xli}

Í umsögninni LV er jafnframt vísað til minnisblaðs frá ADVEL lögmönnum, þar sem bent er á að slík réttindaskipan geti leitt til mögulegra bótaskyldna íslenska ríkisins komi til niðurfellingar á úthlutuðum leyfum eða tengdum réttindum.^{xlii}

Frumvarpið um lagareldi var ekki samþykkt á vorþingi Alþingis á árinu 2024.

2.5 Staðan einstaka fyrirtækja

Koma sér í stöðu

Áður en fjallað er um einstakar greinar frumvarpsins er mikilvægt að skoða stöðu helstu aðila í sjókvíaeldi. Hér er farið yfir hvernig laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa unnið sér í haginn, en um það er fjallað ítarlega í fjölda skýrslna og greina umsagnaraðila (viðauki 5.1).

Í þessu samhengi er vert að rifja upp að það sem átti að vera stefnumótun stjórnvalda á árinu 2017 þróaðist í stefnumótun sérhagsmuna laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila. Í fræðilegri umræðu er þessi aðferðafræði nefnd „að fanga ríkisvaldið“ (e. state capture), eins og greint er frá á vefsíðu verkefnisins Samfélagsverkefni gegn spillingu.^{xliii} Vinnubrögðin hafa meðal annars verið rakin í tilfelli Arnarlax^{xliiv} sem stundar laxeldi á Vestfjörðum.

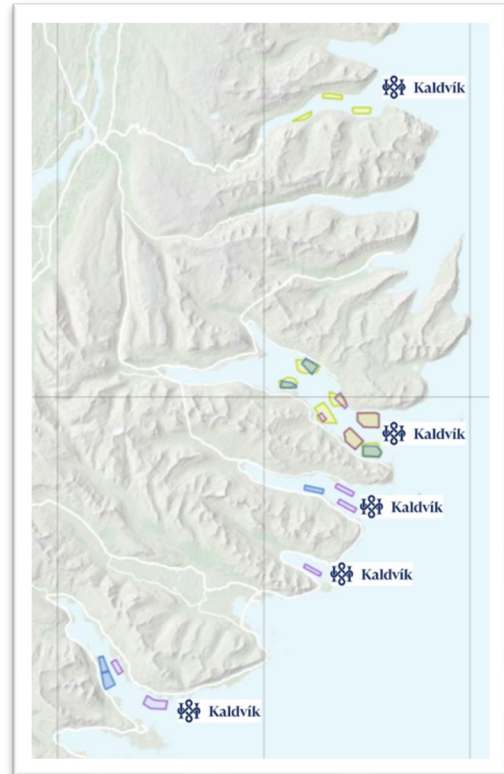
Framleiðsluheimildir

Í lok árs 2025 var leyfilegur hámarkslífmassi í sjókvíaeldi samtals 115.600 tonn samkvæmt Mælaborði fiskeldis hjá Matvælastofnun. Mestu heimildirnar hafði Kaldvík (Ice Fish Farm, Fiskeldi Austfjarða), um 44.000 tonn, Arctic Fish um 30.000 tonn og Arnarlax rúm 23.000 tonn. Að vísu er Arnarlax með 10.000 tonna hámarks lífmassa í Ísafjarðardjúpi til viðbótar en engin eldissvæði.

Öll þessi félög eru í meirihlutaeigu erlendra aðila og voru með samtals um 97.000 tonna leyfilegan hámarkslífmassa árið 2023. Félög í íslenskri eigu – Háafell, Hábrún og ÍS 47 – eru hins vegar einungis með tæp 9.000 tonn samtals.

Nýting hámarkslífmassa

Nýting heimilda er betri á Vestfjörðum en Austfjörðum (tafla 3, bls. 11).



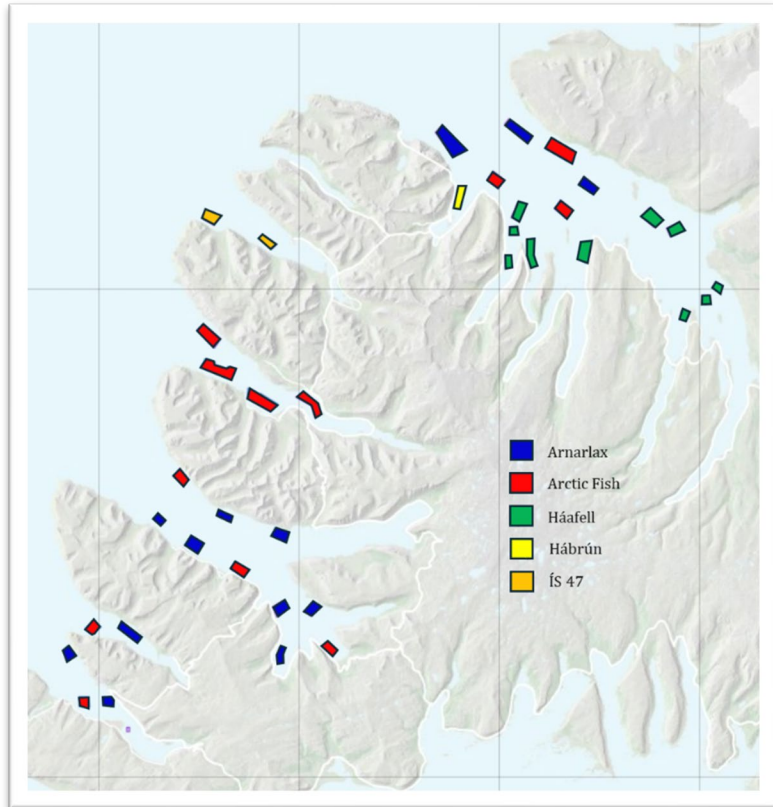
Mynd 4. Eldissvæði á Austfjörðum skv. Mælaborði fiskeldis hjá Matvælastofnun. Í Reyðarfirði eru öll svæði í endurskipulagningu og í Seyðisfirði í umsóknarferli.

Hjá Kaldvík voru að meðaltali aðeins rúmlega 30% heimilda nýttar, miðað við það ár þegar nýtingin var mest fram til loka ársins 2023. Í lok ársins 2024 hafði nýtingin hækkað mikið hjá Kaldvík og var komin í rúm 50% og lækkaði síðan skv. Mælaborði fiskeldis hjá Matvælastofnun.

Arnarlax og Arctic Fish hafa hins vegar nýtt heimildir sínar best með um 75% nýtingu í lok ársins 2023 (tafla 3).

Eldissvæði einstakra rekstrarleyfishafa

Kaldvík hefur eldissvæði í fjórum fjörðum á Austfjörðum; Berufirði, Stöðvarfirði, Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði, samtals um 15 eldissvæði. Fyrir hluta þeirra er unnið að endurskipulagningu. Auk þess eru þrjú eldissvæði í Seyðisfirði í umsóknarferli (mynd 4), en mikil andstaða er við að leyfi verði gefin fyrir þeim undir forustu Vá – Félags um vernd fjarðar.^{xlv}



Mynd 5. Eldissvæði á Vestfjörðum og hvaða fyrirtæki eru með starfsemi í einstökum fjörðum, leyfi eða leyfi í umsóknarferli skv. Mælaborði fiskeldis hjá Matvælastofnun.

Arctic Fish er með eldissvæði í fimm fjörðum á Vestfjörðum; Patreksfirði, Tálknafirði, Arnarfirði, Dýrafirði og Ísafjarðardjúpi, samtals 12 eldissvæði (mynd 5). Tíu eldissvæði eru virk en tvö í Ísafjarðardjúpi eru óvirk samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 28. október 2024.^{xlvi}

Arnarlax er með eldissvæði í Patreksfirði, Tálknafirði og Arnarfirði. Félagið hefur 10 virk eldissvæði en þrjú eldissvæði í Ísafjarðardjúpi eru óvirk samkvæmt sama úrskurði.^{xlvii}

Háafell er með tíu eldissvæði í Ísafjarðardjúpi, þar af helming þeirra innan við Æðey. Eldissvæði innan við Æðey voru lengi óvirk fyrir eldi á frjóum laxi vegna áhættumats erfðablöndunar, en breyting varð á því í drögum á endurskoðun áhættumatsins árið 2025, eins og fjallað er um í umsögn umsagnaraðila við III. kafla frumvarpsdraga.^{xlviii}

Hábrún er með eitt eldissvæði í Skutulsfirði, skipt niður í þrjú árgangasvæði. Félagið hafði sótt um 11.500 tonna regnbogasilungseldi í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi, en Matvælastofnun hafnaði umsókninni. Kæra Hábrúnar var síðar hafnað af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.^{xlix}

ÍS 47 er með tvö eldissvæði í Önundarfirði. Arctic Fish taldi sig eiga rétt á eldissvæði í firðinum, en Matvælastofnun hafnaði umsókn um endurnýjun rekstrarleyfis. Sú ákvörðun var felld úr gildi af úrskurðarnefndinni árið 2025.¹

Rekstrarafkoma

Við útböð á smitvarnasvæðum skiptir fjárhagsleg staða rekstrarreyfishafa verulegu máli varðandi getu þeirra til þátttöku.

Háafell, sem er í eigu Hraðfrystihússins – Gunnvarar, var með um 38% eiginfjárlutfall árið 2024 (tafla 4). Hjá Hábrún og ÍS 47 er eiginfjárlutfall hins vegar neikvætt.

Tafla 4. Eigið fé sjókvíaeldisfyrirtækja í eigu íslenskra aðila skv. ársreikningum félaganna fyrir 2024.

	Háafell		Hábrún		ÍS 47	
	EVR x 1000	%	ISK x 1000	%	ISK x 1000	%
Eigið fé	14.832	28%	-477.597		-509.556	
Þar af leyfi og góðvild	0	0	0		0	
Eigið fé og skuldir	53.549	100	663.35	100	345.041	100

Hjá laxeldisfyrirtækjum í meirihlutaeigu erlendra aðila, sem eru skráð á erlendan hlutabréfamarkað, er hluti eigin fjár skráður sem leyfi og góðvild (licenses og goodwill). Samkvæmt ársskýrslum þeirra fyrir árið 2024 nemur eigið fé 35–56% (tafla 5). Þegar verðmæti leyfa og góðvildar eru dregin frá er eiginfjárlutfallið um 42% hjá Arnarlaxi, 32% hjá Arctic Fish og 15% hjá Kaldvík.

Tafla 5. Eigið fé laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila og eru skráð á hlutabréfamarkað í Noregi skv. ársreikningum félaganna fyrir 2024.

	Arnarlax		Arctic Fish		Kaldvík	
	EVR x 1000	%	EVR x 1000	%	EVR x 1000	%
Eigið fé	146,776	56	88,355	35	268,645	56
Þar af leyfi og góðvild	36,399	14	6,654	3	195,473	41
Eigið fé og skuldir	263,220	100	249,917	100	482,474	100

Samkvæmt úttekt Deloitte hefur verið tap á sjókvíaeldi á Íslandi undanfarin ár.^{li}

Í nýlegri greiningu KMPG er bent á hærri framleiðslu- og flutningskostnað og að afurðaverð sé lægra á eldislaxi frá Íslandi. Jafnframt séu umhverfisaðstæður til eldisins erfiðari sem dregur úr vexti fisksins og eykur framleiðslutíma og fleiri þættir þættir taldir upp sem draga úr samkeppnishæfni greinarinnar.^{lii}

Það vekur athygli hve mikið hefur hallað undan fæti í rekstri laxeldisfyrirtækja á Íslandi í samanburði við önnur lönd. Reksturinn gekk erfiðlega á árinu 2025, markaðsverð var lágt og er talið að samanlagt tap greinarinnar hafi ekki verið undir 10 milljörðum króna kemur fram hjá forsvarsmanni Arctic Fish.^{liii} Hjá Arctic Fish nam tapið um 1,5 milljarða króna á árinu 2025.^{liv} Meira tap var hjá Arnarlaxi eða rúmlega 3,5 milljarða króna.^{lv} Rekstur Kaldvíkur hefur gengið mjög erfiðlega en áruppgjör liggur ekki ennþá fyrir en árshlutauppgjör bendir til þessa að það geti verið um 7 milljarða króna.^{lvi}

Fjárhagsleg geta

Til að mæta taprekstri var nýju hlutfé bætt inn í rekstur Kaldvíkur á árinu 2025^{lvii} Það hefur áfram hallað undan fæti og í janúar 2026 gaf félagð út afkomuviðvörðun. Veruleg hætta er á því að fyrirtækið nái ekki að uppfylla allar lánakvaðir í samningum við lánadrottna á fyrsta fjórðungi eða síðar á árinu 2026.^{lviii} Gengi hlutabréfa á Osló børs^{lix} hafa einnig lækkað mikið eða úr um 40 í byrjun ársins 2021 niður í 6,5 í byrjun ársins 2026 (viðauki 5.2) og er nú komið niður í 3,9.^{lx}

Hjá Arctic Fish lækkaði eiginfjárlutfall úr 35% í lok árs 2024 í 26% um mitt ár 2025. Félagið fékk tímabundna undanþágu frá lánastofnunum og var stefnt samkvæmt hálfársuppgjöri á hlutafjárlutningu.^{lxi} Í framhaldinu var hlutfé Arctic Fish aukið um 45 milljónir NOK.^{lxii} Gengi hlutabréfa á Osló børs hafa lækkað um helming á fimm ára tímabili (viðauki 5.2).

Hjá Arnarlaxi lækkaði eiginfjárlutfall úr 55% í lok árs 2024 í 47% í hálfársuppgjöri 2025 og niður í 44% eftir þriðja ársfjórðung.^{lxiii} Þrátt fyrir áframhaldandi taprekstur virðist Arnarlax búa yfir sterkustu eiginfjárstöðu laxeldisfyrirtækjanna. Jafnframt hefur lækkun hlutabréfagengis verið

minnst hjá Arnarlaxi (Icelandic Salmon) samanbórið við önnur skráð laxeldisfyrirtæki sem eru með sjókvíaeldi hér á landi (viðauki 5.2). Samanburður bendir til þess að Arnarlax búi yfir mestri fjárhagslegri getu til þátttöku í fjárfestingum og útboðum.

3. Um einstakar greinar

3.1 Úthlutun smitvarnasvæða (25. gr.)

3.1.1 Hverjir eru valkostirnir?

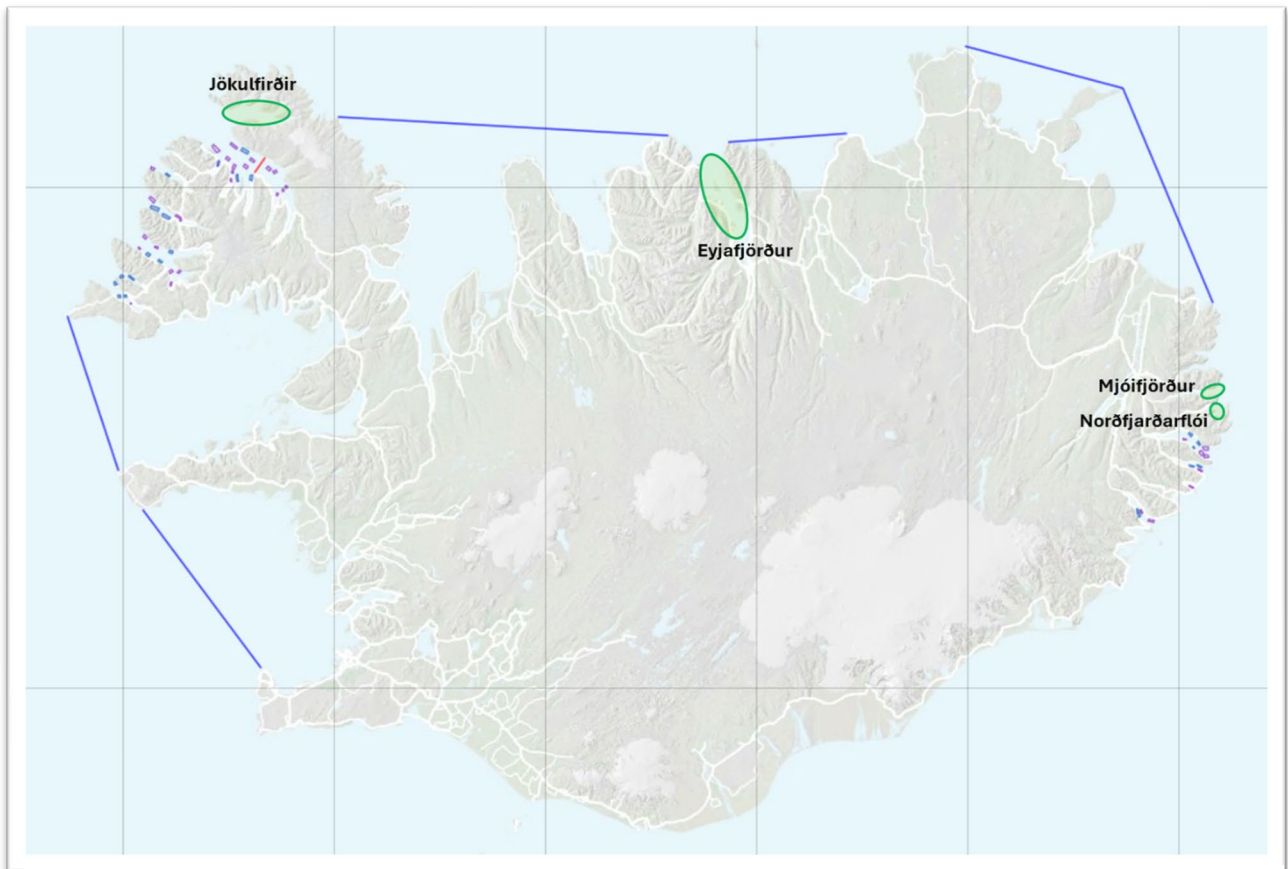
Þegar burðarþolsmat hefur verið gert fyrir vatnshlot eða önnur afmörkuð hafsvæði er ráðherra heimilt að úthluta smitvarnasvæðum í viðkomandi vatnshloti eða hafsvæði. Ráðherra ákveður hvenær smitvarnasvæðum er úthlutað og hversu mörgum er úthlutað hverju sinni.

Hefðbundið sjókvíaelði – Hvaða svæði eru raunverulega laus?

Ekki eru margir firðir (smitvarnasvæði) eftir þar sem burðarþolsmat hefur ekki verið framkvæmt og raunhæfur möguleiki væri á að bjóða svæðin út til hefðbundins sjókvíaeldis (sjá mynd 6).

Vestfirðir: Á Vestfirðum er í raun aðeins Jökulfirðir eftir sem hugsanlegur kostur. Súgandafjörður kemur vissulega fram í samhenginu, en hann telst illa fallinn til hefðbundins sjókvíaeldis vegna aðstæðna.

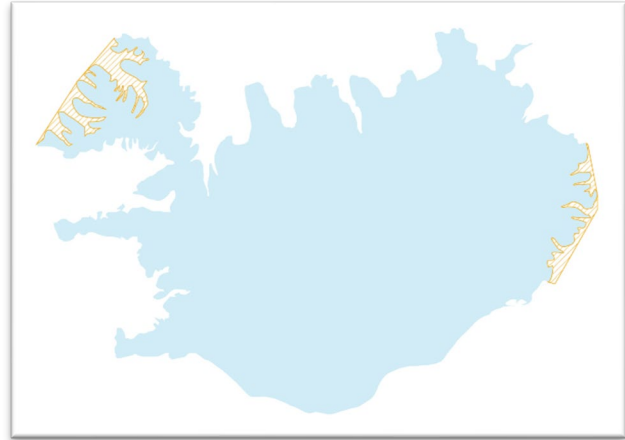
Norðurland: Á Norðurlandi er Eyjafjörður sá fjörður sem helst kemur til greina. Þar hefur áður verið stundað sjókvíaelði.^{lxiv} Öxarfjörður er hins vegar mjög opinn og telst óraunhæfur valkostur fyrir hefðbundnar sjókvíar.



Mynd 6. Innan svæða auðkennt með blárrí línu eru svæði þar sem óheimilt er að vera með sjókvíaelði og grænu svæðin eru firðir sem burðarþol hefur ekki verið gert og taldir eru að geta hentað hefðbundnu sjókvíaelði.

Austfirðir: Á Austfjörðum eru tveir valkostir sem vert er að nefna: Mjóifjörður og Norðfjarðarflói, þar sem sjókvíaeldi hefur áður farið fram.^{lxv} Tveir aðrir firðir á Austfjörðum, Seyðisfjörður og Stöðvafjörður, eru ekki nýttir til sjókvíaeldis að svo stöddu, þó Kaldvík hafi þar leyfi eða umsókn í ferli.

Gróflega má áætla að burðarþol Jökulfjarða, Eyjafjarðar, Mjóafjarðar og Norðfjarðarflóa nemi samtals um 50.000 tonnnum af hámarkslífmassa.^{lxvi}



Mynd 7. Lokið er við að gera strandsvæðaskipulag fyrir Vestfirði og Austfirði.

Strandsvæðaskipulag og raunveruleg áhrif þess

Strandsvæðaskipulagi fyrir Vestfirði og Austfirði er nú lokið (sjá mynd 7).^{lxvii} Samkvæmt strandsvæðaskipulagi Vestfjarða eru Jökulfirðir ekki skilgreindir sem fiskeldissvæði, heldur falla undir flokkinn umhverfi og náttúra.^{lxviii}

Á Austfjörðum er Norðfjarðarflói ekki skilgreindur sem fiskeldissvæði, heldur fellur hluti hans sömuleiðis undir umhverfi og náttúra.^{lxix}

Hvort strandsvæðaskipulag muni hafa raunverulega þýðingu þegar á reynir er þó óljóst. Athyglisvert er að í 3. mgr. 27. gr. frumvarps segir:

„Heimilt er að sækja um rekstrarleyfi þrátt fyrir að umsókn samræmist ekki gildandi strandsvæðaskipulagi en Matvælastofnun er óheimilt að auglýsa tillögu að rekstrarleyfi nema nauðsynlegar breytingar séu gerðar á strandsvæðaskipulagi“.

Í reynd er því einungis Mjóifjörður skilgreindur sem fiskeldissvæði samkvæmt gildandi strandsvæðaskipulagi. Atvinnuvegaráðherra hefur kallað eftir því við Hafrannsóknastofnun að lokið verði við gerð burðarþolsmats fyrir fiskeldi í Mjóafirði og tillögur gerðar að mögulegum eldissvæðum.^{lxx}

Strandsvæðaskipulag hefur ekki verið gert fyrir Eyjafjörð, þar sem jafnframt ríkir töluverð andstaða við uppbyggingu sjókvíaeldis.^{lxxi}

Lokaðar og hálflokaðar sjókvíar – fræðilegur möguleiki en lítil raunhæfni

Í 1. mgr. 8. gr. frumvarps er ráðherra veitt heimild til að takmarka eða banna sjókvíaeldi á tilteknum svæðum. Samhliða er þó tekið fram að:

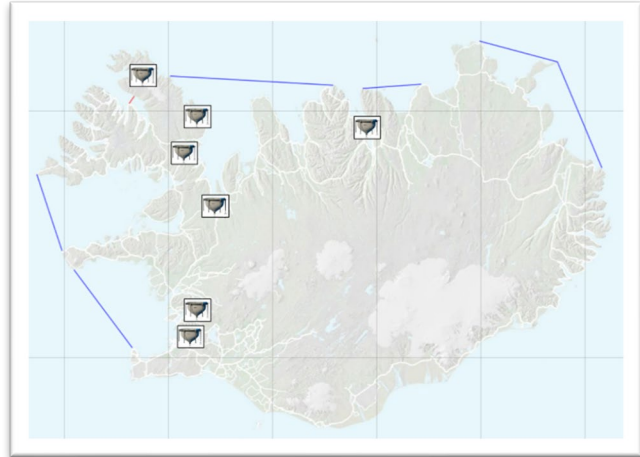
„Þrátt fyrir takmarkanir eða bann [...] getur ráðherra ákveðið að sjókvíaeldi í lokuðum eða hálflokuðum búnaði sé heimilt á viðkomandi svæði.“

Þrátt fyrir þetta eru ekki taldir miklir möguleikar á laxeldi í lokuðum sjókvíum við íslenskar aðstæður, eins og rakið er í umsögn við III. kafla frumvarpsdraga.^{lxxii} Lakar náttúrulegar aðstæður, hár rekstrarkostnaður og tæknilegar áskoranir munu að öllum líkindum koma í veg fyrir víðtæka útbreiðslu slíks eldis.

Ef horft er eingöngu til fræðilegra möguleika má nefna svæði sem búa yfir nægilegu skjóli og dýpi, svo sem: sundin norðan við Reykjavík, Hvalfjörð, Jökulfirði, firði á Ströndum, Steingrímsfjörð, Hrutafjörð og Eyjafjörð (sjá mynd 8)

Aðrir kostir, svo sem innanverður Breiðafjörður, búa yfir góðu skjóli en þar er veruleg áhætta vegna lagnaðaríss, lágs sjávarhitastigs og aukinnar rekstraráhættu.

Gera má jafnframt ráð fyrir mikilli samfélagslegri og pólitískri andstöðu við eldi á frjóum laxi – jafnvel í lokuðum sjókvíum – á þessum svæðum.



Mynd 8. Helstu svæði þar sem nú er ekki heimilt að vera með hefðbundið sjókvíaeldi og mögulega væri hægt að vera með eldi á frjóum laxi í lokuðum eða hálflokuðum sjókvíum.

3.1.2 Úthlutun smitvarnasvæða

Smitvarnasvæði skal úthlutað til umsækjanda með útboði og skulu umsækjendur tilgreina í tilboði, auk annarra upplýsinga, þá tilboðsfjárhæð sem þeir eru reiðubúnir að greiða fyrir úthlutun viðkomandi smitvarnasvæðis. Heimilt er að gera kröfu um lágmarkstilboðsfjárhæð í útboðinu. Tilboðsfjárhæð rennur í ríkissjóð.

Við mat á tilboðum kemur m.a. til skoðunar fjárhæð tilboðs, reynsla af sjókvíaeldisstarfsemi, fjárhagslegur styrkur, mælikvarðar sem mæla hvernig tilboðsgjafi hefur stundað annan rekstur sinn, svo sem nýtingu þegar útgefina rekstrarleyfa, og upplýsingar um hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda reksturinn, m.a. út frá umhverfis- og dýravelferðarsjónarmiðum. Ávallt skal heimilt að víkja frá hæsta boði ef aðrir þættir en tilboðsfjárhæð mæla með því að öðru tilboði sé tekið. Úthlutun smitvarnasvæða skal auglýsa opinberlega.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um auglýsingu og úthlutun smitvarnasvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og afturköllun tilboðs.

Box 1. Ferlið – skipulag sjókvíaeldis fyrir útboð skv. greinagerð í frumvarpi um lagareldi.

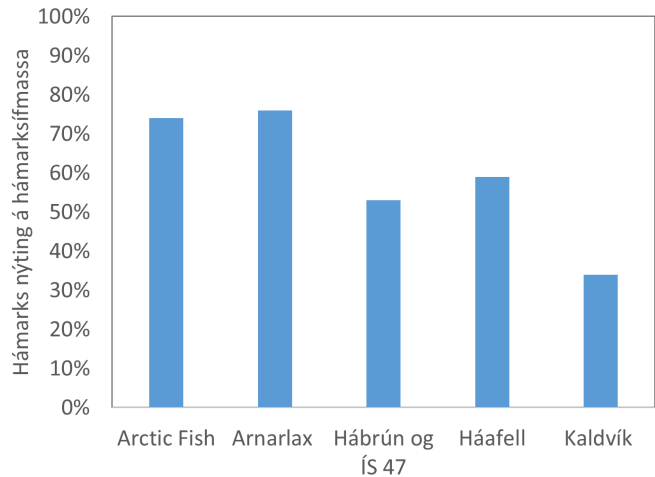
1. Fyrst gerir Hafrannsóknastofnun burðarþolsmat fyrir tiltekið vatnshlot, t.d. fjörð, sem ákvarðar hámarkslífmassa fisks sem þar má ala.
2. Næst skiptir ráðherra vatnshloti í smitvarnasvæði sem setur ramma utan um starfsemi rekstrarleyfishafa með tilliti til sjúkdóma- og sníkjudýrahættu.
3. Því næst úthlutar ráðherra smitvarnasvæðum með útboði til mögulegra rekstrarleyfis-hafa.
4. Næst óskar rekstrarleyfishafi eftir afstöðu Skipulagsstofnunar til þess hvort fyrirhugaður rekstur sé umhverfismatsskyldur og, eftir atvikum, ræðst í umhverfismat.
5. Eftir að ákvörðun Skipulagsstofnunar um umhverfismatsskyldu liggur fyrir, og eftir atvikum álit Skipulagsstofnunar á umhverfismatsskýrslu, getur rekstrarleyfishafi sótt um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar fyrir rekstri á eldissvæðum.
6. Heimilt er að sækja um rekstrarleyfi þrátt fyrir að umsókn samræmist ekki gildandi strandsvæðaskipulagi en Matvælastofnun er óheimilt að auglýsa tillögu að rekstrarleyfi fyrr en nauðsynlegar breytingar hafa verið gerðar á strandsvæðaskipulagi.
7. Að lokinni umfjöllun Matvælastofnunar auk tillögu- og auglýsingaferlis, er gefið út rekstrarleyfi.

Viðmið þurfa að vera skýr, fyrirsjáanleg og mælanleg

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi bentu í umsögn sinni við frumvarpsdrög árið 2024 á verulegan annmarka við fyrirkomulag mats á tilboðum við úthlutun smitvarnasvæða.

Samkvæmt frumvarpinu er heimilt að víkja frá hæsta boði ef aðrir þættir mæla með því, svo sem umhverfissjónarmið eða fyrri rekstrar- og eldissaga tilboðsgjafa. Samtökin gera réttilega athugasemd við að þessir þættir séu óskilgreindir, vægi þeirra óljóst og engin mælanleg viðmið sett fram: ^{lxiii}

„Samtökin gera hér athugasemd við óskilgreinda tilvísun til fyrri rekstrar- og eldissögu og umhverfissjónarmiða. Þá er ekki skýrt af ákvæðinu hvert innbyrðis vægi slíkra þátta verður við matið. Eigi slík sjónarmið að hafa áhrif á mat á mikilvægum umsóknum um úthlutun smitvaranasvæða þurfa slík viðmið að vera skýr, fyrirsjáanleg og mælanleg og mega ekki ráðast af handahófskenndum mati ráðherra. ... Svigrúm ráðherra til að grundvalla ákvörðun um val á tilboðum verður að vera skýrt afmarkað svo tilboðsgjöfum sé fyrirfram ljóst hvaða málefnalegu og lögmætu ástæður geta ráðið valinu“.



Mynd 9. Mesta nýting á hámarksfímassa sjókvíaeldisfyrirtækja fram til ársins 2023.

Litlar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því sem lagt var upp með árið 2024, sem er athyglisvert í ljósi þeirra fjölmörgu og veigamiklu athugasemda sem þá komu fram. Af þeim sökum er nauðsynlegt að rýna nánar í þá matsþætti sem frumvarpið vísar til.

Fjárhæð tilboðs

Í 25. gr. frumvarps kemur fram að ávallt sé heimilt að víkja frá hæsta boði ef aðrir þættir en tilboðsfjárhæð mæla með því að öðru tilboði sé tekið. Engar nánari skýringar fylgja í greinargerð með frumvarpinu um það hvernig þessi heimild skuli afmörkuð eða hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt. Þess í stað er gert ráð fyrir að ráðherra skilgreini með reglugerð hvað teljist „hagstæðasta tilboð“. Slík tilhögun veitir framkvæmdarvaldinu mjög víðtækt og óljóst matsvald.

Reynsla og nýting leyfa

Þegar reynsla er lögð til grundvallar standa þau sjókvíaeldisfyrirtæki sem hafa starfað á undanförunum árum best að vígi. Þetta styrkir stöðu núverandi leyfishafa og takmarkar aðgang annarra, einkum nýrra íslenskra fyrirtækja. Jafnframt hafa mörg erlend laxeldisfyrirtæki víðtæka reynslu, þannig að þessi matsþáttur útilokar þau ekki frá þátttöku í útboðum.

Ef litið er til nýtingar leyfa eða hámarksfímassa blasir við að staða fyrirtækja er mjög mismunandi. Varðandi nýtingu á svæðum eða hámarksfímassa þá stendur Kaldavík lakast miðað við stöðuna á árinu 2023 (mynd 9, kafli 2.4). Í lok ársins 2024 hafði nýtingin hækkað mikið hjá Kaldvík og var komin í rúm 50% og lækkaði síðan skv. Mælaborði fiskeldis hjá Matvælastofnun.

Spyrja má hvort stjórnvöld hyggist setja formleg viðmið, svo sem kröfu um tiltekna lágmarksnýtingu (t.d. 75% af hámarksfímassa), til að fyrirtæki geti tekið þátt í útboðum. Ef slík viðmið verða ekki skilgreind er hættu á að ákvarðanir um þátttökurétt ráðist af handahófskenndu mati ráðherra hverju sinni.

Umhverfissjónarmið

Samkvæmt frumvarpinu skal í tilboði koma fram hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda rekstur sinn með tilliti til umhverfissjónarmiða. Óljóst er þó hvernig slíkum upplýsingum verður raunverulega gefið vægi við mat á tilboðum. Til dæmis vaknar sú spurning hvort tilboðsgjafi sem lýsir yfir áformum um

notkun lokaðra eða hálflokaðra kvía við eldi á frjóum laxi standi betur að vígi en sá sem hyggst nota hefðbundnar sjókvíar.

Jafnframt er óljóst hvort og hvernig tryggt verði að slík áform standist til lengri tíma. Reynslan sýnir að þegar rekstur tiltekinna lausna gengur ekki upp fjárhagslega hefur verið farin sú leið að breyta leyfum, svo sem þegar leyfum fyrir eldi á ófrjóum laxi var síðar breytt í eldi á frjóum laxi, líkt og rakið er í rannsóknaskýrslunni „Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögurnar og staðan“. ^{lxxiv} Í ljósi þess vaknar spurningin hvort umhverfissjónarmið í tilboðum verði í reynd fyrst og fremst yfirlýsingar og loforð, fremur en bindandi skuldbindingar.

Óljóst er einnig hvernig farið verður með fyrri rekstrar- og eldissögu fyrirtækja sem hafa staðið sig illa í umhverfismálum. Sem dæmi má nefna alvarleg atvik hjá Arctic Fish (Arctic Sea Farm) í Patreksfirði og Tálknafirði árið 2023, sem fjallað er um í skýrslunum „Slysasleppingin í Patreksfirði: Aðdragandinn, ástæðurnar og viðbrögðin“ ^{lxxv} og „Laxalúsafár í Tálknafirði: Aðdragandi, ástæður og afleiðingar“. ^{lxxvi} Þrátt fyrir þessa annmarka voru eldisleyfi félagsins í Patreks- og Tálknafirði endurnýjuð árið 2024, ^{lxxvii} án þess að umrædd atvik hefðu áhrif samkvæmt greinargerð Matvælastofnunar sem fylgdi leyfunum. ^{lxxviii}

Í þessu samhengi er óljóst hvort slík fyrri rekstrar- og eldissaga teljist nægjanleg ástæða til að takmarka eða útiloka þátttöku í útboðum á smitvarnarsvæðum, eða hvort gera þurfi mun alvarlegri og endurtekin brot til að slíkt komi til álitu. Einnig er spurning hvort mat á umhverfissjónarmiðum muni í reynd byggjast á sögulegum gögnum og raunverulegum árangri í rekstri, eða fyrst og fremst á framtíðaryfirlýsingum um hvernig tilboðsgjafi hyggst haga starfsemi sinni á næstu árum.

Reglugerðarheimild

Samkvæmt frumvarpinu á ráðherra að setja með reglugerð nánari ákvæði um auglýsingu og úthlutun smitvarnarsvæða, skilmála úthlutunar og mat á tilboðum. Vandinn er sá að ekkert gegnsætt, staðlað og áreiðanlegt úthlutunarkerfi liggur fyrir. Reynslan af lögum um fiskeldi frá 2019 sýnir að slík óljós framkvæmd getur skapað vantraust og tortryggni (kafli 2.3). Til að forðast endurtekningu á þeirri reynslu þyrfti að útfæra framkvæmd útboða mun ítarlegar í sjálfu frumvarpinu og fylgja því eftir með skýrum leiðbeiningum í greinargerð.

Frumkvöðlar njóti forgangs

Í umsögn Hábrúnar við frumvarpsdrögin er bent á að félögin Hábrún og Ís 47 hafa að verulegu leyti borið skarðan hlut í ósanngjarni samkeppni við stórfyrirtæki í erlendri eigu um auknar eldisheimildir, þrátt fyrir að eiga mun lengri óslitna sögu um fiskeldi í Ísafjarðardjúpi og Öndurarfirði.

Lagt var til að breytingar verði gerðar á frumvarpsdrögunum þannig að eðlilegt tillit sé tekið til þeirra sem stundað hafa eldi á tilteknu svæði um langt árabil og að þeir njóti forgangs um áframhaldandi nýtingu hafsvæða.

Útfærð verði forgangsregla, við mat á tilboðum í svæði eða framleiðsluheimildir, sem feli í sér að frumkvöðlar, sem hafa verið með rekstur á því hafsvæði þar sem smitvarnarsvæðið er afmarkað eða á aðliggjandi svæði, skulu njóta forgangs við úthlutun, nema veigamikil atriði mæli gegn því.

Tillögur:

- ✓ 25. gr. verði felld út og úthluta ekki frekari nýjum smitvarnarsvæðum eða framleiðsluheimildum umfram það sem þegar hefur verið ákveðið. Fyrst verði tryggt að núverandi eldisvæði og leyfilegur hámarkslífmassi þar sem burðarþolsmat hefur farið fram séu að fullu nýtt.

- ✓ Að áfram verði unnið að þróun gagnsæis og hlutlægs úthlutunarkerfis, með skýrum, mælanlegum og fyrirsjáanlegum viðmiðum, með það að markmiði að innleiða slíkt kerfi við næstu heildarendurskoðun laga um lagareldi.
- ✓ Við val á tilboðsgjafa njóti frumkvöðlar ákveðins forgangs.

3.1.3 Eignaréttur?

Úthlutun smitvarnasvæða samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir einstökum smitvarnasvæðum eða yfir heimildum til eldis á smitvarnasvæðum.

Samanburður við Noreg

Berum nú saman núverandi úthlutunarkerfi hér á landi við norska kerfið (tafla 6). Eldisleyfin í Noregi eru varanlega eign en á Íslandi er um að ræða úthlutun eldisleyfa. Í Noregi eru leyfin keypt fyrir háar fjárhæðir en á Íslandi fást þau því sem næst ókeypis en um það er fjallað m.a. um í greininni Eldisleyfin: Eign eða leiga? ^{lxxxix}

Taka út ávinninginn

Með að fara með laxeldisfyrirtækin á erlenda hlutabréfamarkaði hafa verðmæti félaganna hækkað mikið í hafi. Verðmæti eldisleyfa t.d. Arnarlax voru metin á um 40 milljarða á markaði (m.v. árið 2022). Fjölmargir íslenskir frumkvöðlar og íslenskir fulltrúar erlendra fjárfesta leystu hagnaðinn til sín með sölu hlutabréfa. Nást hefur meira en tífalda þá fjárhæð sem upphaflega var lagt í fyrirtækið við sölu á eignarhlutum eftir að félögin voru kominn á erlendan hlutabréfamarkað. Um þetta er fjallað m.a. í rannsóknaskýrslunni Arnarlax – Leiðin til fjárhagslegs ávinnings. ^{lxxx}

Tafla 6. Munurinn á eldisleyfi í Noregi og á Íslandi.

	Noregur	Ísland
Kaup á leyfum	Flest eldisleyfi eru keypt fyrir háar fjárhæðir.	Leyfin fást því sem næst ókeypis.
Sala á leyfum	Leyfin hafa verið að hækka og má því gera ráð fyrir að flestir selji þau með hagnaði.	Leyfin eru ekki keypt, fást því sem næst ókeypis, en eru seld með miklum hagnaði.
Endurnýjun á leyfum	Eldisleyfin eru varanleg eign.	Það er gert ráð fyrir að 16 árum liðnum fást leyfin endurnýjuð fyrir lítið.

Varanleg eign?

Eins og fram hefur komið í árskýrslum norskra laxeldisfyrirtækja sem eru meirihlutaeigendur í laxeldisfyrirtækjum hér á landi þá er gert ráð fyrir að auðvelt verði að endurnýja leyfin eftir 16 ár og það verði tiltölulega ódýrt. ^{lxxxix} Það er því vert að spyrja sig hvort það sé í raun einhver munur á eldisleyfum í Noregi og Íslandi þegar upp er staðið. Í þessu samhengi er bent á að eldisleyfi sem fengust frítt í Noregi urðu að varanlegri eign. Um þetta er fjallað m.a. í greininni Verðmæti eldisleyfa sem eru í eigu útlendinga. ^{lxxxii}

Í umsögn umsagnaraðila við frumvarpið um lagareldi á árinu 2024 var bent á að með nýjum ákvæðum sem var að finna í frumvarpinu stuðla að því að rekstrarleyfi og laxahlutir nálgist að vera varanlega eign rekstrarleyfishafa. ^{lxxxiii}

Staðreyndin er sú að eigendur laxeldisfyrirtækjanna hafa haft möguleika á stórfelldum fjárhagslegum ávinningi með sölu sinna hlutbréfa byggt á verðmætum eldisleyfa og þannig ekki gætt að almannahagsmunum. Líklegt er að sú staða verði áfram með fyrirhuguðu nýju úthlutunarkerfi.

Núverandi útboð – Lágt verðmat

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi um lagareldi eru viðmið við mat á umsóknum óskýr og að verulegu leyti matskennd. Skortur á skýrum, hlutlægum og lögbundnum forsendum eykur líkur á því að úthlutun smitvarnasvæða ráðist af pólitísku mati fremur en faglegu, og geti þannig ráðist af því hver situr í ráðherrastól hverju sinni.

Fjárhagsleg staða laxeldisfyrirtækja er almennt veik eins og staðan er nú, og svigrúm þeirra til að bjóða hátt verð í smitvarnasvæði því takmarkað. Í ljósi þess að rekstur fyrirtækjanna hefur gengið illa undanfarin ár og gengi hlutabréfa lækkað verulega (viðauki 5.2), er ólíklegt að nýir erlendir fjárfestar taki þátt í útboðum með þeim hætti að þeir ýti verði upp.

Aðkoma nýrra íslenskra aðila að útboðum er jafnframt mjög takmörkuð, ekki síst vegna þeirra viðmiðana sem lagðar eru til, þótt þær séu óljósar. Aðeins ef ráðherra aðlagar útboðslýsingu sérstaklega að þessum hópi má ætla að raunhæfur möguleiki skapist fyrir innlenda þátttöku.

Af þessum sökum er líklegt að smitvarnasvæði verði úthlutað á lágu verði. Með bættri afkomu laxeldisfyrirtækja til framtíðar gæti verðmæti þeirra hins vegar aukist verulega, með þeim afleiðingum að mögulegt verði að selja slík réttindi síðar með umtalsverðum hagnaði.

3.2 Úthlutun aukins burðarþols (33 gr.)**3.2.1 Hverjir geta tekið þátt í útboði**

Ef endurskoðun Hafrannsóknastofnunar á burðarþolsmati vatnshlots eða annarra hafsvæða skv. 5. gr. leiðir til hækkunar burðarþolsmats er rekstrarleyfishafa, sem þegar hefur fengið rekstrarleyfi á þeim smitvarnasvæðum sem verða fyrir áhrifum af hækkun burðarþolsmats, heimilt að sækja um hækkun á leyfilegum lífmassa til Matvælastofnunar en slík hækkun getur þó aldrei orðið meiri en hámarkslífmassi.

Flokkun svæða eftir samkeppni í útboðum

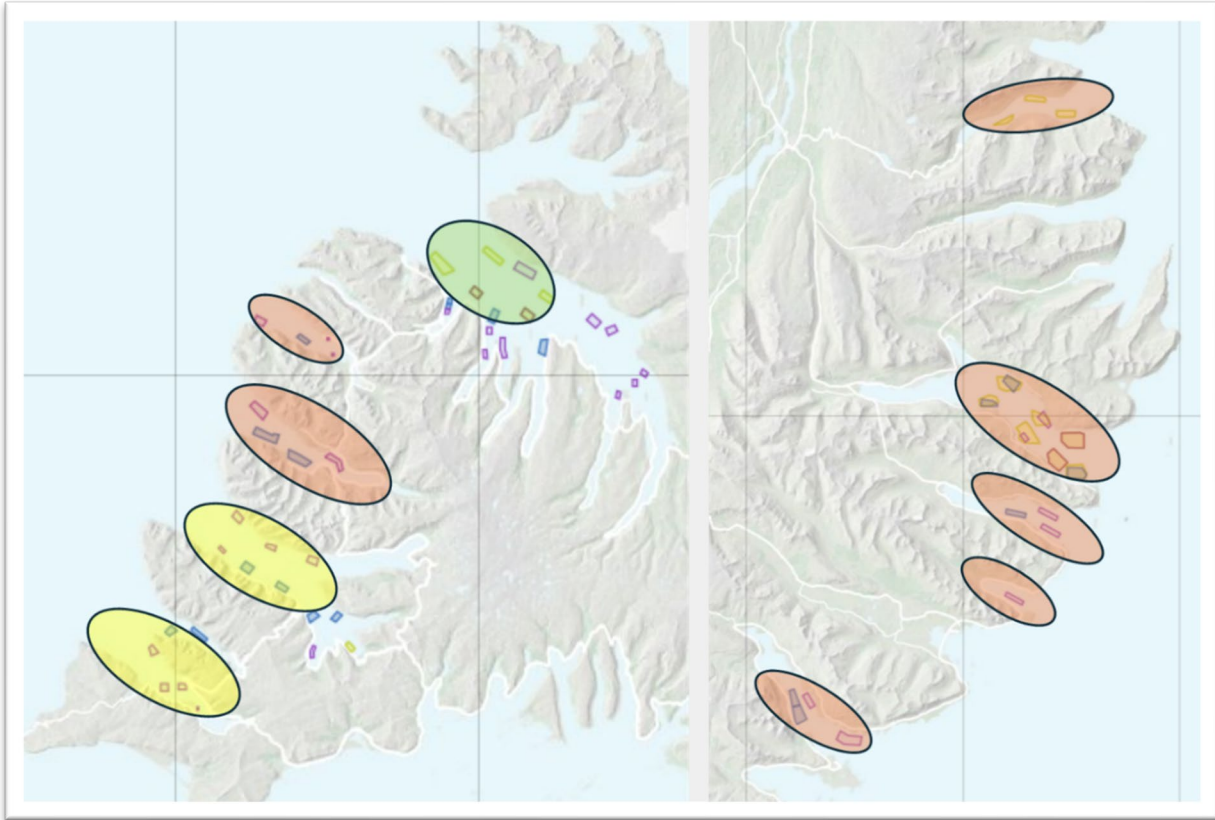
Byrjum á að flokka svæðin með tilliti til þess hve margir rekstraraðilar geta tekið þátt í útboðum á auknum lífmassa (mynd 10). Flest svæðin eru merkt rauð, sem þýðir að aðeins einn rekstraraðili kemur til greina í útboði. Gul svæði eru Arnarfjörður og Patreks- og Tálknafjörður, þar sem einungis tveir aðilar, Arnarlax og Arctic Fish, geta tekið þátt. Eina græna svæðið er Ísafjarðardjúp, þar sem möguleiki er á raunverulegri samkeppni milli fjögurra rekstraraðila; Arnarlax, Arctic Fish, Háafell og Hafbrún.

Rauð svæði – aðeins einn þátttakandi í útboði

Samkvæmt frumvarpinu er stefnt að því að aðeins einn rekstraraðili starfi á hverju smitvarnasvæði. Allt bendir til þess að meginreglan verði sú að vatnshlot jafngildi smitvarnasvæði, með undantekningum á borð við Arnarfjörð, Ísafjarðardjúp og hugsanlega Patreks- og Tálknafjörð.

Á Austfjörðum þýðir þetta að einungis Kaldvík kemur til greina í útboðum á auknum lífmassa. Á Vestfjörðum er staðan svipuð: aðeins Arctic Fish í Dýrafirði og ÍS 47 í Önundarfirði (mynd 10).

Í greinargerð með 33. gr. kemur fram að sjálfvirk úthlutun aukins hámarkslífmassa til núverandi rekstrarleyfishafa geti skapað hættu á því að skilyrði um nýtingu lífmassa verði ekki uppfyllt, sem gæti leitt til þess að leyfi falli niður. Því er farin sú leið að úthluta viðbótarlífmassa eingöngu að beiðni og umsókn rekstrarleyfishafa.



Mynd 10. Skipting svæða eftir því hve margir geta mögulega tekið þátt í útboði. Merkt rautt aðeins einn, gult tveir og grænt fleiri aðilar.

Í þessu samhengi vaknar sú spurning hvort einn rekstraraðili á smitvarnarsvæði geti í reynd setið að svæðinu án þess að fullnýta burðarþol þess. Með því væri í raun komið í veg fyrir að aðrir aðilar, sem hefðu áhuga á að nýta burðarþolið til fulls, fengju aðgang að svæðinu.

Þegar aðeins einn rekstraraðili kemur til greina í útboði hefur hann verulegt vald yfir því hvaða verð er greitt fyrir auknar heimildir. Stjórnvöld geta að vísu sett lágmarksverð fyrir hvert tonn af aukningu í leyfilegum lífmassa, en slíkt ákvæði er ekki að finna í 33. gr. frumvarpsins. Ef rekstrarleyfishafi telur verðið of hátt og ákveður að sækja ekki um, getur sú staða skapast að burðarþol viðkomandi vatnshlots sé ekki nýtt að fullu. Rekstrarleyfishafi getur jafnframt þrýst á um lægra verð í samtölum við stjórnvöld, meðal annars með stuðningi sveitarfélaga sem vilja auka umsvif sjókvíældis á sínu svæði.

Gul svæði – tveir þátttakendur í útboði

Arnarfjörður og Patreks- og Tálknafjörður eru skilgreind sem gul svæði, þar sem aðeins tveir rekstraraðilar, Arnarlax og Arctic Fish, geta tekið þátt í útboðum. Fyrirtækin hafa þegar gert með sér samstarfssamning um eldissvæði, ^{lxxxiv} og þróunin kann að verða sú að þau samræmi framgöngu sína í útboðum. Með slíkri samhæfingu er líklegt að félögin komi sér saman um hvort þeirra bjóði í auknar heimildir hverju sinni eða hver bíður hæst, með þeim afleiðingum að einungis lágmarksverð verði greitt.

Græn svæði – raunveruleg samkeppni

Einungis í Ísafjarðardjúpi er raunveruleg samkeppni um auknar framleiðsluheimildir. Fyrirhugað er að skipta Djúpinu niður í smitvarnarsvæði, en óljóst er hvernig hámarks lífmassa vatnshlotsins verður skipt á milli þeirra.

Arnarlax og Arctic Fish hafa þar sterka stöðu og hafa þegar gert rekstrarleyfi sín að verðmætum með skráningu á erlendum hlutabréfamörkuðum. Jafnframt hafa félögin möguleika á að halda kostnaði við aukningu heimilda í Arnarfirði og Patreks- og Tálknafirði í lágmarki. Af þeim sökum er raunhæfur möguleiki að þau geti boðið hátt í Ísafjarðardjúpi og þannig tryggt sér megnið, eða jafnvel alla, þá aukningu í framleiðsluheimildum sem þar kann að verða í boði á næstu árum.

Lýðræðisleg og gagnsæ leið við úthlutun aukins burðarþols

Miðað við núverandi stöðu er eina raunhæfa og skynsamlega leiðin að Alþingi ákveði verðmæti hvers tonns af úthlutun aukins burðarþols, fremur en að reiða sig á útboðskerfi sem byggir á óljósum og matskenndum viðmiðum. Sem dæmi mætti ákveða í lögum að verðmæti hvers tonns hámarkslífmassa væri fastsett óháð því hver sækir um.

Útboðskerfið, eins og það er lagt upp í frumvarpinu, er verulega gallað. Þar er ráðherra falið víðtækt vald til að meta og velja á milli tilboða án skýrra, hlutlægra og mælanlegra forsendna. Slík tilhögun skapar hættu á ógegnsæi, mismunun og pólitískri geðþóttaákvörðun, auk þess sem hún veikir réttaröryggi umsækjenda.

Í ljósi þess er eðlilegra og lýðræðislegra að Alþingi taki sjálft ákvörðun um það hverjir geti fengið úthlutað auknum lífmassa í hverjum firði eða smitvarnarsvæði, og að lögin séu sniðin þannig að skýrt pólitískt markmið og vilji löggjafans nái fram. Slík nálgun er heiðarlegri, ábyrgari og í betra samræmi við stjórnskipulega verkaskiptingu, að minnsta kosti þar til búið er að þróa sanngjarnt, gagnsætt og faglega rökstutt úthlutunarkerfi.

Tillögur:

- ✓ 33. gr. verði tekin til gagngerðrar endurskoðunar.
- ✓ Alþingi setji verðmiða á hvert tonn hámarks lífmassa í útboði og að lögin séu sniðin þannig að skýrt pólitískt markmið og vilji löggjafans nái fram við úthlutanir á næstu árum á meðan fullnægjandi úthlutunarkerfi er ekki til staðar.

3.2.2 Umframlífmassa samkvæmt fyrirliggjandi burðarþolsmati

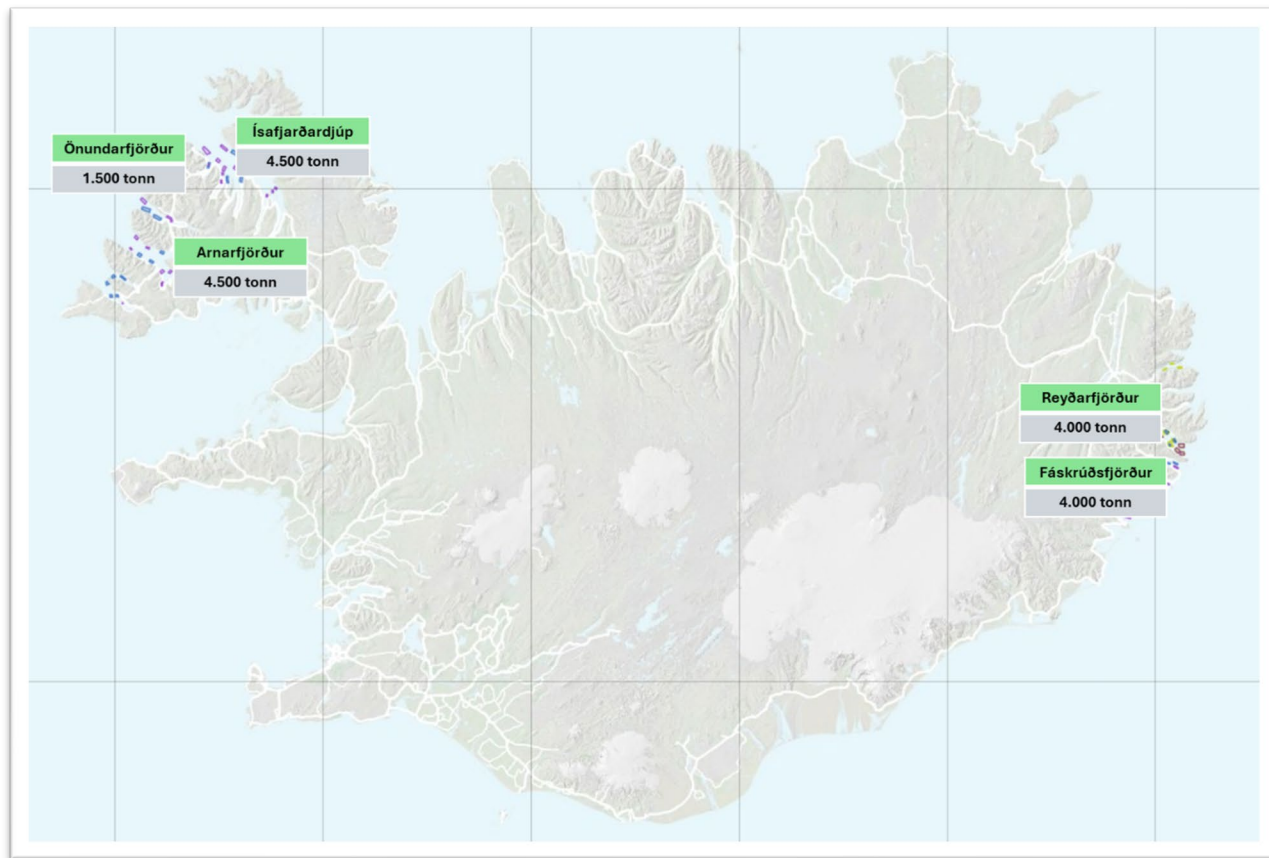
Þetta á einnig við þegar um er að ræða umframlífmassa samkvæmt fyrirliggjandi burðarþolsmati.

Ákvæðið fellt út

Ofanefnt ákvæði er fellt út í frumvarpi um lagareldi við breytingu á frumvarpsdrögum. Engin skýring er í greinagerð frumvarps af hverju ákvæðið er fellt út úr frumvarpinu eða hvaða áhrif það geti haft á einstaka rekstrarleyfishafa. Skoðum nú stöðuna eins og hún var skv. frumvarpsdrögum.

Umframlífmassi til ráðstöfunar

Á Vestfjörðum eru samkvæmt fyrirliggjandi burðarþolsmati um 10.500 tonn af umframlífmassa sem ekki hefur verið nýtt (mynd 11). Til viðbótar kemur allt að 10.000 tona hámarkslífmassi sem Arnarlax hefur ekki getað nýtt í Ísafjarðardjúpi, þar sem félagið hefur ekki haft til ráðstöfunar eldissvæði sem heimilt er að setja seiði í sjókvíar.



Mynd 11. Umframlífmassa samkvæmt fyrirleggjandi burðarþolsmati.

Í Arnarfirði geta tveir aðilar, Arnarlax og Arctic Fish, tekið þátt í útboði á umframlífmassa. Í Ísafjarðardjúpi geta allt að fjögur sjókvíaeldisfyrirtæki tekið þátt í útboði, þ.e. Arnarlax, Arctic Fish, Hábrún og Háafell. Eins og staðan er nú er þó ljóst að Arnarlax á erfitt með að taka þátt í útboðum umframlífmassa í Ísafjarðardjúpi á meðan félagið hefur þar engin virk eldissvæði. Í Ösnorfirði er aðeins ÍS 47 með eldissvæði í firðinum og getur því einn tekið þátt í útboði eins og staðan er nú.

Á Austfjörðum eru samkvæmt burðarþolsmati 8.000 tonn af umframlífmassa (mynd 11). Í Seyðisfirði eru auk þess 10.000 tonna hámarkslífmassi enn í umsóknarferli og ríkir óvissa um framhaldið. Í Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði er Kaldvík eina sjókvíaeldisfyrirtækið með eldissvæði og situr því eitt að möguleikanum á að taka þátt í útboði á umframlífmassa.

Samkeppni um umframlífmassa

Staða mála er sú að fákeppni eða einokun ríkir um þann umframlífmassa sem kemur til úthlutunar í einstökum fjörðum eða smitvarnasvæðum. Eftirfarandi aðilar koma mögulega til greina í útboðum eins og staðan er nú:

- ✓ *Fáskrúðsfjörður*: Kaldvík (4.000 tonn).
- ✓ *Reyðarfjörður*: Kaldvík (4.000 tonn).
- ✓ *Ösnor*: ÍS 47 (1.500 tonn)
- ✓ *Arnarfjörður*: Arnarlax og Arctic Fish (4.500 tonn)
- ✓ *Ísafjarðardjúp*: Arnarlax, Arctic Fish, Háafell og Hábrún – og mögulega færri eftir skiptingu í smitvarnasvæði (4.500 tonn).

Niðurstaða

Niðurstaðan er sú að í tilfalli 9.500 tonna af umframlífmassa er aðeins einn rekstraraðili sem getur tekið þátt í útboði. Í Arnarfirði ríkir fákeppni þar sem aðeins tveir aðilar koma til greina. Einungis í Ísafjarðardjúpi er möguleiki á raunhæfri samkeppni um umframlífmassa, og jafnvel þar getur samkeppnin í reynd orðið takmörkuð, eftir því hvernig smitvarnasvæðum verður skipt og hvaða aðilar hafa raunhæfan aðgang að eldissvæðum.

Tillögur:

- ✓ Vísað er í tillögur í kafla 3.21.

3.2.3 Rekstrarsaga og úthlutanir

Um umsókn skv. 1. mgr. skal að öðru leyti fara eftir ákvæðum þessa kafla. Skal sérstaklega höfð til hliðsjónar fyrri rekstrarsaga og eldissaga rekstraraðila.

Úthlutun aukins burðarþols

Í kafla 3.1.2, Úthlutun smitvarnasvæða, er fjallað um mat á tilboðum í tengslum við 25. gr. frumvarpsins. Sú umfjöllun á að verulegu leyti einnig við um úthlutun samkvæmt 33. gr., þar sem um er að ræða sambærilegt matsferli.

Samkvæmt 2. mgr. 33. gr. skal við mat á tilboðum vegna umframlífmassa og aukins burðarþols sérstaklega líta til fyrri rekstrarsögu og eldissögu rekstraraðila. Hér vaknar hins vegar grundvallarspurning um hvaða viðmið verða í reynd lögð til grundvallar við matið, hvernig þau verða vegin og hvort þau tryggja jafnræði, gagnsæi og faglega niðurstöðu. Til að varpa ljósi á þetta er gagnlegt að skoða dæmi.

Dæmi: Kaldvík

Í rekstri Kaldvíkur hafa orðið töluverð áföll og tjón, og er staða félagsins nú sú að það er komið í fjárhagslega erfiða stöðu (sjá kafla 2.5). Eigið fé Kaldvíkur er að stórum hluta til komið vegna bókfærðs og skráðs verðmætis eldisleyfa, í mun meira mæli en hjá öðrum laxeldisfyrirtækjum. Rekstrarleg undirstaða eigin fjár er því veik. Í slíkum aðstæðum er raunhæf hætta á að rekstraraðili með veika rekstrarsögu, en hátt bókfært eigið fé vegna leyfa, uppfylli formleg skilyrði útboðs án þess að það endurspegli raunverulega getu til að nýta aukið burðarþol á ábyrgan og sjálfbæran hátt.

Dæmi: Arctic Fish

Félagið hefur verið mikið í umræðunni vegna slakrar frammistöðu í umhverfismálum, einkum í tengslum við tvö alvarleg atvik: slyasleppingar í Patreksfirði og útbreitt laxalúsafár í Tálknafirði árið 2023. Í þessu samhengi vaknar sú spurning hvort og þá með hvaða hætti slík atvik hafi raunveruleg áhrif við mat á tilboðum félagsins um aukið burðarþol, sérstaklega í samanburði við sjókvíaeldisfyrirtæki sem hafa sýnt stöðugan og ábyrgan rekstur með góða umhverfisframmistöðu.

Í framhaldinu er óljóst hvaða mælanlegu, hlutlægu og samanburðarhæfu forsendur verði lagðar til grundvallar við slíkt mat. Skortur á skýrum viðmiðum um vægi fyrri rekstrarsögu, umhverfisatvika, brota, slyasleppinga og sjúkdóma- eða lúsafaraldra skapar hættu á að mat á tilboðum verði matskennt, ósamræmt og tortryggilegt.

Tillögur:

- ✓ Vísað er í tillögur í kafla 3.21.

4. Mögulegar sviðsmyndir

4.1 Þróun markaðsverðs og fjárhagsleg staða fyrirtækja

Erfiður rekstur

Rekstur sjókvíaeldisfyrirtækja hefur verið erfiður á undanförunum árum (kafla 2.5). Markaðsverð á eldislaxi hefur lækkað jafnt og þétt frá miðju ári 2023, þrátt fyrir töluverðar skammtímasveiflur innan einstakra ára (mynd 12). Samhliða þessari þróun hafa fyrirtækin orðið fyrir endurteknum rekstraráföllum, sem hafa enn frekar veikt fjárhagsstöðu þeirra.

Lægra markaðsverð bitnar sérstaklega á fyrirtækjum með háan framleiðslukostnað, eins og almennt er raunin hér á landi. Samspil lágs verðs og mikils kostnaðar hefur sett mörg íslensk laxeldisfyrirtæki í þrönga fjárhagslega stöðu og dregið verulega úr getu þeirra til fjárfestinga og þátttöku í útboðum.

Þróun markaðsverðs

Markaðsverð á laxi hefur alla tíð verið sveiflukennt, en var óvenjuhátt á árunum 2022–2024. Þrátt fyrir lækkun undanfarin misseri er verðið enn sambærilegt hæstu verðpunktum tímabilsins 2016–2022, sé einungis litið til nafnverðs. Þar ber þó að hafa í huga að verðbólga hefur ekki verið tekin með í reikninginn, en hún hefur verið tiltölulega lág í Noregi á þessu tímabili.



Mynd 12. Þróun á markaðsverði á Atlantshafslaxi yfir tíu ára tímabil skv. <https://tradingeconomics.com/>

Reynslan sýnir að verðþróun ræðst fyrst og fremst af framboði á eldislaxi á alþjóðamörkuðum. Fyrirtæki með háan framleiðslukostnað, líkt og tíðkast á Íslandi, standa almennt vel þegar verð er á svipuðu stigi og á árunum 2022–2024, en verða afar viðkvæm fyrir jafnvel hóflegum verðlækkunum.

Tilboðsgeta laxeldisfyrirtækja

Allt bendir til þess að laxeldisfyrirtæki séu ekki í stöðu til að bjóða hátt í væntanlegum útboðum á framleiðsluheimildum og eldissvæðum á næstunni. Fjárhagslegt svigrúm þeirra er takmarkað við núverandi markaðsaðstæður og veikja endurtekin rekstraráföll enn frekar getu þeirra til þátttöku.

Hækki markaðsverð umtalsvert á næstu misserum mun geta fyrirtækjanna til að leggja fram samkeppnishæf tilboð aukast. Haldi verðið hins vegar áfram að vera lágt, eða lækki enn frekar, mun það takmarka vöxt greinarinnar og draga úr möguleikum fyrirtækjanna til að auka framleiðsluheimildir sínar og tryggja sér ný eldissvæði.

Mikil óvissa

Sviðsmyndin getur verið sú að markaðsverð á eldislaxi haldist lágt til lengri tíma, samhliða því að endurtekin rekstraráföll leiði til rekstrarerfiðleika og jafnvel stöðvunar rekstrar hjá einu eða fleiri laxeldisfyrirtækjum.

Óvissa er um þróun rekstrarlegra forsendna laxeldisfyrirtækjanna á næstu árum og því er ekki unnt að ganga út frá því að þróunin verði í samræmi við þær forsendur sem hér er lagt upp með. Raunhæft er að sviðsmyndin verði verulega frábrugðin, einkum ef samspil lágs markaðsverðs, mikils kostnaðar og rekstraráfalla reynist langvinnara en gert er ráð fyrir.

4.2 Samþykkt frumvarps og óvissa í framkvæmd (1–2 ár)

Hægur undirbúningur og óvissa

Verði frumvarp til laga um lagareldi samþykkt að mestu leyti óbreytt mun fyrsta skeið framkvæmdarinnar einkennast af óvissu, hægagangi og takmarkaðri virkni útboða. Þótt lögin kveði á um útboð á smitvarnasvæðum og auknu burðarþoli er líklegt að stjórnvöld fari varlega í fyrstu útfærslu, bæði vegna gagnrýni sem komið hefur fram og vegna flókins undirbúnings.

Viðmið við mat á tilboðum verða áfram óljós og matskennd, þar sem megináhersla laganna er á að færa útfærslu mats og vægi einstakra þátta í reglugerðarvald ráðherra. Afleiðingin er sú að undirbúningsvinna í ráðuneytinu mun taka töluverðan tíma, meðal annars við gerð og útgáfu nýrrar reglugerðar um útboð.

Hvað verður boðið út?

Útboðum má mögulega skipta í þrjá flokka (mynd 13):

- ✓ **Útboð á nýjum svæðum/lífmassa:** Mögulega til ráðstöfunar um 50.000 tonna hámarkslífmassi í fjórum fjörðum.
- ✓ **Útboð á umframlífmassa:** Til ráðstöfunar 18.500 tonna hámarkslífmassi í fimm fjörðum.
- ✓ **Útboð aukins burðarþols:** Hvort það verður útboð á auknu burðarþoli fer eftir niðurstöðum Hafrannsóknastofnunar við endurmat á burðarþoli fjarða.

Heildarframleiðsluheimildir sem gætu komið til útboðs gætu því numið um 50.000 tonnum fyrir hefðbundið sjókvíaelði og jafnvel allt að 100.000 tonnum, allt eftir afstöðu stjórnvalda hverju sinni.

	Útboð á nýjum svæðum/lífsmassa	Útboð á umframlífsmassa	Útboð aukins burðarþols
Aðgengi að útboði:	✓ Opið öllum sem uppfylla skilyrði	✓ Opið þeim sem eru með eldissvæði á smitvarnarsvæðinu	✓ Opið þeim sem eru með eldissvæði á smitvarnarsvæðinu
Hámarks-lífsmassi:	✓ Mögulega til ráðstöfunar 50.000 tonn í fjórum fjörðum	✓ Til ráðstöfunar 18.500 tonn í fimm fjörðum	✓ Ákvarðast af niðurstöðum við endurskoðun á burðarþolsmati

Mynd 13. Skipta má útboðum í þrjá flokka með mismunandi aðgengi aðila að útboðum og hve mikið af framleiðsluheimildum eða hámarkslífsmassa er til ráðstöfunar.

Fyrirtækin ekki í stakk búin til útboða

Á sama tíma verður fjárhagsleg staða sjókvíaeldisfyrirtækja áfram veik. Taprekstur hefur verið undanfarin ár, markaðsverð sveiflukennt og framleiðslukostnaður hár miðað við samkeppnislönd. Í slíkum aðstæðum er ólíklegt að fyrirtækin hafi burði til að bjóða hátt verð fyrir ný smitvarnasvæði eða auknar framleiðsluheimildir.

4.3 Samþjöppun og fákeppni (3–7 ár)

Samþjöppun heimilda

Þegar framkvæmd laganna festist í sessi mun þróunin að öllum líkindum verða skýrari. Smitvarnasvæði munu í reynd falla nánast alfarið í hendur núverandi rekstrarleyfishafa, einkum þeirra sem eru í meirihlutaeigu erlendra aðila. Þetta á sérstaklega við um Austfirði, þar sem einn aðili hefur yfirburðastöðu, og um flesta firði á Vestfjörðum, þar sem aðeins einn eða tveir aðilar koma raunverulega til greina í útboðum.

Austfirðir

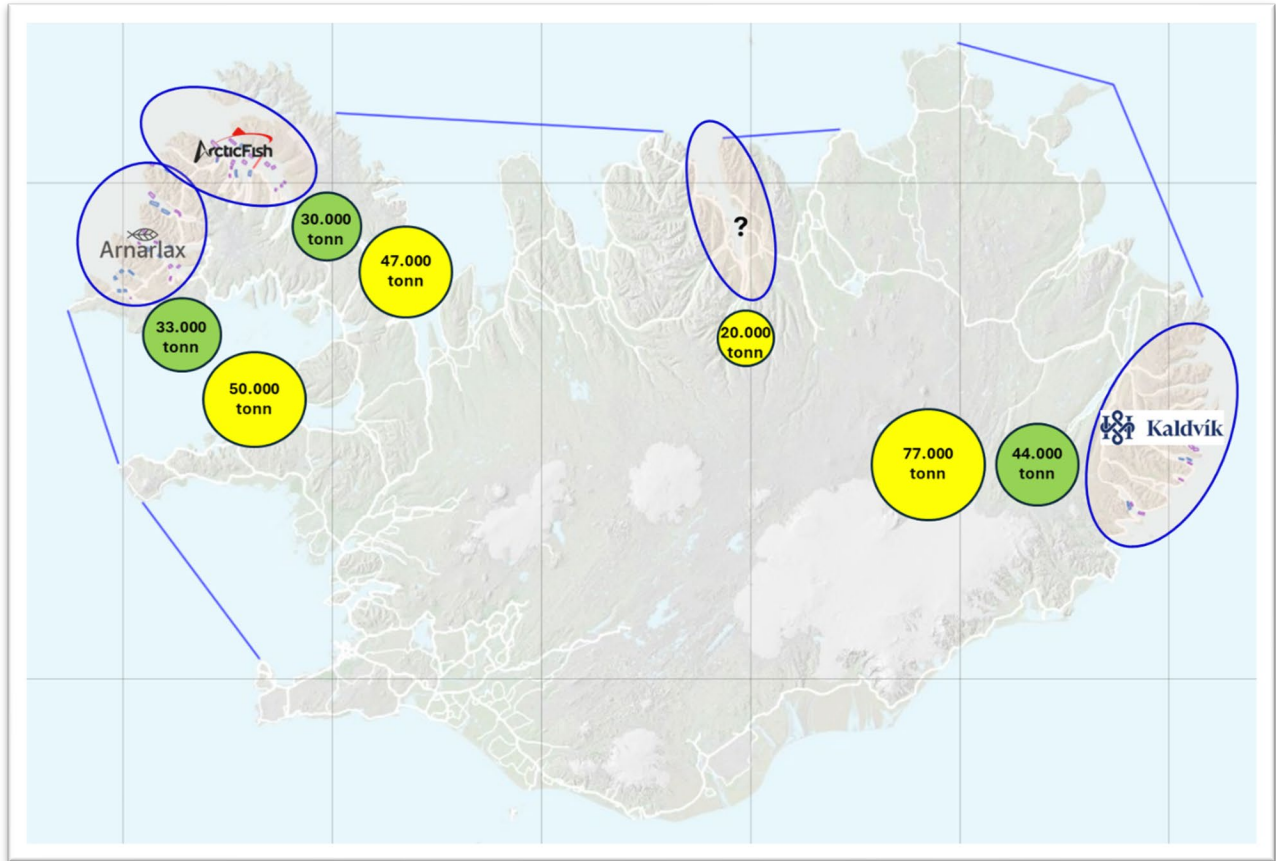
Á Austfjörðum myndi Kaldvík mögulega auka hámarkslífsmassa sinn úr um 44.000 tonnum í allt að 77.000 tonn (mynd 14). Þar kæmu meðal annars til 10.000 tonna heimildir í Seyðisfirði, auk nýrra eldissvæða í Mjóafirði og Norðfjarðarflóa með samtals um 15.000 tonna heimildir. Jafnframt væri til ráðstöfunar um 8.000 tonna umframlífsmassi í Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði.

Vestfirðir

Á Vestfjörðum yrði þróunin mögulega sú að Arnarlax og Arctic Fish tækju yfir eldi Háafells, Hábrúnar og ÍS 47, samtals tæp 9.000 tonn. Það er þó ekki hægt að útiloka að Háafell taki þátt í útboðum. Jökulfirðir yrðu teknir undir eldi með um 15.000 tonna heimildir og auk þess kæmi til ráðstöfunar um 10.500 tonna umframlífsmassi.

Arctic Fish myndi líklega einbeita sér að norðanverðum Vestfjörðum og auka heimildir sínar úr um 30.000 tonnum í um 47.000 tonn.

Arnarlax muni líklega auka sínar heimildir úr um 23.000 tonnum en í Ísafjarðardjúpi er fyrirtækið með 10.000 tonn en engin eldissvæði. Ný reglugerð nr. 1152/2025 um (6.) breytingu á reglugerð nr. 540/2020, um fiskeldi gerir Matvælastofnun heimilt, eftir atvikum að undangenginni umsókn, að



Mynd 14. Mögulegt skipulag sjókvíaeldis á Íslandi, staðsetning einstakra laxeldisfyrirtækja, núverandi hámarkslífmassi (grænt) og líklegur framtíðar hámarkslífmassi (gult).

gera breytingar á rekstrarleyfi, svo sem tilfærslu á staðsetningu eldissvæða.^{lxxxv} Hér gefst Arnalaxi kostur á að gera breytingar á sínum eldissvæðum í Ísafjarðardjúpi þannig að mögulega fái heimild til útsetningar í sjókvíar í Djúpinu og þannig nýta 10.000 hámarkslífmassa skv. rekstrarleyfi. Miðað við að þetta gangi eftir eru heimildir Arnarlax 33.000 tonn og gætu mögulega farið upp í um 50.000 tonn. Líklegt er að eldi Arnarlax verði með megináherslu á sitt eldi á sunnanverðum Vestfjörðum (mynd 14).

Önnur svæði

Til viðbótar kæmi Eyjafjörður með um 20.000 tonna hámarkslífmassa, en meiri óvissa er um hver yrði handhafi þeirra heimilda (mynd 14).

Varðandi lokaðar sjókvíar er í þessari sviðsmynd ekki gert ráð fyrir að heimild verði veitt til eldis á hafsvæðum þar sem hefðbundið sjókvíaeldi er nú bannað. Ef hins vegar yrði fallist á slíka heimild, sbr. 8. gr. frumvarps, myndu opnast fjölmörg ný svæði. Niðurstaðan væri veruleg aukning á leyfilegum hámarkslífmassa til laxeldis í sjókvíum við strendur Íslands – en sú sviðsmynd er ekki talin líkleg.

Skortur á samkeppni

Í flestum fjörðum verður engin raunveruleg samkeppni. Þar sem aðeins einn rekstraraðili hefur aðgang að eldissvæðum innan smitvarnasvæðis mun hann jafnframt vera eini aðilinn sem getur sótt um aukið burðarþol eða umframlífmassa. Útboð í slíkum aðstæðum verða því að formi til samkeppni,

en í raun einokunarútboð, þar sem verðmyndun verður lág og ræðst að verulegu leyti af pólitísku mati og samningum við stjórnvöld.

Aðkoma nýrra íslenskra aðila að greininni verður afar takmörkuð. Óljós viðmið, kröfur um reynslu og fjárhagslegan styrk, ásamt veikri samkeppnisstöðu gagnvart stórum erlendum samstæðum, leiða til þess að nýliðun verður nánast engin.

4.4 Aukið verðmæti eldisleyfa (8–10 ár)

Verðmæti eldisleyfa aukast

Þegar rekstraraðstæður batna munu þau fyrirtæki sem þegar hafa tryggt sér yfirráð yfir smitvarnasvæðum og framleiðsluheimildum vera í lykilstöðu til að hagnast. Á þessu stigi verður ljóst að smitvarnasvæði og tengdar heimildir hafa í reynd orðið að fjárhagslegum verðmætum, óháð því hvort þau séu fullnýtt til framleiðslu á hverjum tíma.

Með bættri afkomu eykst markaðsvirði félaganna og réttindin sem fengust á lágu verði í upphafi verða verðlögð mun hærra, ýmist í bókhaldi eða á hlutabréfamörkuðum.

Fjárhagslegur ávinningur fárra

Svartsýnasta sviðsmyndin er því sú að nýtingarréttur yfir íslenskum fjörðum verði í reynd einkavæddur að stórum hluta, á lágu verði í dag, með mögulegum umtalsverðum fjárhagslegum ávinningi í framtíðinni fyrir fáa aðila. Í stað þess að stuðla að fjölbreytni, samkeppni og hámarks samfélagslegum ávinningi mun lagaumhverfið þannig festa í sessi samþjöppun, fákeppni og tortryggni gagnvart stjórnsýslu og stefnumótun í sjókvíaelði.

Tafla 7. Heildarniðurstaða sviðsmyndar.

Heildarmyndin sem dregin er upp af þessari sviðsmynd er sú að frumvarpið, verði það samþykkt óbreytt, muni:

- ✓ **ekki leiða til raunverulegrar samkeppni** við úthlutun smitvarnasvæða og framleiðsluheimilda,
- ✓ **styrkja stöðu núverandi rekstrarleyfishafa**, einkum þeirra sem eru í meirihlutaeigu erlendra fjárfesta,
- ✓ **takmarka aðgang nýrra aðila**, sérstaklega íslenskra, að greininni,
- ✓ og stuðla að því að **verðmæti sameiginlegrar auðlindar – íslenskra fjarða – verði framseld á lágu verði í dag**, með mögulegum miklum fjárhagslegum ávinningi í framtíðinni fyrir fáa aðila.

Þróunin mun því að öllum líkindum einkennast af samþjöppun, fákeppni og fjármálavæðingu réttinda, fremur en markvissri stefnumótun um sjálfbæra nýtingu og hámarks samfélagslegan ávinning af sjókvíaelði á Íslandi.

Er þetta sviðsmyndin sem við viljum sjá?

Frumvarp um lagareldi eru í of ríkum mæli sniðin að þörfum laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila. Ítrekað hefur verið bent á óeðlilegt aðgengi fulltrúa þessara fyrirtækja að stjórnsýslu og stefnumótun, og ekkert í þessum kafla frumvarps bendir til þess að raunveruleg breyting hafi orðið þar á.

Með þessum frumvarpi um lagareldi er laxeldisfyrirtækjum í meirihlutaeigu erlendra aðila í reynd gert kleift að varðveita áunnið forskot sitt og skapa skilyrði fyrir áframhaldandi vöxt. Þetta er gert án þess að nægilegt tillit sé tekið til almannahagsmuna og sanngjarnrar samkeppni.

Þegar litið er til baka vakna alvarlegar spurningar um hvernig þessi staða varð til. Hún virðist hafa mótast af markvissri stöðutöku, verulegum áhrifum innan stjórnsýslunnar og kerfislægum hindrunum sem torvelða aðkomu annarra aðila. Þessi þróun hefur verið rakin ítarlega í fjölda greina og skýrslna sem umsagnaraðili hefur birt á undanförunum árum (viðauki 5.1).

5. Viðaukar

Viðauki 5.1. Greinar og skýrslur er tengjast fjárhagslegum ávinningi

Tafla 1. Greinar og rannsóknaskýrslur sem höfundur hefur birt og tengjast gagnrýni á fjárhagslegum ávinning.

Árið 2024

- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Ábending um aðgangshindranir og samkeppnishömlur til Samkeppniseftirlitsins – Hindranir í fiskeldi/lagareldi sem stafa af lögum og reglugerðum. Sjávarútvegsþjónustan ehf. 7 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Frumvarp um lagareldi: Flutningur og framsal til fjárhagslegs ávinnings. Morgunblaðið 25.06.2024.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Frumvarp um lagareldi: Útboð á svæðum og heimildum. Morgunblaðið 15.06.2024.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Frumvarp um lagareldi: Til fjárhagslegs ávinnings. Morgunblaðið 04.06.2024
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Frumvarp til laga um lagareldi. Umsögn Sjávarútvegsþjónustunnar ehf. 162 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2024. Frumvarp um lagareldi (fyrsta útgáfa) – Umsögn Sjávarútvegsþjónustunnar ehf. 46 bls.

Árið 2023

- Valdimar Ingi Gunnarsson 2023. Ófrjórir laxar til að halda eldissvæðum. Leiðbeiningar fyrir fjölmiðla nr. 4: 21 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2023. Eignarhald í laxeldi á Íslandi. Leiðbeiningar fyrir fjölmiðla nr. 3: 8 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2023. Hlutfallið milli framleiðslumagns og hámarkslífmassa í fiskeldi. Leiðbeiningar fyrir fjölmiðla nr. 1: 5 bls
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2023. Lög um fiskeldi og nýja leyfisveitingakerfið. Morgunblaðið 13. febrúar 2023.

Árið 2022

- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Stefnumótun í fiskeldi: Umræðan, tillögurnar og staðan. Viðauki 7 við bókina: Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“. 1. útg. 99 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Landsamband fiskeldisstöðva og stefnumótun í fiskeldi. Viðauki 5 við bókina: Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“. 1. útg. 28 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Arctic Fish – Leiðin til fjárhagslegs ávinnings. Viðauki við bókina: Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“. 1. útg. 59 bls.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Laxeldisleyfin og fjárfestingar Íslendinga. Morgunblaðið 3. ágúst 2022.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Eldisleyfin: Eign eða leiga? Bændablaðið 21. júlí 2022.
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Lög um fiskeldi og samfélagsverkefni gegn spillingu. Morgunblaðið 21.06.2022
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Hagsmunagæsla, stefnumótun og stjórnsýsluúttekt fyrir fiskeldi. Morgunblaðið 16.05.2022
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2022. Arnarlax – Leiðin til fjárhagslegs ávinnings. Viðauki 1 við bókina: Lög um fiskeldi – „Þetta hefur eftirmála“. 1. útg. 84 bls.

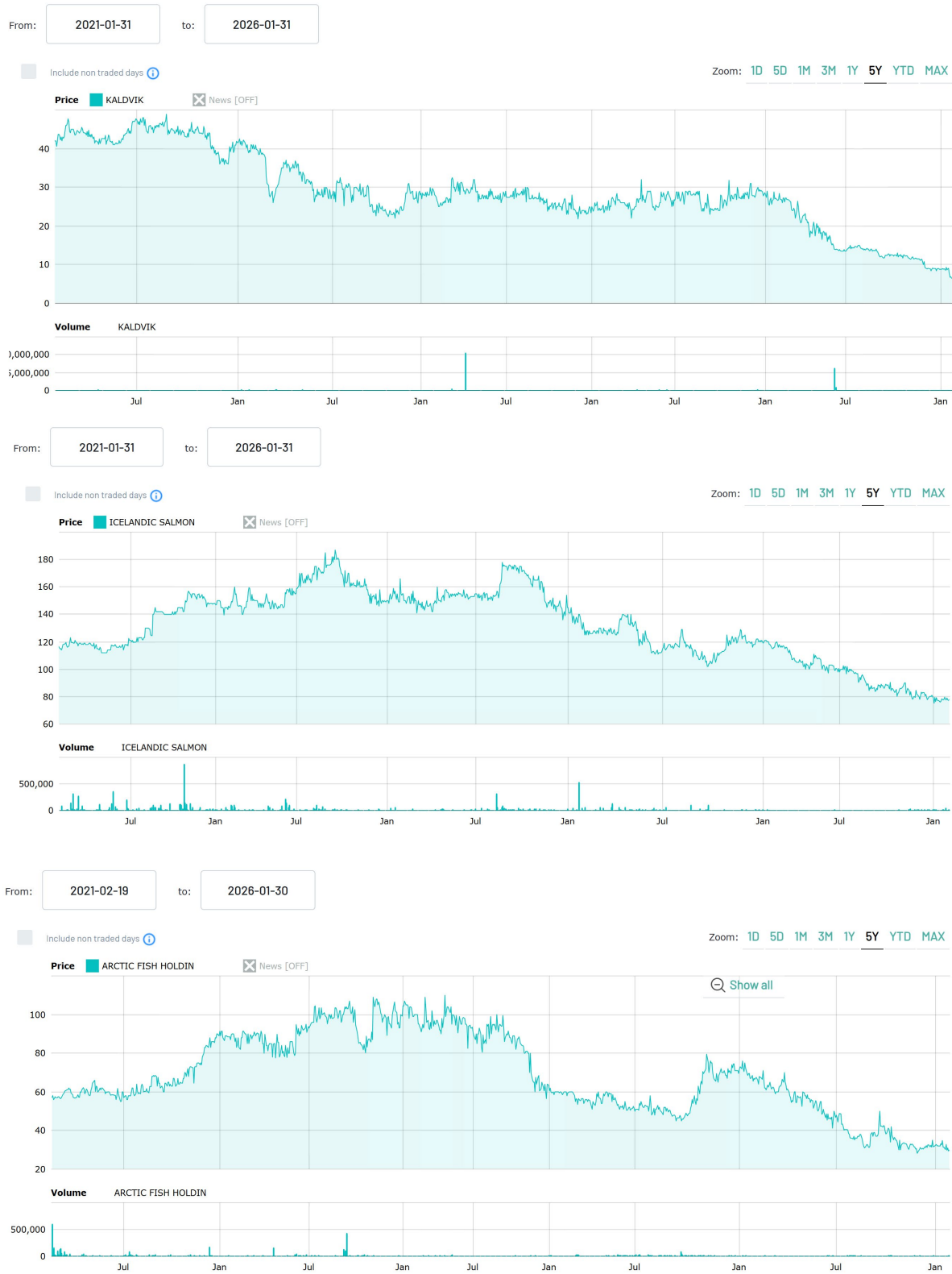
Árið 2021

- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi og ólígarkar. Morgunblaðið 25.10.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Erlent eignarhald í laxeldi og sjávarútvegi. Morgunblaðið 12.10.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Stór laxeldisfyrirtæki og lítil sjávarútvegsfyrirtæki? Morgunblaðið 27.09.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Verðmæti eldisleyfa sem eru í eigu útlendinga. Bændablaðið 26.08.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Vermæti eldisleyfa Fiskeldis Austfjarða. Morgunblaðið 23.08.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Verðmæti eldisleyfa Arnarlax. Morgunblaðið 09.08.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Auðlind í eigu útlendinga, ný stefna á Íslandi? Morgunblaðið 19.07.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Grunnur lagður að erlendu eignarhaldi með „lobbíisma“ og spilltri stjórnsýslu. Bændablaðið 08.07.2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Arnarlax „kassaði“ inn tugum milljarða með lobbíisma og spilltri stjórnsýslu. Morgunblaðið 28. júní 2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lög um fiskeldi – Stefnumótun stjórnvalda um fiskeldi varð að stefnumótun sérhagsmunaaðila – Og nokkrir „kössuðu“ inn. Morgunblaðið 19. maí 2021
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2021. Lífeyrir almennings notaður til að fjármagna íslensku leiðina. Morgunblaðið 26. mars 2021

Árið 2020

- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Lög um fiskeldi – Að fanga ríkisvaldið og ná fjárhagslegum ávinningi. Morgunblaðið 23. október 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Flokkast íslenska leiðin undir spillingu? Morgunblaðið 25. maí 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Sjókvíaeldi laxfiska: Draga úr kostnaði og ná fjárhagslegum ávinningi. Morgunblaðið 5. maí 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Tryggja sér eldissvæði með óraunhæfum ófrjóum eldislaxi. Morgunblaðið 30. mars 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Sjókvíaeldi laxfiska – Stefnumótunarskýrslan, fiskeldisfrumvarpið og vinnubrögðin. Morgunblaðið 22. febrúar 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Sjókvíaeldi laxfiska – Stefnumótunarahópurinn og hagsmunagæsla. Morgunblaðið 17. febrúar 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Að tryggja sínum fyrirtækjum fjárhagslegan ávinning. Morgunblaðið 27. janúar 2020
- Valdimar Ingi Gunnarsson 2020. Sjókvíaeldi laxfiska – Vinnubrögð stjórnmalamanna og stjórnsýslunnar. Morgunblaðið 14. janúar 2020

Viðauki 5.2 Gengisþróun íslenskra laxeldisfyrirtækja á Oslo børs



<https://live.euronext.com/>

6. Heimildir

- i <https://island.is/samradsgatt/mal/4137>
- ii <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/157/529/?ltg=157&mnr=529>
- iii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/01/Frumvarp-um-lagareldi-Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- iv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- v <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2026/02/Fylgiskjal-1.-thlutun-smitvarnasvaea-og-rekstrarleyfi-V.-kafli.pdf>
- vi <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2026/02/Postur12.02.2026.pdf>
- vii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/08/23.-Baendabladid-21.07.2022.pdf>
- viii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/09/Arctic-fish.pdf>
- ix <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>
- x <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>
- xi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/08/24.-Morgunbladid-2022-08-03.pdf>
- xii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- xiii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- xiv <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/3a869ed4-be25-4ad7-b1c1-39e901bb207f>
- xv <https://assets.website-files.com/5ef0d4f070e13ebc659f3bd7/605299306a63e9de617dbb4f-ICE%20FISH%20FARM%20AS%20Annual%20report%202020%20with%20notes.pdf>
- xvi <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>
- xvii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/8.-Morgunbladid-2020-10-24.pdf>
- xviii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/7.-Morgunbladid-2020-05-25.pdf>
- xix <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/01/6.-Morgunbladid-2020-05-05.pdf>
- xx <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/5.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-31.pdf>
- xxi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/4.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-22.pdf>
- xxii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/3.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-02-17.pdf>
- xxiii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/2.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-01-27.pdf>
- xxiv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2020/04/1.-Morgunbla%C3%B0i%C3%B0-2020-01-14.pdf>
- xxv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/10/17.-Morgunbladid-2021-09-27.pdf>
- xxvi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2019/06/Fylgiskjal-2.-Athugasemdir-vi%C3%B0-stefnum%C3%B3tunarsk%C3%BDrsluna.pdf>
- xxvii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/11/Fylgiskjal-1.-Stefnumotun-i-fiskeldi.pdf>
- xxviii <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>
- xxix <https://island.is/reglugerdir/nr/0588-2020>
- xxx <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/11/Fylgiskjal-1.-Stefnumotun-i-fiskeldi.pdf>
- xxxi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/11/Fylgiskjal-1.-Stefnumotun-i-fiskeldi.pdf>
- xxxii <https://island.is/reglugerdir/nr/0588-2020>
- xxxiii <https://island.is/samradsgatt/mal/2571>
- xxxiv <https://samradapi.island.is/api/Documents/04a7134c-a4b1-ee11-9bc0-005056bcce7e>
- xxxv [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)
- xxxvi <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>
- xxxvii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/10/Landsamband-fiskeldisstodva.pdf>
- xxxviii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- xxxix <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- xl <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2230.pdf>
- xli <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2462.pdf>
- xlii <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2487.pdf>
- xliiii <https://lagareldi.is/fljotandi-ad-feigdarosi/>
- xliv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>

- xlv <https://www.va-felag.is/>
- xlvi <https://uua.is/urleits/33-2024-sandeyri/>
- xlvii <https://uua.is/urleits/74-2024-oshlid/>
- xlviii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2026/01/Umhverfisvernd-og-rannsoknir-III.-kafli.pdf>
- xl ix <https://uua.is/urleits/30-2025-fiskeldi/>
- l <https://uua.is/urleits/10-2025-sjokviaeldi-i-onundarfirdi/>
- li <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-zone2/is/is/docs/events/2025/jonasgesturjonasson-sjavarutvegsdagurinn2025.pdf>
- lii <https://samradapi.island.is/api/Documents/4e5491d9-f6fc-f011-9bd5-005056bcce7e>
- liii <https://fiskifrettir.vb.is/tiu-milljarda-tap-og-24-milljardar-i-fiskeldisgjold/>
- liv <https://www.arcticfish.is/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2026/03/Arctic-Fish-Annual-Report-2025.pdf>
- lv <https://www.arcticfish.is/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2026/03/Arctic-Fish-Annual-Report-2025.pdf>
- lvi <https://live.euronext.com/en/product/equities/NO0010884794-MERK#CompanyPressRelease-12865233>
- lvii <https://www.kaldvik.is/is/fjarhagsskyrslur>
- lviii <https://vb.is/frettir/afkomuvidvorun-fra-kaldvik-og-gengid-sigur/>
- lix <https://live.euronext.com/>
- lx <https://austurfrett.is/frettir/kaldvik-vonast-eftr-betri-tidh-eftr-erfitt-ar-2025>
- lxi <https://www.arcticfish.is/investor-relations/>
- lxii <https://live.euronext.com/en/product/equities/NO0010917719-MERK#CompanyPressRelease-12816134>
- lxiii <https://arnarlax.is/investors/>
- lxiv https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2008-Reynsla-af-sj%C3%B3kv%C3%ADaeldi-%C3%A1-%C3%8Dsland-fjolrit_136.pdf
- lxv https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2016/12/VIG2008-Reynsla-af-sj%C3%B3kv%C3%ADaeldi-%C3%A1-%C3%8Dsland-fjolrit_136.pdf
- lxvi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/11/Fylgiskjal-1.-Stefnumotun-i-fiskeldi.pdf>
- lxvii <https://island.is/v/hafskipulag/stadfest-strandsvaedisskipulag>
- lxviii <https://island.is/v/hafskipulag/strandsvaedisskipulag-a-vestfjoerdum>
- lxix <https://island.is/v/hafskipulag/strandsvaedisskipulag-a-austfjoerdum>
- lxx <https://www.mbl.is/200milur/frettir/2025/11/25/stefnt-ad-sjokviaeldi-i-mjoafirdi/>
- lxxi <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-07-01-sjokviaeldi-i-eyjafirdi-ekki-nema-tiu-prosent-sem-hafa-jakvaeda-afstodu-447301>
- lxxii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2026/01/Umhverfisvernd-og-rannsoknir-III.-kafli.pdf>
- lxxiii https://sfs-web.cdn.prismic.io/sfs-web/8d38a172-3ef9-45c5-958e-2ba00d4c3724_1.+Ums%C3%B6gn+SFS+um+frumvarp+til+laga+um+lagareldi+-+12.1.2024+%28PDF%29.pdf?mc_cid=d99e9714ba&mc_eid=3160020b77
- lxxiv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/11/Fylgiskjal-1.-Stefnumotun-i-fiskeldi.pdf>
- lxxv <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/02/Slysasleppingin-i-Patreksfirdi.pdf>
- lxxvi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2023/11/Laxalusafar-i-Talknafirdi.pdf>
- lxxvii <https://www.mast.is/is/um-mast/frettir/frettir/endurnyjun-rekstrarleyfis-arctic-sea-farm-i-patreks-og-talknafirdi>
- lxxviii <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/ASF/breyting-i-p-og-t/asf-p-t-endurnyjun-greinargerd.pdf>
- lxxix <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/08/23.-Baendabladid-21.07.2022.pdf>
- lxxx <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>
- lxxxi <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2022/04/Arnarlax-april.2022.pdf>
- lxxxii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2021/09/16.-Baendabladid-2021-08-26.pdf>
- lxxxiii <https://sjavarutvegur.is/wp-content/uploads/2024/05/Umsogn-Sjavarutvegsthjonustunnar.pdf>
- lxxxiv <https://www.mast.is/static/files/leyfisveiting/ASF/breyting-i-p-og-t/asf-p-t-endurnyjun-greinargerd.pdf>
- lxxxv <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/1152-2025>