

Alþingi  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík 1. desember 2020

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi).**

Arnarlax ehf. hefur falið undirrituðum að koma á framfæri við atvinnuveganefnd Alþingis umsögn og ábendingum vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi).

Af efni frumvarpsins má ráða að því er ætlað að hafa þau áhrif að umsóknir sem þegar hafa verið lagðar fram um breytingu á rekstrarleyfi vegna vannýtts lífmassa eigi allar að falla niður við samþykki frumvarpsins og óheimilt verði að úthluta auknum lífmassa, á þeim svæðum sem falla undir ákvæðið, með öðrum hætti en þeim sem ákvæðið kveður á um, þ.e. með útboði.

Í frumvarpinu er ekki að finna aðra umfjöllun um lagaskil en tilvísun til álits Tómasar Hrafn Sveinssonar lögmanns, sem hann skilaði til nefndarinnar þann 13. maí 2019 í tilefni meðferð nefndarinnar á frumvarpi til breytinga á lögum um fiskeldi á þeim tíma. Er í frumvarpinu vísað til álitsins um að löggjafinn gæti með „málefnalegum og almennum hætti sett reglur sem breyta skilyrðum sem umsækjendur um opinber leyfi þurfa að uppfylla. Sú breyting geti haft áhrif á umsóknir sem berast stjórnvöldum fyrir gildistöku laga, jafnvel þótt það sé umsækjendum ekki til hagsbóta.“

Rétt er að leggja áherslu á það við nefndina að „málefnalegur og almennur háttur“ er ekki frjálst mat eða án viðmiðana. Mikilvægar viðmiðanir lúta m.a. að jafnræði og lögmætum væntingum þeirra sem stunda atvinnu og hafa lagt fram umsóknir.

Atvinnuveganefnd hefur þegar sett viðmiðanir að þessu leyti er hún ákvað við síðustu lagabreytingar á lögum um fiskeldi að rökstyðja niðurstöðu um lagaskil með eftirfarandi hætti m.a. í tveimur álitum meirihluta. Í öðru þeirra segir m.a. um lagaskil:

*„Nefndarmenn úr ríkisstjórnarflokkunum telja að auk þeirra breytinga sem lagðar eru til af nefndinni sé rétt að gera þá kröfu að umsækjendur hafi lokið málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir gildistöku bráðabirgðaákvæðisins eða lagt fram fullnægjandi frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar fyrir sama tíma... ..Telja*

*nefndarmenn úr ríkisstjórnarflokkunum að með þessu sé gætt jafnræðis þeirra aðila sem sannanlega hafa lagt út í kostnað og vinnu vegna fyrirhugaðs fiskeldis. „*

Með ofangreindum rökum færði meirihlutinn viðmiðunarpunktinn við málsmeðferð frá því að lögð hefði verið fram matsáætlun yfir í það að fram væri komin frummatsskýrsla. Áður hafði meiri- og minnihluti lagt fram eftirfarandi rök fyrir viðmiðunarpunkti lagaskila.

*„Fyrir nefndinni kom fram að meðferð þó nokkurra umsókna væri komin á lokastig og myndi niðurfelling umsókna því ónýta mikla vinnu við mat á gögnum, umhverfismat o.fl. sem hefur kostað umsækjendur mikla vinnu og fjármuni.“*

*„Með þessu er gætt að jafnræði þeirra aðila sem sannanlega hafa lagt út í kostnað og vinnu vegna fyrirhugaðs fiskeldis.“*

Í álitni minnihlutans er tekið undir framangreind sjónarmið. Í álitni minnihlutans kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„Minni hlutinn tekur undir að eðlilegt er að tekið verði tillit til fjárfestinga og fyrirsjáanleika fyrirtækja í greininni. Þess vegna er rétt að ákveðnar umsóknir sem komnar eru inn í kostnaðarsamt ferli hjá Matvælastofnun haldi sér.“*

Eru fyrrgreind sjónarmið nefndarinnar mikilvæg, enda skiptir máli að ekki sé staðið að lagasetningu með þeim hætti að hún valdi tjóni og raski þeim réttindum sem þegar hefur verið stofnað til á grundvelli eldri laga, nema það sér algerlega nauðsynlegt og fullar bætur komi fyrir.

Eru það einnig almenn sjónarmið fræðimanna, sem hafa m.a. verið staðfest af Umboðsmanns Alþingis og dómum Hæstaréttar Íslands og Mannréttindadómstóls Evrópu. Helgast þessi meginregla af sjónarmiðum um jafnræði, atvinnufrelsi og réttmætar væntingar, sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur staðfest að njóti verndar 1. gr. samningsviðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu.

Þar sem atvinnuveganefnd, og í framhaldinu Alþingi með samþykki fyrrgreindra lagabreytinga, hefur þegar tekið afstöðu til þess hvar lína jafnræðis og málefnalegra sjónarmiða liggur, m.a. á grundvelli þeirra sjónarmiða sem nefndinni voru kynnt í álitni Tómasar Hrafns, verður að telja að henni sé nú, rúmu ári síðar, ekki fært að halda öðru fram um sömu atriði.

Þegar vísað er til þess að lagabreytingar og lagaskil verði að vera með almennum hætti er vísað til þess að þær mega ekki vera settar fram til þess að vega að hagsmunum eins eða fárra aðila. Rétt er að vekja athygli nefndarinnar á að ýmislegt í lagatextanum og greinargerð virðist sérstaklega beint að umsókn Arnarlax um auknar framleiðsluheimildir (lífmassa) í Arnarfirði.

Þannig er fjallað um í greinargerðinni að umsóknir um breytingar á rekstrarleyfi hafi átt að falla niður þegar umsóknir um ný fiskeldissvæði féllu niður skv. ákvæði til bráðabirgða II við lög um fiskeldi, sbr. 24. gr. laga nr. 101/2019, þó svo að baki þeirri lögskýringu séu engin rök og ekki er það heldur rökrétt þar sem breytingar á

rekstrarleyfum sæta ekki uppboði skv. grein 4a og því varð engin breyting á meðferð umsókna um breytingu á rekstrarleyfum við setningu laga nr. 101/2019. Þeirri breytingu er framkomnu frumvarpi ætlað að ná fram.

Arnarlax er með í umsóknarferli umsókn um breytingu á rekstrarleyfi félagsins í Arnarfirði þar sem óskað er eftir heimild til að auka framleiðslumagn úr 10.000 tonnum í 14.500 tonn.

Sú umsókn á sér langan aðdraganda, sem hófst í október 2017 er Hafrannsóknarstofnun gaf út endanlega ráðgjöf um burðarþol Arnarfjarðar og taldi stofnunin að fjörðurinn gæti borið 20.000 tonna lífmassa.

Í desember 2017 tilkynnti Arnarlax hf. til Skipulagsstofnunar áform félagsins um að auka framleiðslu á laxi í sjókvíum í Arnarfirði og í júlí 2018 ákvað Skipulagsstofnun að fyrirhuguð framleiðsluaukning skyldi háð mati á umhverfisáhrifum.

Í maí 2019 lagði Arnarlax formlega fram umsókn um breytingu á núverandi rekstrarleyfi til Matvælastofnunar.

Í maí 2019 lá fyrir tillaga að matsáætlun vegna aukningar á framleiðslu fyrirtækisins á laxi í sjókvíum í Arnarfirði um 4.500 tonn, og hún kynnt og óskað eftir athugasemdum við tillöguna.

Kærandi gekk frá endanlegri tillögu sinni að matsáætlun og lagði fram til Skipulagsstofnunar í júní 2019.

Í júlí 2019 lagði kærandi fram frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar.

Arnarlax hefur frá þeim tíma staðið í ágreiningi við Skipulagsstofnun um framgang umhverfismats félagsins og er sá ágreiningur nú fyrir úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál.

Umsókn og ágreiningur Arnarlax við Skipulagsstofnun um framgang umsóknar félagsins fær á sig nýtt ljós í greinargerð með því frumvarpi sem komið er til nefndarinnar þar sem leitast er við að hafa áhrif á afdrif hennar.

Vegna hinna einstaklingsbundnu atvika sem hér um ræðir og tilvísunum í greinargerð til núverandi umsóknar um rekstrarleyfi verður að telja að atvinnuveganefnd komist ekki undan því að kalla eftir því hvað margar umsóknir eru í sömu stöðu og umsókn Arnarlax, því eftir því sem félagið telur er það eitt í þeirri stöðu.

Arnarlax telur því að verulegur vafi sé á því að frumvarpið og ákvæði þess um niðurfall umsóknar félagsins um breytingu á rekstrarleyfi í Arnarfirði geti uppfyllt skilyrði um að vera málefnalegt og almennt. Enn síður verður séð að sjónarmið um jafnræði, eða sömu meðhöndlun umsókna við breytingu á reglum, annars vegar nú þegar leitað er eftir að setja í lög ákvæði um heimild til uppboðs á lífmassa og hins vegar ákvæði um lagaskil sem sett voru í júní 2019 þegar tekin voru upp í lögum um fiskeldi heimild til útboðs á nýjum eldissvæðum.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum, gert ráð fyrir að breytingar geti orðið á rekstrarleyfum í fiskeldi (hámark lífmassa), til hækkunar eða lækkunar, í samræmi við breytingar á mati á burðarþoli fjarðar. Arnarlax fær með engu mót séð hvaða

málefnalegu rök geta legið því til grundvallar að láta aukningu á lífmassa, sem fram kemur eftir gildistöku laga nr. 101/2019, veita rétt til aukningar án útboðs, en að láta ónýttan lífmassa sem til staðar voru fyrir gildistöku laganna fara í útboð. Hvað þá þegar slíkt er gert með nýrri lagasetningu u.þ.b. ári síðar. Á þetta ekki síst við í ljósi áður nefndra sjónarmiða um réttmætar væntingar.

Vilji atvinnuveganefnd fara þá leið sem frumvarpið leggur til og telji nefndin hana færa út frá jafnræði almennt, er þess því farið á leit við atvinnuveganefnd að ákvæðum um lagaskil verði hagað með þeim hætti að ekki sé verið að ónýta margra ára vinnu og kostnað í tengslum við umsóknir um leyfi til fiskeldis, enda líklegt að slíkt gæti brotið gegn réttindum félagsins.

Fyrir hönd Arnarlax ehf.

Jóhannes Bjarni Björnsson hrl.



Alþingi  
Bt. Atvinnuveganefnd Alþingis  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík

Fjarðabyggð, 27.11.2020  
Tilvísun 2011204/0

**Umsögn um breytingu á lögum um Fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi).**

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis dags. 18. nóvember 2020 þar sem Atvinnuveganefnd sendi Fjarðabyggð frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál til umsagnar.

Fjarðabyggð telur að skýra þurfi betur og nánar tilefni og markmið frumvarpsins og þá sérstaklega aðstæður sem kunna myndast eða eru nú þegar til staðar. Ljóst er að greinagerð frumvarpsins kveður ekki á um hvar ákvæðin koma niður hvort sem um er að ræða núverandi stöðu eða framtíðar umhverfi eldisfyrirtækja.

Frumvarpið vísar til rekstrarleyfa en ekki starfsleyfa, en lífmassi er metin út frá báðum leyfum og telur Fjarðabyggð að taka þurfi tillit til þeirra þátta samkvæmt 3. másl. 3. mgr. 4. gr. a. laganna. Fjarðabyggð telur nauðsynlegt að tilefni frumvarpsins verði skýrara þegar kemur að því að boðið verður í lífmassa og þá sérstaklega þann lífmassa sem fyrirtækin hafa verið að nýta, eða eru að nýta, eins fram kemur í ákvæðum 1.gr frumvarpsins

Fjarðabyggð telur að endurskoðun burðarþols að þremur árum liðnum geti haft áhrif á mat heimilda lífmassa sem skapar óvissu. Mun endurskoðun leiða til þess að heimildir verði auknar eða dregið úr eða óbreytt staða haldist miðað við það burðarþol sem lagt var fram 2018 fyrir Austfirði á móti áhættumati þar sem heimildir lífmassa eru metnar á grundvelli aðstæðna á eldissvæðum hverju sinni.

Koma þarf í veg fyrir ófyrirsjáanleika í rekstri fyrirtækja í sjókvíaelði en slíkt hefur áhrif á afkomu þeirra sveitarfélaga sem það fer fram í líkt og minnkandi aflaheimildir vegna loðnubrests sem Fjarðabyggð hefur fengið að reyna á liðnum árum. Þegar horft er til nýsköpunar og nýfjárfestinga í Fjarðabyggð hefur fiskeldi haft veruleg áhrif og er þeirri uppbyggingu ekki lokið og því þurfa leikreglur og lagaumhverfi að vera markvisst og tilgangur þeirra ljós.



Nefndasvið Alþingis,

Sigrún Helga Sigurjónsdóttir,

27. nóvember 2020.

Umsögn um mál nr. 265 um Frumvarp til laga um fiskeldi.

Með tölvupósti dagsettu 23. nóvember 2020 var óskað umsagnar minnar um ofangreint mál.

Frumvarpið varðar breytingu á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 og varðar vannýttan lífmassa í fiskeldi.

Umsögn:

Ekki verður annað séð en að fyrirhugaðar breytingar á lögum nr. 71/2008 séu til bóta.

Þó er lagt til að skýrt verði tekið fram, að við útboð á vannýttri framleiðslu lífmassa í einstökum fjörðum eða hafsvæðum, og þar sem öllum eldissvæðum hefur þegar verið úthlutað skv. skiptingu Hafrannsóknastofnunar á grundvelli burðarþols, að aðeins þau eldisfyrirtæki sem þegar eru með rekstrarleyfi á svæðinu, geti fengið úthlutað þessum vannýtta lífmassa.

Greinargerð:

Það er mikilvægt út frá sjúkdómavarna sjónarmiðum, að sá aðili sem fær úthlutað vannýttum lífmassa skv. burðarþolsmati gangi í takt við það kerfi sem fyrir er m.t.t. kynslóðaskipta á svæðinu og virði fjarlægðarmörk á milli eldisstöðva/eldissvæða. Með þessu móti eru öflugar sjúkdómavarnir best tryggðar til lengri tíma litið.

Taka má til fyrirmyndar að í Færeyjum eru ofangreind sjónarmið höfð að leiðarljósi, þar sem aðeins einum rekstraraðila er veitt rekstrarleyfi í einstökum fjörðum eða hafsvæðum.

Virðingarfyllt,

Halldór Runólfsson,

Frv. Yfirdýralæknir og formaður Fisksjúkdómanefndar.

Reykjavík, 2. desember 2020.

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi), þingskjal 294, mál 265, 151. löggjafarþing.**

Hábrún hf., sem hefur staðið fyrir fiskeldi í sjókvíum á Ísafjarðadjúp í hartnær 20 ár, sendir atvinnuveganefnd Alþingis neðangreint erindi, sem skoða má sem umsögn félagsins um ofangreint frumvarp. Skilafrestur umsagna er til 2. desember nk. samkvæmt vef Alþingis.

Erindi þetta lítur þó í raun ekki nema að takmörkuðu leyti að efni frumvarpsins heldur að ósk um það að atvinnuveganefnd leggi fram við aðra umræðu tillögu um breytingu á í b-lið (II) 24. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Eins og flestum, ef ekki öllum nefndarmönnum atvinnuveganefndar, á eða ætti að vera kunnug, hefur Hábrún hf. allt frá sumrinu 2019 gert athugasemdir við það hvernig Alþingi stóð að breytingu b-liðar (II) 24. gr. nr. 71/2008 um fiskeldi, milli annarar og þriðju umræðu um frumvarp það sem varð að lögum nr. 101/2019, sem Alþingi samþykkti 20. júní 2019.

Þegar ferill frumvarps þess, sem varð að lögum nr. 101/2019, er skoðaður á vef Alþings kemur í ljós að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra mælti þann 5. mars 2019 fyrir frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjst fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutunar eldissvæða, stjórnvaldssektir o.fl), sbr. þingskjal 1060. 647. mál á 149. löggjafarþingi.

Atvinnuveganefnd fékk frumvarpið til meðferðar og leitað umsagna um það hjá fjölda aðila.

Með ákvæðum til bráðabirgða í 23. gr. frumvarpsins var ætlunin að taka á því, þegar ný lög tækju gildi, hver yrðu örlög umsókna um rekstrarleyfi til fiskeldis sem Matvælastofnun hefði til meðferðar og leyfa sem í gildi væru.

Samkvæmt a-lið (I) í 23. gr. áttu allar umsóknir um rekstrarleyfi á hafsvæðum sem ekki höfðu verið burðarþolsmetin og voru til meðferðar hjá Matvælastofnun við gildistöku laganna að falla niður. Útgefin rekstrarleyfi á hafsvæðum sem ekki höfðu verið metin til burðarþols áttu hins vegar að halda sér.

Í b-lið (ii) í 23. gr. var það áréttað, í samræmi við ákvæði til bráðabirgða I, að umsóknir um rekstrarleyfi á hafsvæðum sem hefðu verið burðarþolsmetin héldu gildi sínum. Af þessu leiddi að svæðum þessum átti ekki að úthluta á grundvelli opinberrar auglýsingar. Matvælastofnun átti að afgreiða umsóknir eftir þeirri röð sem þær höfðu borist stofnuninni.

Í meðförum Alþingis voru gerðar ýmsar breytingar á frumvarpi ráðherra að tilhlutan meirihluta atvinnuveganefndar. Breytingarnar lutu meðal annars að ákvæðum 23. gr. frumvarpsins.



Af nefndaráliti meirihlutans frá 17. maí 2019, þingskjal 1573, má ráða að nokkur umræða hafi orðið í nefndinni um hvernig staðið skyldi að lokun eldra rekstrarleyfakröfu og upptöku nýs.

Við aðra umræðu lagði meirihluti nefndarinnar til breytingu á b-lið (II) 23. gr., sem þá var orðin að 24. gr.

Breytingatillagan, þingskjal 1574-, sem lögð var fram 20. maí 2019, hljóðaði svo varðandi b-lið (II):

*Um meðferð umsókna um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaelði á hafsvæðum sem hafa verið metin til burðarþols, sem bærust fyrir gildistöku laga þessara og uppfylla skilyrði 8. gr. laganna eins og þau voru fyrir gildistöku, fer eftir ákvæðum laga þessara fyrir gildistöku hvað snertir meðferð og afgreiðslu umsókna.*

Rökin að baki breytingartillögunni voru þau að með henni væri gætt að jafnræði þeirra aðila sem sannanlega hefðu lagt út í kostnað og vinnu vegna fyrirhugaðs fiskeldis.

Annari umræðu um frumvarpið lauk 18. júní 2019. Frumvarpið fór á ný til atvinnuveganefndar, sem tók það til umfjöllunar, og afgreiddi það frá sér á innan við sólarhring með nýju nefndaráliti meirihluta nefndarmanna, og breytingartillögu varðandi 24. gr., sbr. þingskjöl 1918 og 1920.

Breytingartillagan hljóðaði svo:

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

Í nefndaráliti meirihluta atvinnuveganefndar vegna hinnar nýju tillögu er í upphafi tekið fram að nefndin hafi talið nauðsynlegt að fjalla nánar um b-lið (II) 24. gr., þar sem draga þyrfti skýrari línu varðandi það hvaða umsóknir féllu undir gildandi lög og um hvaða umsóknir færu samkvæmt b-lið 24. gr. Breytingartillagan sem meirihlutinn hafði lagt fram við aðra umræðu var jafnframt dregin til baka.

Í hinu nýja nefndaráliti – þingskjali 1918 - eru eftirfrandi rök færð fyrir breytingunni.

*Nefndarmenn úr ríkisstjórnarflokkunum telja að auk þeirra breytinga sem lagðar eru til af nefndinni sé rétt að gera þá kröfu að umsækjendur hafi lokið málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir gildistöku bráðabirgðaákvæðisins eða lagt fram fullnægjandi frummatsskýrslu til Skipulagsstofnunar fyrir sama tíma. Skipulagsstofnun leggur mat á það hvort framlögð frummatsskýrsla uppfylli skilyrði laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 9. og 10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum þegar frummatsskýrsla hefur borist stofnuninni. Telja nefndarmenn úr ríkisstjórnarflokkunum að með þessu sé gætt jafnræðis þeirra aðila sem sannanlega hafa lagt út í kostnað og vinnu vegna fyrirhugaðs fiskeldis.*



Eftir því sem næst verður komist fór ekki fram, áður en breytingatillagan var samin, sérstök rannsókn eða athugun af hálfu Alþingis – atvinnuveganefndar - á því hvernig kostnaður og vinna fiskeldisfyrirtækja skiptist milli, annars vegar vinnu við gerð tillagna að matsáætlun og hins vegar frummatsskýrslu. Má því segja að ekki hafi verið um vandaða breytingatillögu að ræða. Kann það að stafa af ónógum tíma og pressu um að ljúka máli fyrir þinglok.

Frumvarpið var samþykkt sem lög 19. júní 2019. Forseti staðfesti lögin 1. júlí 2019. Ráðherra fékk þau hins vegar ekki birt í A-deild stjórnartíðinda fyrr en 17. júlí 2019. Þá voru þau fyrst bindandi fyrir alla. Hvers vegna þessi mikli dráttur varð á birtingu hefur enn ekki verið skýrt með viðhlítandi hætti.

Sú breyting sem atvinnuveganefnd gerði á b-lið (II) 24. gr. við þriðju umræðu gerði það að verkum að Hábrún hf., missti möguleika á að fá leyfi Matvælastofnunar til að auka eldi sitt í Ísafjarðardjúpi um 11.500 tonn, eins og félagi hafði unnið að í liðlega ár þegar lög nr. 101/2019 voru samþykkt.

Hábrún hf. hafði skilað inn til Skipulagsstofnunar lokatillögum að matsáætlun 24. maí 2019. Skipulagsstofnun hafði hins vegar ekki lokið skoðun á henni á þeim fjórum vikum sem stofnun hafði til verksins lögum samkvæmt. Stofnunin gerði heldur ekkert í málinu þegar eftir var leitað í júní 2019 vegna samþykktar á lögum nr. 101/2019. Stofnunin mátti þó vera það ljóst í júní og allt til 17. júlí 2019 að lög nr. 101/2019 höfðu ekki tekið gildi.

Afleiðing breytingar þeirra, sem meirihluti atvinnuveganefndar lagði til varðandi b-lið 24. gr. við þriðju umræðu, án nokkurs samráðs og án rannsóknar eða úttektar á kostnaðarhlutfalli milli vinnu við gerð tillagana að matsáætlun annars vegar og frummatsskýrslu hins vegar, er sú að Hábrún hf. - frumkvöðull í fiskeldi við Djúp - er með öllu útilokað frá því að fá útgefið rekstarleyfi til eldis á 11.500 tonnum á fjórum svæðum í Ísafjarðardjúpi, eins og félagi hafði markvisst unnið að í liðlega ár fyrir lagasetninguna.

Hábrún hf. á engra kosta vól þegar kemur að stækkun eldis á því hafsvæði, þar sem félagið hefur starfað alla tíð, þar sem Ísafjarðardjúp hefur verið „teppalagt“ að mestu af tveimur fiskeldisfyrirtækjum, sem enn hafa enga starfsemi á Djúpinu.

Með mistökum við lagasetningu hefur Hábrún hf., sem er í eigu íslenskra frumkvöðla, í raun verið gert af verðlitlu fiskeldisfyrirtæki, sem ekki getur sótt sér fjármagn til rekstrar og áframhaldandi vaxtar. Við það geta eigendur félagsins ekki unað. Þeir hafa því frá þeim var kunn afstaða Skipulagsstofnunar í byrjun júlí 2019 varið miklum tíma og fjármunum til að vekja athygli þingmanna á að breytingin við þriðju umræðu fól í raun í sér að verið var að fá tveimur fyrirtækjum, sem hvorugt var með eldi í Ísafjarðardjúpi, allsherjar yfirráð á hafsvæðinu. Allir þeir sem rætt hefur verið við þ.á.m. þingmenn stjórnar og stjórnarandstöðu hafa sýnt þessu mikinn skilning en ekki verið tilbúnir til að taka frumkvæðið í þessu mikla hagsmunamáli, enda afar mikilvægt að íslenskri frumkvöðlar í fiskeldi eigi möguleika á að starfa hér á landi áfram.

Með vísan til framangreinds er það eindregin ósk Hábrúnar hf. að atvinnuvegarnefnd beiti sér þegar í stað fyrir því með breytingatillögu við framkomið frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, að b-liður (II) 24. gr. laga um nr. 71/2008, eins og honum var breytt með

lögum nr. 101/2019, verði færður til þess horfs sem hann var í samkvæmt breytingartillögu við aðra umræðu, sem illu heilli var dreginn til baka, að því er virðist til að ná sátt í meirihluta atvinnuveganefndar.

Telji atvinnuveganefnd sér ómögulegt af einhverjum ástæðum að breyta núgildandi ákvæði b-liðar (II) 24. gr., sem ekki verður þó komið auga á hverjar kunna að vera, verður nefndin að tryggja rétt frumkvöðla í fiskeldi til þess að geta stækkað og aukið við starfsemi, með því að taka sérstakt tillit til þeirra við úthlutun lífmassa á því svæði sem frumkvöðullinn hefur starfað á. Því verður í það minnsta ekki trúað að Alþingi ætli að færa fáum fjársterkum aðilum þann rétt að geta stundað arðbært fiskeldi í sjó við Ísland. Þá verðu Alþingi ávallt að hafa hugfast að breytingar á rekstarumhverfi fyrirtækja, sem það samþykkir, mega aldrei vera með þeim hætti að aðeins sumum starfandi fyrirtækja sé tryggður réttur eða möguleiki til áframhaldandi starfsemi.

Fulltrúar Hábrúnar óska eftir því að koma á fund nefndarinnar og fara nánar yfir efni umsagnarinnar og málavöxtu.

Virðingarfyllst,

Í stjórn Hábrúnar hf.

Gísli Jón Hjaltason stjórnarformaður  
Einar Guðmundsson  
Hallgrímur Kjartansson  
Hannes Hrafnkelsson



ÍSAFJARÐARBÆR

Hafræstræti 1 | 400 Ísafjörður  
www.isafjardur.is | 450 8000

Alþingi

b.t. Atvinnuveganefndar

**Umsögn um 265. Mál, um breytingu á lögum um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi)**

Ísafjarðarbær gerir ekki athugasemdir við framlagt frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál sem nú liggur til umsagnar hjá Atvinnuveganefnd. Hinsvegar er vakin athygli á þeim afleiðingum sem lög nr. 101/2019 um fiskeldi höfðu í för mér sér fyrir frumkvöðla í fiskeldi í Ísafjarðardjúpi og Öfundarfirði. Það snýr að stöðu og framgangi eldisumsókna viðkomandi aðila. Ísafjarðarbær hvetur til þess að málefni þessara aðila verði skoðuð sérstaklega samhliða þeirri endurskoðun sem nú fer fram á lögum um fiskeldi.

BÆJARSTJÓRI  
Ísafjarðarbæ 1. Desember 2020  
ÍSAFJARÐARBÆ



Birgir Gunnarsson bærarstjóri



Alþingi,  
atvinnuveganefnd,

*Sent með tölvupósti.*

Reykjavík, 1. desember 2020.

*Málsnr.: 201201-0091*

### **Efni: Frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál.**

Ísáð er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. nóvember 2020, þar sem óskað er eftir umsögn Landssambands veiðifélaga um ofangreint þingmál.

#### **1. Almenn um frumvarpið**

Með frumvarpinu er ekki lagt til að breytingar verði gerðar á því hvort gera þurfi umhverfismat áður en rekstrarleyfi er gefið út. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.: „Þannig er ljóst að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd sé ekki matsskyld eða álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum þarf að liggja fyrir áður en sótt er um leyfi.“ Almennar reglur um umhverfismat eiga við. Áður en rekstrarleyfi er veitt þarf að liggja fyrir álit Skipulagsstofnunar um að framkvæmd sé ekki matsskyld eða álit um mat á umhverfisáhrifum.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir orðrétt: „Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um heimild til að úthluta opinberlega vannýttum lífmassa sem verði forsenda umsóknar um nýtt eða endurskoðað rekstrarleyfi í firði eða á hafsvæði þar sem fiskeldi er þegar stundað.“

Fiskeldi fellur í flokk B samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um hvort framkvæmd er matsskyld eða ekki byggt á því hvort þær geti „haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar“.

Landssamband veiðifélaga telur ákveðna hættu á því að Skipulagsstofnun meti það sem svo að nýtt umhverfismat vegna hins „vannýtta lífmassa“ sé óþarft.

Þá gerir frumvarpið ráð fyrir því að úthlutunin muni ganga til þeirra rekstraraðila sem eru með rekstrarleyfi í viðkomandi firði, sbr. eftirfarandi ummæli í almennum athugasemdum: „Þau tilvik sem frumvarpinu er ætlað að ná til varða svæði þar sem þegar eru til staðar rekstrarleyfi sem eru á hendi fárra fyrirtækja og að þátttaka í útboði mun takmarkast við þann fjölda.“ Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um „nýtt eða endurskoðað rekstrarleyfi“. Það má því gera ráð fyrir því að ætlunin sé að endurskoða rekstrarleyfi þeirra

sem stunda fiskeldi í firðinum með því að auka heimildina. Í fiskeldislögum er ekki fjallað um málsmeðferð við endurskoðun rekstrarleyfis. Slík umsókn hlýtur því að þurfa að fara í gegnum sömu málsmeðferð og beiðni um rekstrarleyfi og þ.a.l. nýtt umhverfismat eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki háð umhverfismati. Það kemur hins vegar ekki skýrt fram.

## **2. Evrópuréttur bannar „salami-slicing“, sbr. túlkun Evrópudómstólsins.**

Frumvarpið gerir ráð fyrir því heimilað verði að úthluta vannýttum lífmassa. Gæta verður að því að veruleg hættu er á því að farið verði á svig við reglur um umhverfismat í slíkum tilvikum, sbr. bæði lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana. Þarna virðist eiga að leiða í lög uppskiptingu verkefna og þar með umhverfismats. Það sem er kallað „salami-slicing“ eða „project splitting“. Það er þegar verkefnum er skipt um þannig að hver hluti verður það lítill að hann nái ekki viðmiðunarmörkum um mat á umhverfisáhrifum en myndi ná ef allir verkhlutar væru teknir saman. Hugtakið á einnig við um það þegar verkefni er skipt upp, þó að hvern hluta þurfi að umhverfismetna, en með þeim áhrifum að þegar búið er að spilla umhverfi á viðkomandi svæði þá verða umhverfisáhrif seinni hluta verkefnisins minni því búið er að spilla umhverfinu í stað þess að meta umhverfisáhrifin í heild sinni. Þannig er hugsanlegt að þó hver verkhluti sé umhverfismetinn þá séu umhverfisáhrif hvers verkhluta ekki talin verulega neikvæð þó að umhverfisáhrif þeirra allra samanlagt væru verulega neikvæð. Slíka málsmeðferð hefur Evrópudómstóllinn dæmt ólögmeta, sbr. t.d. grundvallardóm dómstólsins um „salami-slicing“ í máli númer C-227/01 þar sem Evrópudómstóllinn segir m.a.:

If the argument of the Spanish Government were upheld, the effectiveness of Directive 85/337 could be seriously compromised, since the national authorities concerned would need only to split up a long-distance project into successive shorter sections in order to exclude from the requirements of the Directive both the project as a whole and the sections resulting from that division.

## **3. Úthlutun á vannýttum lífmassa samkvæmt ákvæðinu fari alltaf í umhverfismat.**

Vegna framangreinds er nauðsynlegt að mælt verði fyrir um það að umhverfismat skuli fara fram í öllum tilvikum þar sem vannýttum lífmassa er úthlutað í samræmi við nýtt ákvæði frumvarpsins og að slíkt umhverfismat skuli taka til heildarrekstrarleyfis viðkomandi og annarra á viðkomandi svæði.

## **4. Beita á reglum um umhverfismat áætlana um burðarþolsmat**

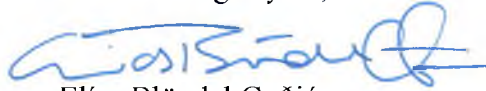
Í þessu samhengi er rétt að benda á að svo virðist sem hingað til hafi ekki verið framkvæmt umhverfismat áætlana, sbr. lög nr. 105/2006, á burðarþolsmötum Hafrannsóknarstofnunar, sbr. 6. gr. b. í lögum nr. 71/2008. Umhverfismat áætlana skal gert vegna þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Þar með talið eru rekstrarleyfi vegna fiskeldis. Ljóst er að burðarþolsmat Hafrannsóknarstofnunar er áætlun í þessum skilningi því það markar stefnu um leyfisveitingar, þ.e.a.s. veitingu rekstrarleyfa til fiskeldis. Verði frumvarpið að lögum er verður mikilvægi burðarþolsmatsins sem áætlunar enn frekar undirstrikað því burðarþolsmatið verður ráðandi um það hvort heimilt

verði að úthluta viðbótarlífmassa með þeim sérstaka hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þess vegna er rétt að við frumvarpið verði bætt svohljóðandi ákvæði:

„Við 6. gr. b. í l. nr. 71/2001 um fiskeldi bætist ný málsgrein sem hljóðar svo:

Haframsóknarstofnun skal láta vinna umhverfismat áætlunar vegna burðarþolsmats.“

Virðingarfyllst,



Elías Blöndal Guðjónsson,  
framkvæmdastjóri.

Umsögn varðandi

# Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi).

2. desember 2020

Umsögn varðandi frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi),  
265.mál.

Umsögn frá Lax-á

Í dag er hvergi nærri búíð að fullnýta heimildir rekstrarleyfa sem nú eru í gildi og því er tímasetning þessa frumvarps áhugaverð. Sér í lagi að það liggja svo á að útteila “kvóta” sem frumvarpið skilgreinir sem vannýttan, þegar ekki er nú þegar verið að nýta þann lífmassa sem hefur verið veittur skv rekstrarleyfum og því ekki komin reynsla á hvaða áhrif það hefur í raun.

## Athugasemd varðandi “vannýttann” lífmassa

**Frumvarpið tekur til vannýtts lífsmassa samkvæmt burðarþoli en ekki samkvæmt áhættumati erfðablöndunar.**

Það verður að gera alvarlega athugasemd við skilgreiningu frumvarpsins á “vannýttum” lífmassa.

Nú skulu rekstrarleyfi til fiskeldis samrýmast staðfestu áhættumati erfðablöndunar og skal

Matvælastofnun breyta gildandi rekstrarleyfum ef við á, sbr. 4.mgr. 6.gr. a. laga um fiskeldi nr 71/2008

(hér eftir fiskeldislaga) Þá má einnig nefna að áhættumat skal endurskoða eigi sjaldnar en á 3ja ára fresti sbr. 3.mgr. sömu greinar.

Lífmassi eldisdýra hvers rekstrarleyfis skal að hámarki samrýmast burðarþolsmati og skal

Matvælastofnun breyta rekstrarleyfum ef við á sbr. 3.mgr. 6.gr. b. fiskeldislaga.

Lífmassi samkvæmt áhættumati er oftast töluvert lægri en burðarþol og má þá nefna t.d. í Reyðarfirði sem dæmi þar sem burðarþol er nú 20.000 tonn en áhættumat 16.000 tonn. Útgefin rekstrarleyfi í Reyðarfirði eru nú 16.000 tonn, þ.e. þau samrýmast áhættumati (eru í hámarki áhættumats) en undir hámarki burðarþols.

Ef frumvarpið nær fram að ganga þýðir það að hægt verður að bjóða út “vannýttann” lífmassa á grundvelli burðarþols og þá fer fram úthlutun á lífmassa sem telst þ.a.l. vera ofnýttur samkvæmt áhættumati erfðablöndunar. Þá mun úthlutun ekki vera í samræmi við staðfest áhættumat erfðablöndunar einsog lögin gera ráð fyrir sbr. 4.mgr. 6.gr. a. fiskeldislaga.

Áhættumat skal fara fram á 3ja ára fresti hið minnsta og rekstrarleyfum breytt í samræmi við áhættumat en ef útboð fer fram á vannýttum lífmassa skv burðarþoli fer það strax fram úr áhættumati og er þar með áhættumatið virt að vettugi.

Í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið að frumvarpinu sé ætlað að ná til tilvika þar sem “ómögulegt er að ráðstafa þeim lífmassa sem um ræðir á grundvelli gildandi laga þar sem skilyrði til hækkunar rekstrarleyfis eru ekki uppfyllt. Í greinargerð er tekið sem dæmi tvo rekstrarleyfi sem byggja á umhverfismati sem miðast við 8.000 tonn samtals, og tiltekið er að fjörðurinn hafi burðarþols- og áhættumat upp á 10.000 tonn. Þetta er mjög villandi dæmi þar sem áhættumat er oftast töluvert fyrir



neðan burðarþolsmat og líklegra er að áhættumatið sé 8.000 tonn og burðarþolsmat 10.000 tonn, þetta er því ekki raunhæft dæmi. Enda er það svo í dag að fyrirtæki sækja um hækkun á rekstrarleyfi og fá það frá Matvælastofnun þar sem það samrýmist áhættumati en fer ekki yfir burðarþol. Í dag geta eldisfyrirtæki því sótt um hækkun á rekstrarleyfum í samræmi við breytt umhverfismat, og eru að gera það sbr. Í Reyðarfirði þar sem nýlega hefur rekstrarleyfið verið hækkað úr 6.000 tonnum í 16.000 tonn eftir umsókn um hækkun eftir breytt umhverfismat. Þess má geta að nú sækja eldisfyrirtækin um hækkun á rekstrarleyfum löngu fyrir breytt burðarþolsmat, oft árum áður.

Það á því ekki við að það sé ómögulegt að ráðstafa lífmassa til hækkunar rekstrarleyfis þar sem það er nú þegar gert skv lögunum, en það er ekki verið að ráðstafa lífmassa sem samræmist ekki áhættumati og fer langt fram úr því, enda væri annars áhættumatið marklaust.

Frumvarpið er því að heimila útboð á lífmassa í samræmi við hámark burðarþols og langt fram úr áhættumati.

Þá má geta þess að áhættumatið er metið á minnst 3ja ára fresti en burðarþolsmat er metið einsog þurfa þykir en ekki á ákveðnum (lágmarks) fresti. Ráðherra ákveður hvenær og hvar burðarþol er metið. skv 1. mgr. 6.gr. b. fiskeldislaga.

### **Athugasemd varðandi útfærslu á úthlutun**

Í fyrstu drögum frumvarpsins stóð að ráðherra skyldi úthluta “vannýttum” lífmassa. Í núverandi frumvarpi stendur að honum skuli úthlutað. Það er því óskýrt hvernig þessi úthlutun fer fram. Það er jafnvel umhugsunarvert að ráðherra skuli ákveða hvenær og hvar burðarþol er metið og einnig úthluta lífmassa sem er talinn vannýttur á grundvelli mats sem hann ákveður. Burðarþolið skal metið af Hafrannsóknarstofnun eða aðila sem ráðurneytið samþykkir. Það er því athugavert að ráðherra er í sjálfsvald sett hver framkvæmir matið, hvenær það er framkvæmt, staðfestir matið og úthlutar lífmassa á grundvelli matsins sem samræmist ekki áhættumati ef frumvarpið nær fram að ganga. Enginn lágmarksfrestur er á því hversu oft burðarþol skal endurmetið og/eða að ráðuneyti sé skylt að staðfesta það endurmat.

### **Athugasemd varðandi tímalengd úthlutunar – er hún til frambúðar? Er hún afturkræf?**

Skv frumvarpinu er “tekur sá lífmassi sem um ræðir hlutfallslegum breytingum innan viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis, sbr. 6. gr. b, **uns** rekstrarleyfi er gefið út.”

Það gefur til kynna að útboðið sé til framtíðar og taki ekki breytingum á ákveðnum fresti í samræmi við burðarþols- og umhverfismat. Rekstrarleyfi sem Matvælastofnun gefur út í dag í samræmi við áhættumat og burðarþolsmat eiga skv fiskeldislögum að taka breytingum í samræmi við burðarþols- og áhættumat, og getur komið til lækkunar eða hækkunar samkvæmt því. En frumvarpið tekur til þess að lífmassinn geti tekið breytingum **þangað til** rekstrarleyfi er gefið út. Hefur það í för með sér að sá lífmassi (rekstrarleyfi á “vannýttum lífmassa”) sem er boðinn út mun ekki taka breytingum ef burðarþolsmat lækkar eða rekstrarleyfið fer yfir hámark áhættumats?

Hér má einnig geta þess að lífmassi sem nú þegar er búið að útdeila er hvergi nærri nýttur, og því varhugavert að deila út lífmassa sem fer langt umfram áhættumat erfðablöndunar skv umhverfismati þar sem reynslan er hvergi nærri komin á það fiskeldi sem nú þegar er búið að gefa leyfi fyrir og því ekki tímabært að fullnýta kvóta samkvæmt burðarþoli á kostnað áhættumats.

## **Athugasemd varðandi “lágmarks upphæð”**

Ef frumvarpinu er fyrst og fremst ætlað að stuðla að tekjum í ríkissjóðs er eðlilegt að það tiltaki nákvæma áætlun og útreikninga um það annað en lágmarksverð. Það verður að ætla að ríkið vilji annað og meira en lágmarksverð fyrir hámarksnýtingu fjarða sinna á kostnað umhverfisins enda eru afleiðingar opinna sjókvíja í fiskeldi fullkomlega augljósar og aðgengilegar í löndum sem hafa ekki tekið fyrir eldi í opnum kvíum.

Frumvarpið fer fram á hámarksnýtingu fjarða þar sem reynsla er ekki til staðar nú þegar, enda er ekki verið að nýta rekstrarleyfi í dag.

## **Athugasemdir varðandi tryggingu**

Þess má einnig geta að Matvælastofnun skal krefja umsækjanda um ábyrgðartryggingu hjá vátryggingafélagi m.a. vegna hreinsunar eldissvæðis, sjúkdómahættu ofl, fyrir útgáfu rekstarleyfis sbr. 14. gr. b fiskeldislaga. Hvergi er minnst á svokallaða tryggingu í frumvarpinu vegna útboðsins. Þá er einnig áhugavert að benda á það að umrædd trygging er útfærð svo í reglugerð að Matvælastofnun skal sjálf ákveða hvað telst fullnægjandi trygging.

Það eru því engar viðmiðanir nú hvorki í lögum né reglugerð um hversu há sú trygging skal vera og er Matvælastofnun í sjálfsvald sett hversu há hún skal vera. Það er því áhugavert að vita hver ákveður tryggingu fyrir þeim lífmassa sem frumvarpið tiltekur og á hvaða forsendum hún er fundin. Og þá hvort hún sé í samræmi við þá tryggingu sem Matvælastofnun ákveður sjálf, og er hvergi uppgefin.

Frumvarpið er ótímabært og áhættusamt þegar litið er til þeirra óafturkræfu skaðlegu áhrifa sem það getur haft. Frumvarpið fer ekki aðeins fram á fullnýtingu fjarða heldur ofnýtingu samkvæmt áhættumati erfðablöndunar í umhverfismati.

Atvinnuveganefnd Alþingis  
Skrifstofu Alþingis, nefndarsvið  
150 Reykjavík

Selfoss, 2. desember 2020  
Tilvísun: 2011670

**Efni: Umsögn Matvælastofnunar um frumvarp til laga um vannýttan lífmassa í fiskeldi, 265. mál.**

Vísað er í beiðni Atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 18. nóvember 2020, um umsögn um frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál.

Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að frumvarpið hafi áhrif í Arnarfirði, Berufirði, Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði. Matvælastofnun vill taka það fram að frumvarpið hefur einnig áhrif á Ísafjarðardjúp og Önundarfjörð. Hér að neðan má sjá umfang ónýttts lífmassa.

| Fjörður         | Núverandi RL og umsóknir skv. eldri löggjöf   | Ónýttur lífmassi fjarðar |
|-----------------|---|--------------------------|
| Arnarfjörður    | Arnarlax 11.500 t<br>Arctic Sea Farm 4.000 t  | 4.500 t                  |
| Berufjörður     | Fiskeldi Austfjarða 9.800 t   | 200 t                    |
| Fáskrúðsfjörður | Fiskeldi Austfjarða 11.000 t  | 4.000 t                  |
| Reyðarfjörður   | Laxar Fiskeldi 16.000 t   | 4.000 t                  |
| Önundarfjörður  | ÍS 47 1.000 t<br>Arctic Sea Farm 200 t  | 1.300 t                  |
| Ísafjarðardjúp  | Háafell 7.000 t<br>Hábrún 700 t<br>Arctic Sea Farm 10.100 t<br>Arnarlax 10.000 t<br>Arctic Sea Farm 200 t | 2.000 t                  |

Virðingarfyllst  
f.h. Matvælastofnunar

*Erna Karen Óskarsdóttir*

Erna Karen Óskarsdóttir

Fagsviðsstjóri fiskeldis

*Viktor S. Pálsson*

Viktor S. Pálsson

Forstöðumaður samhæfingar



Alþingi,  
Atvinnuveganefnd

Sent í tölvupósti,  
Reykjavík, 2. desember 2020

**Efni:** Umsögn NASF á Íslandi um frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál.

### Umsagnaraðili

NASF á Íslandi, kt. 601217-2440, með skráð aðsetur að Bergþórugötu 55, 101 Reykjavík. („NASF“) er náttúruverndarsamtök sem hafa vernd Norður-Atlantshafslaxins að meginmarkmiði. Formaður NASF á Íslandi er Friðleifur Egill Guðmundsson, kt. 180680-6169 og stjórnarmenn eru Elvar Friðriksson kt. 111189-2349 og Gísli Sigurðsson kt. 270959-5129

NASF á Íslandi (hér eftir „NASF“) stendur fyrir North Atlantic Salmon Fund og er afsprengi Verndarsjóðs villtra laxastofna kt. 550692-2449, sem Orri Vigfússon heitinn stofnaði og rak í 27 ár.

### Umsögn

Það er álit NASF að frumvarp þetta sé ótímabært og að nær væri að fá meiri reynslu á sjókvíaeldi áður en farið er í að úthluta „vannýttum“ lífmassa. Sjókvíaeldi við Íslandsstrendur er stækkandi iðnaður en þó er hvergi nærri komin upp sú staða að heimildir og rekstrarleyfi séu fullnýtta. Rekstrarleyfin byggja á áhættu- og burðarþolsmati, en mat er einmitt lykilorðið í þessu samhengi. Allt starfandi sjókvíaeldi er byggt á mati en ekki reynslu.

Sjókvíaeldi er í besta falli umdeildur iðnaður. Iðnaðurinn hefur valdið miklum skaða á lífríki og villtum laxfiskastofnum í þeim löndum sem hann hefur fengið að vaxa. Miðað við lönd eins og Noreg, Skotland og Kanada er iðnaðurinn hér enn smár í sniðum. Vegna þess er mikill skortur á rannsóknum á umhverfisáhrifum vegna framleiðslu á laxi í opnum sjókvíum. Það er mat NASF að hér á að stíga varlega til jarðar og að ekki eigi að bjóða út meiri lífmassa fyrr en frekari upplýsingar og rannsóknir liggja fyrir um möguleg umhverfisáhrif.

Í Arnarfirði til að mynda er farið að bera verulega á eldislaxi í þeim ám sem eru í nánd við eldið. Einnig er búið að heimila notkun á eiturefnum á svæðinu til að berjast við lúsavandamál. Áhrifin

af þessu eru ekki enn vituð, en það er nokkuð ljóst að erfðablöndun og notkun eitrefna hefur ekki góð áhrif á náttúruna. Eftir því sem umfang starfseminnar eykst, aukast þessi áhrif. Hvers vegna er því svo mikilvægt núna að sjá til þess að allur lífmassi sem búið er að heimila samkvæmt burðarþolsmati sé nýttur? Það er skilyrðislaust hlutverk stjórnvalda samkvæmt lögum og alþjóðaskuldbindingum eins Árórsarsamningum að vernda náttúru landsins og væri því réttar að meta nýtingu á lífmassa eftir því hvað rannsóknir opinberra og óháðra aðila á umhverfisáhrifum í rauntíma mun leiða í ljós.

Út frá frumvarpi þessu má ætla að það sé markmið stjórnvalda að reyna að fylla tiltekna firði af sjókvíaeldi uns firðirnir eru komnir að þolmörkum. Það er þangað til þeir eru alveg við það að eyðileggjast. Hvers vegna liggur stjórnvöldum svona mikið á að fylla þessa firði af mengandi starfsemi? Væri ekki nær að rannsaka áhrif þess eldis sem nú þegar er til staðar, og á sama tíma fylgjast náið með þeim gríðarlegu framförum og fjárfestingum sem eru í landeldi í öðrum löndum?

Í umsögn Landsambands Veiðifélaga (LV), dags. 01.12.2020 um frumvarp þetta er talað um hugtakið „*Salami Slicing*“. Þar er verið að vísa til þess að skipta verkefnum upp t.d. umhverfismati, þ.e. að ef úthlutun lífmassa (verkefni) er brotin niður í smærri úthlutanir þá er hætta á því að Skipulagsstofnun meti lífmassann sem svo lítinn að ekki sé þörf á að ráðast í nýtt umhverfismat. Samanlagður lífmassi í firði gæti þó verið það mikill að sannarlega sé þörf á nýju umhverfismati, en það er hægt að skauta framhjá því sökum þess að úthlutun lífmassa var skipt niður í þrep. NASF tekur heilshugar undir þessar áhyggjur LV. Vegna framangreinds ætti úthlutun á vannýttum lífmassa alltaf að fara í umhverfismat.

Einnig ber að nefna að áhættumat erfðablöndunar þarf að endurskoða á þriggja ára fresti. Ef nýtt áhættumat gæfi til kynna að lækka ætti lífmassa í firðinum, hvaða áhrif myndi það hafa á lífmassa sem úthlutað hefur verið eftir þeim leiðum sem frumvarp þetta kveður á um? Í flestum tilfellum er áhættumat lægra en burðarþolsmat. Áhættumatið leggur mat á það hveru mikið sjókvíaeldi má stunda án þess að valda óafturkræfum erfðafræðilegum skaða á villtum stofnum. Ef það á að fara að bjóða út „vannýttan“ lífmassa á þá eingöngu að fara eftir burðarþolsmati? Sú staða gæti komið upp að lífmassi sé „vannýttur“ samkvæmt burðarþolsmati, en „ofnýttur“ samkvæmt áhættumati.

NASF tekur því ávallt fagnandi að verið sé að styrkja regluverk í kringum þennan umdeilda iðnað en það er ljóst að það verður að gera frumvarp þetta skýrara og sýna fram á hvernig það samræmist yfirlýsingum stjórnvalda um að stunda skuli sjókvíaeldi í sátt og samlyndi við náttúru og villta laxfiska Íslands, samanber 1.gr laga um fiskeldi.

Virðingarfyllst,

*Elvar Örn Friðriksson*

---

f.h. NASF á Íslandi  
Elvar Örn Friðriksson



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
bt. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 2. desember 2020

2012003SA KB/bg  
Málalýkill: 00.63

### Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 18. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál. Umsögn þessi er unnin í samstarfi sambandsins og Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um heimild til að úthluta opinberlega vannýttum lífmassa sem verði forsenda umsóknar um nýtt eða endurskoðað rekstrarleyfi í firði eða á hafsvæði þar sem fiskeldi er þegar stundað. Fram kemur í mati á áhrifum að verði frumvarpið að lögum geti það leitt til tekjuaukningar fyrir ríkissjóð, bæði vegna almennra fyrirmæla laga um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, nr. 89/2019, og vegna greiðslu samkvæmt útboði.

Sambandið ásamt Samtökum sjávarútvegssveitarfélaga vilja ítreka fyrri kröfu um hlutdeild í tekjum hins opinbera af nýtingu sameiginlegra auðlinda. Það er með öllu óásættanlegt að hluti gjalds vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó renni ekki beint til viðkomandi sveitarfélaga heldur fari allt gjaldið í ríkissjóð og sveitarfélög geti síðan sótt um styrki úr fiskeldissjóði. Slík aðferðafræði ýtir undir samkeppni milli sveitarfélaga og gerir þeim ókleift að skipuleggja uppbyggingu innviða til lengri tíma. Sjálfsagt og eðlilegt er að hluti auðlindaarðs renni til viðkomandi sveitarfélaga til uppbyggingar innviða á þeim svæðum sem nýtast við uppbyggingu fiskeldis. Meðfylgjandi er umsögn sambandsins og Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga frá 1. mars 2019 þar sem nánar er farið yfir mikilvægi þess að sveitarfélög fái beina hlutdeild í tekjum af fiskeldi.

Er það því skýr krafa sambandsins og Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga að lögunum sé breytt og stjórnvöld tryggji sveitarfélögum hlutdeild í þeim tekjum sem hið opinbera fær af nýtingu sameiginlegra auðlinda landsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri



Atvinnuveganefnd Alþingis  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík  
*Sent með tölvupósti*

Reykjavík, 2. desember 2020

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi)**

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir SFS eða samtökin) hafa að beiðni atvinnuveganefndar Alþingis tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi). Með frumvarpinu er mælt fyrir um heimild hins opinbera til að bjóða út lífmassa í fjörðum og á hafsvæðum sem skipt hefur verið í eldissvæði sem heimilt getur verið að ala og er umfram heimildir í rekstrarleyfum fiskeldis og heimildir sem veittar kunna að verða á grundvelli fyrirbyggjandi umsókna. Af efni frumvarpsins má ráða að því er ætlað að hafa þau áhrif að úthlutun svokallaðs vannýtts lífmassa geti ekki farið fram með öðrum hætti en á grundvelli útboðs.

Samtökin taka undir þá stefnu sem fram kemur í fyrirbyggjandi frumvarpi að stuðla að betri nýtingu fjarða og hafsvæða til fiskeldis til samræmis við markmið laga um fiskeldi. Leiki vafi á því hvort núverandi lagaumhverfi heimili úthlutun þess sem kallað er vannýttur lífmassi fagna samtökin því að sá vafi sé tekinn af með skýrum og afgerandi hætti. Engu að síður er mikilvægt að við allar slíkar lagabreytingar sé gætt að sjónarmiðum um jafnræði, hlutlægni og gagnsæi og að tekið sé tilhlýðilegt tillit til réttmætra hagsmuna og væntinga eldisfyrirtækja sem hafa þegar lagt grunn að nýtingu vannýtts lífmassa. Í því sambandi telja samtökin ástæðu til að endurskoða ákveðna efnisþætti frumvarpsins og færa til betri vegar.

Með framangreint í huga óska samtökin eftir því að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpsdrögin:

1. SFS óskuðu eftir því að Ragnar Árnason, prófessor í fiskihagfræði við Háskóla Íslands, veitti umsögn um fyrirbyggjandi frumvarp frá hagfræðilegum sjónarhóli. Umsögn Ragnars í heild sinni er meðfylgjandi erindi þessu, en meginatriði greiningar hans má draga saman með svofelldum hætti:
  - Aðferðir þær sem beitt hefur verið til að ákvarða umfang fiskeldis á tilteknum hafsvæðum eru í grundvallaratriðum óviðeigandi og ekki þess umkomnar að komast að þjóðhagslega hagkvæmum niðurstöðum.
  - Jafnvel þótt stjórnvöld hefðu valið þjóðhagslega hagkvæmustu nýtingu viðkomandi hafsvæða til fiskeldis er engin hagræn ástæða til að innheimta af fiskeldinu gjald fyrir þennan aðgang. Slíka skatta er m.ö.o. ekki unnt að réttlæta með hagrænni nauðsyn. Þvert á móti bendir flest til þess að þeir séu þjóðhagslega skaðlegir, ekki síst þegar til lengri tíma er litið.
  - Með gildandi lögum um fiskeldi (nr. 71/2008) hefur íslenska ríkið tekið sér einokunaraðstöðu til úthlutunar leyfa til fiskeldis. Með margvíslegri framkvæmd

Þessara laga, þ.á m. ómálefnalegum takmörkunum á útgefnum leyfum, óeðlilega hárrí gjaldtöku fyrir þau og óskilvirkri afgreiðslu umsókna, og þeim áformum um aukna og óskilvirka gjaldheimtu sem fram koma í því frumvarpi sem hér er sérstaklega til umsagnar hefur ríkið beitt þessari einokunarstöðu til að víkja frá því sem gerst hefði á frjálsum markaði á þessu sviði og jafnframt þjóðhagslega hagkvæmum niðurstöðum.

- Laxeldi í sjó getur orðið mjög verðmætur atvinnuvegur á Íslandi eins og hann hefur orðið í Noregi og Færeyjum. Sérstök skattlagning á greinina, ekki síst á núverandi viðkvæmu þróunarstigi hennar, getur ekki orðið til annars en að draga úr vaxtamöguleikum hennar og þar með hagvexti á Íslandi og lífskjörum í framtíðinni. Af sömu ástæðum getur svona skattlagning einnig orðið til að lækka núvirði skatttekna hins opinbera og þar með rýra fjárhag þess.
- Sterk rök benda til þess að þjóðhagslega hagkvæmari niðurstaða um nýtingu takmarkaðra hafsvæða fengist með því að stjórnvöld sköpuðu skilyrði fyrir því að mismunandi nýtingaraðilar gætu samið sín á milli um þá nýtingu sem þeim er sameiginlega hagfelldust.

Nánari umfjöllun og rökstuðning Ragnars má finna í meðfylgjandi fylgiskjali.

2. Ljóst er að staða mála í einstökum fjörðum og svæðum gagnvart fyrirbyggjandi frumvarpi er ákaflega misjöfn. Sértek lagasetning sem felur í sér breytingu á úthlutunarfyrirkomulagi lífmassa mun þannig fyrirjáanlega hafa íþyngjandi afleiðingar í för með sér fyrir einstök fyrirtæki umfram önnur. Í því samhengi athugast að þrátt fyrir að almennt sé viðurkennt að löggjafinn hafi rúmt svigrúm til að mæla fyrir um lagaumgjörð tiltekinna atvinnugreina, verður lagasetning að vera málefnaleg og gæta þess að mismuna ekki fyrirtækjum í andstöðu við grunnreglur stjórnarskrárinnar. Það leiðir til þess að við undirbúning lagafrumvarpa þarf að meta með vönduðum hætti að gætt sé grundvallarsjónarmiða um jafnræði og meðalhóf við lagasetningu.

Að mati samtakanna standa til boða aðrar minna íþyngjandi leiðir en útboð vannýtts lífmassa sem eru betur til þess fallnar að ná því yfirlýsta markmiði frumvarpsins að stuðla að betri nýtingu fjarða og hafsvæða til fiskeldis. Óvissa við framkvæmd og gjaldtöku vegna útboðs þrengir óhjákvæmilega að rekstrarskilyrðum fiskeldisfyrirtækja og hægir á þeirri uppbyggingu sem nauðsynleg er í atvinnugreininni svo hún geti til framtíðar skapað góð störf og skilað tekjum til samfélagsins. Betur færi á því að með lögum væri tekið af skarið um það að eldisfyrirtækjum sé heimilt, að undangengnu mati á umhverfisáhrifum, að sækja um aukningu á lífmassaheimildum starfs- rekstrarleyfa vegna vannýtts lífmassa viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis. Slíkt myndi liðka fyrir uppbyggingu og stuðla að því að nýting geti hafist sem fyrst með tilheyrandi ábata fyrir íslenskt samfélag. Slík tilhögun myndi samræmast því fyrirkomulagi sem er þegar við lýði vegna breytinga á starfs- og rekstrarleyfum samhliða hækkun á burðarþols- og áhættumati. Ekki fæst séð hvaða málefnalegu rök geta legið því til grundvallar að láta það sem kallað er vannýttur lífmassi sæta annarri og meira íþyngjandi málsmeðferð.

3. Í 4. mli. fyrirhugaðrar 3. mgr. 4. gr. a. segir að sá lífmassi sem um ræðir taki hlutfallslegum breytingum innan viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis, sbr. 6. gr. b., uns rekstrarleyfi er gefið út.

Í athugasemdum við ákvæðið segir að með þessu sé leitast við að tryggja fyrirsjáanleika með því að mæla fyrir um að uns rekstrarleyfi verði gefið út taki vinnýttur lífmassi hlutfallslegum breytingum komi til breytinga á burðarþoli.

Að mati samtakanna skortir hér á að tekin sé afstaða til álitamála sem geta komið upp við breytingar á lífmassaheimildum viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis áður en starfsemi á grundvelli útboðsheimildar getur hafist. Ómögulegt er að segja til um það fyrr en málsmeðferð skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er að baki hver séu líkleg áhrif tiltekinnar framkvæmdar á umhverfið og hvort takmarka verði eldi með einhverjum hætti til að bregðast við slíkum áhrifum. Þá ber Hafrannsóknastofnun lögum samkvæmt að endurskoða bæði burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar svo oft sem þurfa þykir, sbr. 3. mgr. 6. gr. a og 2. mgr. 6. gr. b. laga um fiskeldi, og í tilviki áhættumats er lögákveðið að endurskoðun skuli eiga sér stað eigi síðar en á þriggja ára fresti. Allt eins er líklegt að slík endurskoðun leiði til skerðingar á lífmassaheimildum.

Óháð því hvort lífmassa er úthlutað á grundvelli útboðs eður ei liggur fyrir að umfang lífmassa sem heimilt er að nýta samkvæmt rekstrar- og starfsleyfum þarf að vera í samræmi við það umfang sem hefur hlotið málsmeðferð skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og gildandi burðarþols- og áhættumat hverju sinni. Eins og fyrirbyggjandi frumvarp er úr garði gerð er því ekki loku fyrir það skotið að andlag lífmassaútboðs skerðist í heild eða að hluta á grundvelli utanaðkomandi þátta eftir að greiðsla hefur farið fram en áður en unnt er að hefja framleiðslu. Við slíkar aðstæður kann viðkomandi eldisfyrirtæki að hafa lagt í kostnað við mat á umhverfisáhrifum og undirbúning framleiðslu í trausti þess að geta nýtt sér lífmassa sem sætt hefur útboði. Til álita kemur hvort skerðing lífmassaheimildar við þessar aðstæður samræmist þeim skilyrðum sem sett eru fyrir eignaskerðingum í 72. gr. stjkskr., m.a. með hliðsjón af eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu, án þess að fullar bætur komi fyrir. Hvergi í fyrirbyggjandi frumvarpi er tekið á þessum aðstæðum, t.d. að því er varðar rétt fiskeldisfyrirtækja til bóta eða endurgreiðslu.

Í þessu samhengi telja samtökin jafnframt brýnt að fyrir liggi við hvaða tímamark greiðsluskylda á grundvelli útboðs á að miðast, þ.e. hvort stofnast eigi til greiðsluskyldu þegar tilboði er tekið, þegar álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, þegar starfs- og rekstrarleyfi eru útgefin eða þegar eldi hefst á eldisstöð.

4. Í 3. ml. fyrirhugaðrar 3. mgr. 4. gr. a. frumvarpsins er mælt fyrir um að við útboð á lífmassa sé skylt að setja lágmarksverð. Ekkert kemur hins vegar fram í ákvæðinu um hvernig slíkt lágmarksverð skuli ákvarðað. Í athugasemdum við frumvarpið segir að lágmarksverð muni „byggja á mati sérfræðinga um mögulegt verðgildi“ og við það mat megi „líta til reynslu í nágrannalöndum.“ Sérstaklega er tekið fram að taka megi mið af lágmarksverði í útboði fyrir lífmassa í Noregi í ágúst 2020, leiðrétt fyrir mismunandi aðstæður á Íslandi, svo sem vegna mismunar í álagningu gjalda af framleiðslu. Gera megi ráð fyrir þeim möguleika að lágmarksverð á Íslandi verði samkvæmt þessu ákvæðið sem hlutfall af því sem er í Noregi.

Það getur verið gott að horfa til framkvæmdar í öðrum löndum þegar verið er að móta löggjöf á Íslandi en þá verður viðmiðið sem styðjast á við að vera hæft til samanburðar. Í máli þessu er full ástæða til að gjalda varhug við því að horft verði til Noregs við mat á lágmarksverði útboðs, jafnvel þó leiðrétt verði fyrir mismunandi gjaldaumhverfi. Fyrir því eru ýmsar ástæður:

- Við Ísland hefur eldi á Atlantshafslaxi í sjókvíum ekki náð sér verulega á fót fyrr en á allra síðustu árum. Þrátt fyrir að fiskeldi sé að verða veigamikil stoð í íslensku efnahagslífi verður að hafa í huga fiskeldisfyrirtæki eru enn í uppbyggingarfasa og ljóst er að greinin stendur frammi fyrir verulegri fjárfestingaþörf og innviðaupbyggingu á næstu árum. Til samanburðar hófst laxeldi í Noregi í lok sjötta áratugs tuttugustu aldar og hefur frá þeim tíma verið í stöðugri þróun og uppbyggingu. Norsk eldisfyrirtæki búa því að áratuga reynslu og markaðsforskoti sem gerir þeim kleift að vera leiðandi á heimsvísu í framleiðslu og markaðssetningu á laxi. Það skal jafnframt tekið fram að sala á leyfum til fiskeldis hófst ekki í Noregi fyrr en eftir aldamót, en fram að því greiddu eldisfyrirtæki aðeins hóflegt gjald fyrir leyfi.
- Útboð vegna heimilda til fiskeldis í Noregi grundvallast á kerfi sem er í öllum meginatriðum frábrugðið því sem lög hér á landi kveða á um. Þar er um að ræða útboð varanlegra og framseljanlegra heimilda, eins og almennt gildir um leyfi til fiskeldis í Noregi. Að loknu útboði geta norsk fiskeldisfyrirtæki ráðstafað úthlutaðri heimild með mun víðtækari hætti en mögulegt er hér á landi, m.a. með því að flytja þær á milli eldisstöðva og eldissvæða og með því að samnýta lífmassa og eldisstöðvar með öðrum eldisfyrirtækjum til þess að ná fram hámarks samlegð og hagræðingu. Slíkar heimildir er enn fremur unnt veðsetja, framselja eða framleigja tímabundið til annarra eldisfyrirtækja. Mikil verðmæti felast í sveigjanleika norska kerfisins sem ekki eru fyrir hendi hér á landi.
- Við allan samanburð verður einnig að líta til þess að vaxtaskilyrði til eldis í Noregi eru betri en hér á landi með tilliti til veðurfars og ytri aðstæðna. Á bestu eldissvæðum þarlendis eru seiði sett út í sjó stærstan hluta ársins, en við Ísland takmarkar sjávarhiti þann tíma sem hægt er að setja seiði í sjókvíar. Af þessum sökum er almennt miðað við það að hlutfall milli ársframleiðslu og hámarkslífmassa í Noregi sé nálægt 1,4:1. Til samanburðar má líta til þess að samkvæmt áhættumati Hafrannsóknastofnunar er sama hlutfall við eldi hér á landi nálægt 0,8:1. Nýtni lífmassaheimildar er því önnur og minni hér á landi.

Af framangreindu er ljóst að ólíku er saman að jafna þegar borið er saman lagaumhverfi og ytri aðstæður til fiskeldis í Noregi og Íslands. Af því leiðir að andlag útboðs í Noregi er í grundvallaratriðum svo ólíkt þeim vannýtta lífmassa sem til stendur að bjóða upp hér á landi að útboðsverð í Noregi hljóta að teljast með öllu ósamanburðarhæf. Tilmæli í athugasemdum frumvarpsins um slíkan samanburð eru því fremur til þess fallin að afvegaleiða umræðuna og skapa óþarfa flækjustig þegar aðlaga á fyrirhugað útboð að íslenskum aðstæðum og gjaldaumhverfi.

Af hálfu SFS er mælt til þess að kveðið verði á um það með skýrum hætti í lagatextanum sjálfum að lágmarksverði skuli stillt í hóf og ákvarðað á grundvelli hlutlægra, málefnalega og fyrrisjáanlegra forsendna sem taki mið af íslenskum aðstæðum og gjaldaumhverfi.

5. Í ljósi þess að yfirlýst markmið laganna er m.a. að stuðla að betri nýtingu fjarða og hafsvæða til fiskeldis vakna spurningar um hvernig skuli með farið í þeim tilvikum er engin tilboð berast í útboði eða tilboð ná ekki lágmarksverði. Fram kemur í frumvarpinu að það verði viðfangsefni við samningu útboðslýsingar að taka afstöðu til þessa álitamáls, en að mati samtakanna færi betur á því að tekin yrði afstaða til þessa í frumvarpinu. Í því samhengi mætti t.d. horfa til þess að kveða sérstaklega á um að heimilt sé að viðhafa samningskaup ef engin tilboð berast.
6. Lagt er til að lífmassaheimildir sem úthlutað verður á grundvelli útboðs verði undanskildar frá ákvæðum V. kafla laga um fiskeldi um bótalaus afturköllun rekstrarleyfa.
7. Í 1. mli. fyrirhugaðrar 3. mgr. 4. gr. a. er kveðið á um að heimilt sé að úthluta opinberlega því magni í lífmassa „sem er umfram heimildir sem veitta kunna að verða á grundvelli umsókna sem til meðferðar koma samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II.“ Fram kemur í athugasemdum við ákvæðið að rétt þyki að benda á að einhver hluti þessara umsókna kunni að falla niður.

Á grundvelli sjónarmiða um meðalhóf telja samtökin rétt að kveðið verði á um það áður en til útboðs kemur á lífmassa sem rekja má til umsókna sem fallið hafa niður verði viðkomandi umsækjanda veittur hæfilegur frestur til athugasemda og til að skjóta ákvörðun um niðurfellingu umsóknar til úrskurðaraðila. Æskilegt er að við slíkar aðstæður bíði útboð lífmassaheimildar a.m.k. endanlegrar niðurstöðu á stjórnsýslustigi.

8. Af hálfu samtakanna er lagt til að fyrirhuguð lagabreyting verði sett fram í formi bráðabirgðaákvæðis sem falli sjálfkrafa úr gildi þegar vannýttum lífmassa hefur verið úthlutað. Slíkt yrði til þess að fallið að skerpa á samspili ákvæðisins við önnur ákvæði gildandi laga og reglugerða sem mæla fyrir um hvernig skuli fara með breytingar starfs- og rekstrarleyfa til samræmis við breytingar á burðarþols- og áhættumati hverju sinni.

\* \* \*

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi taka undir það markmið fyrirbyggjandi frumvarps að stuðla að betri nýtingu fjarða og hafsvæða til fiskeldis til samræmis við markmið laga um fiskeldi. Samtökin telja hins vegar að gjalda beri varhug við frekari gjaldtöku á atvinnugreinina á sama tíma og greinin stendur frammi fyrir verulegri fjárfestingarþörf. Greinin er í uppbyggingu og þarfnast svigrúms til að vaxa og dafna með sanngjörnum og heilbrigðum hætti.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi ítreka mikilvægi þess að atvinnuveganefnd endurskoði frumvarpið með hliðsjón af framangreindum ábendingum. Vönduð lagasetning er enda forsenda þess að sátt ríki um uppbyggingu fiskeldis.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllt

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

Sigurgeir Þóðarson

## Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi)

Lagt hefur verið fram á alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi). Frumvarp þetta er í mörgu aðfinnsluvert. Róttin að vandanum liggur að mörgu leyti í lögum þeim (nr. 71/2008), sem hinu tiltekna frumvarpi er ætlað að breyta, og framkvæmd þeirra. Því er í þessari umsögn óhjákvæmilegt að gera einnig athugasemdir við þau atriði í þessari umsögn.

Að undanteknu því að hið tiltekna frumvarp gefur kost á aukningu laxeldis á vissum svæðum, sem er nánast örugglega þjóðhagslega skynsamlegt, gerir það illt verra með tillögum sínum um hærri gjöld fyrir þá aukningu (í rauninni skattheimtu þar sem ekki er um endurgjald fyrir þjónustu að ræða) og flókna og dýra framkvæmd þeirrar skattheimtu.

Umsögn þessa má ekki skoða sem tæmandi úttekt á vanköntum umrædds frumvarps. Hún tekur einungis á vissum atriðum þess og þeirra laga (nr. 71/2008) sem frumvarpinu er ætlað að breyta og framkvæmd þeirra

### Meginatriði

1. Aðferðir þær sem beitt hefur verið til að ákvarða umfang fiskeldis á tilteknum hafsvæðum eru í grundvallaratriðum óviðeigandi og ekki þess umkomnar að komast að þjóðhagslega hagkvæmum niðurstöðum. Þar sem viðeigandi aðferðafræði er vel þekkt og tiltölulega hæglega framkvæmanleg er ástæða til að efast um að ákvarðanir um umfang fiskeldis sem byggjast á hinni röngu aðferðafræði geti talist málefnalegar.
2. Jafnvel þótt stjórnvöld hefðu valið þjóðhagslega hagkvæmustu nýtingu viðkomandi hafsvæða til fiskeldis er engin hagræn ástæða til að innheimta af fiskeldinu gjald fyrir þennan aðgang. Slíka skatta er m.ö.o. ekki unnt að réttlæta með hagrænni nauðsyn. Þvert á móti bendir flest til þess að þeir séu þjóðhagslega skaðlegir, ekki síst þegar til lengri tíma er litið. Eins og nærri má geta er skattlagning sem miðast við þjóðhagslega óhagkvæma nýtingu viðkomandi hafsvæðis enn skaðlegri.
3. Með gildandi lögum um fiskeldi (nr. 71/2008) hefur íslenska ríkið tekið sér einokunaraðstöðu til úthlutunar leyfa til fiskeldis. Með margvíslegri framkvæmd þessara laga, þ.á m. ómálefnalegum takmörkunum á útgefnum leyfum, óeðlilega hárra gjaldtöku fyrir þau og óskilvirkri afgreiðslu umsókna, og þeim áformum um aukna og óskilvirka gjaldheimtu sem fram koma í því frumvarpi sem hér er sérstaklega til umsagnar hefur ríkið beitt þessari einokunarstöðu til að víkja frá því sem gerst hefði á frjálsum markaði á þessu sviði og jafnfram þjóðhagslega hagkvæmum um niðurstöðum. Ef einkafyrirtæki hefði beitt sér líkt og ríkið að þessu leyti myndi það örugglega teljast brot á gildandi samkeppnislögum (nr. 44/2005).
4. Laxeldi í sjó getur orðið mjög verðmætur atvinnuvegur á Íslandi eins og hann hefur orðið í Noregi og Færeyjum. Sérstök skattlagning á greinina, ekki síst á núverandi viðkvæmu þróunarstigi hennar, getur ekki orðið til annars en að draga úr vaxtamöguleikum hennar og þar með hagvexti á Íslandi og lífskjörum í framtíðinni. Af sömu ástæðum getur svona



skattlagning einnig orðið til að lækka núvirði skatttekna hins opinbera og þar með rýra fjárhag þess.

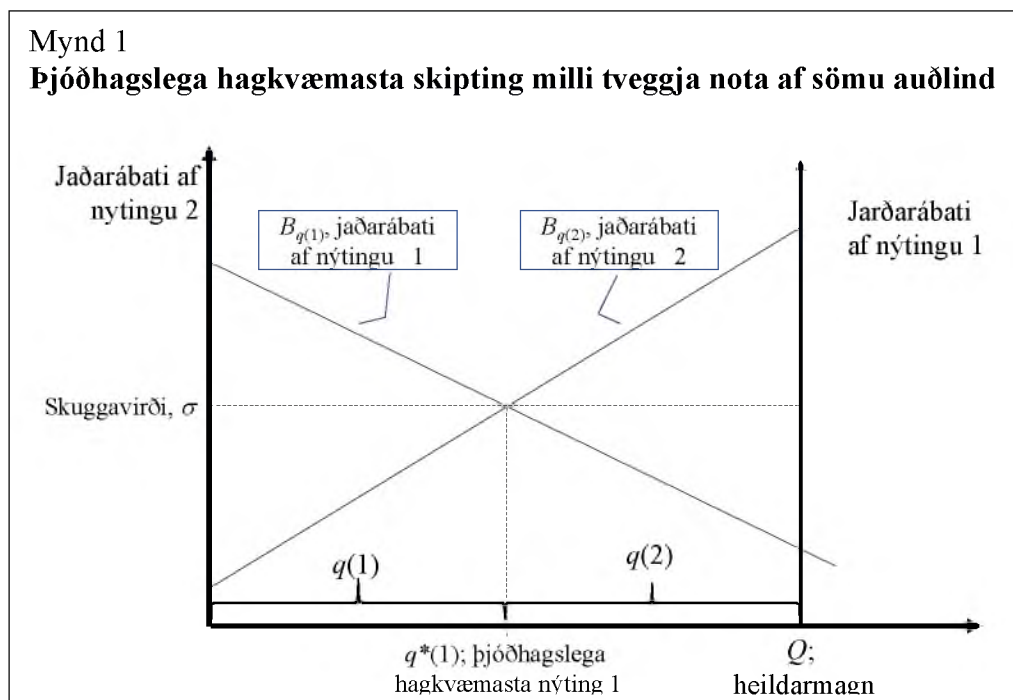
5. Sterk rök benda til þess að þjóðhagslega hagkvæmari niðurstaða um nýtingu takmarkaðra hafsvæða fengist með því að stjórnvöld sköpuðu skilyrði fyrir því að mismunandi nýtingaraðilar gætu samið sín á milli um þá nýtingu sem þeim er sameiginlega hagfelldust.

Nánari útskýringu á þessum niðurstöðum og rökunum fyrir þeim er að finna í meðfylgjandi greinargerð.

## 1. Þjóðhagslega hagkvæm nýting náttúruauðlindar og hvernig á að mæla hana

Margar náttúruauðlindir eru takmarkaðar í þeim skilningi að þær eru ekki nægilega miklar til að rúma þá notkun sem óskað er eftir. Með notkun er hér átt bæði við verndun auðlindarinnar og aðra nýtingu hennar. Það er fullþekkt og óumdeilt í hagfræði að við slíkar aðstæður felur hagkvæm ráðstöfun í sér að jaðarábati af mismunandi nýtingu auðlindanna (hvort sem er til verndunnar eða annarra nota) er jafn (sjá t.d. Hanley og fél. 1997).<sup>1</sup> Mikilvægt er að átta sig á því að þessi regla felur í sér magn nýtingar hvers aðila fyrir sig og þar með heildarnýtingu í hverjum tegundarflokki nýtingar! Sú niðurstaða er hin þjóðhagslega hagkvæma nýting. Kjarni þessarar meginreglu sem þjóðhagslega hagkvæmasta nýting verður að fullnægja er nánar útskýrður í viðauka 1.

Kjarnanum í þessari meginreglu er unnt að lýsa með myndrænum hætti eins og í mynd 1. Myndin lýsir skiptinu heildarmagns,  $Q$ , milli tveggja tegunda nýtingar. Nýting 1 er mæld eftir lárétta ásnum frá núlli, en nýting 2 frá heildarmagninu  $Q$  í vinstri átt. Þjóðhagslegur jaðarábati af hvorri nýtingunni fyrir sig er dregin sem hallandi línur. Þjóðhagslega hagkvæmasta skipting  $Q$  milli hinna tveggja nýtinga er þar sem þessar línur skerast (enda er þar jaðarábatinn jafn). Ekki þarf mikla umhugsun til að sjá að öll önnur skipting er ekki eins hagkvæm.



Af ofnagreindu og mynd 1 má sjá að til þess að finna þjóðhagslega hagkvæmstu nýtingu tiltekinnar auðlindar, eins og t.d. hafsvæðis er nauðsynlegt að hafa þekkingu á ábata þeirra nýtingaraðila sem um er að ræða og hvernig sá ábati breytist með nýtingunni.<sup>2</sup> Fyrir hendi eru

<sup>1</sup> Nánar tiltekið verður jaðarábati allrar þeirrar nýtingar sem á sér stað á að vera jafn.

<sup>2</sup> Nánar tiltekið ábataföllum þeirra

þekktar og margreyndar aðferðir til að finna þennan ábata (sjá t.d. Hanley og fél. 1997 og fjölmargar aðrar fræðibækur í hagnýtri hagfræði).

## 2. Rangar mælingaraðferðir eru ekki málefnalegar

Aðferðir til að finna þjóðhagslega hagkvæmustu nýtingu sem ekki beita ofnagreindum matsaðferðum eru í grundvallaratriðum óviðeigandi. Þær eru einfaldlega ekki þess umkomnar að komast að þjóðhagslega réttum niðurstöðum. Sé slíkum aðferðum engu að síður beitt og látið undir höfuð leggjast að hagnýta þau mælingarfræði sem að ofan er rakin og endurspeglast a hluta í mynd 1 og enn skýrar í viðauka 1 geta niðurstöðurnar ekki talist málefnalegar. Þær eru ekki málefnalegar vegna þess að þær eru sannanlega óviðeigandi og geta ekki komist að þjóðhagslega réttum niðurstöðum og vegna þess að til eru þekktar aðferðir sem eru fræðilega viðeigandi og geta komist að þjóðhagslega réttum niðurstöðum. Það að beita þeim ekki er eins og að nota metramál til að mæla þyngd eða reikna burðarþol brúa með læknisfræðilegum aðferðum. Draga verður í efa, svo ekki sé meira sagt, að niðurstöður slíkra mælinga geti talist málefnaleg í lagalegum skilningi.

## 3. Hagræn skilvirk verðlagning

Þjóðhagslega hagkvæmasta nýting, sem lýst er í kafla 1 felur í sér hagfræðilega rétt verð á nýtingunni. Þetta verð er skuggaverðið  $\sigma$  í mynd 1 eins og nánar er útskýrt í viðauka 1. Til að sjá gildi þessa skuggaverðs er gagnlegt að átta sig á því að ef fyrir hendi væri fullkominn markaður fyrir mismunandi nýtingu auðlindarinnar myndi jafnvægi á þeim markaði finnast við þjóðhagslega hagkvæmu skiptingu milli mismunandi nýtinga við verðið  $\sigma$  eins og í mynd 1. Ef allir nýtingaraðilar standa frammi fyrir verðinu  $\sigma$  myndu þeir allir kjósa þjóðhagslega hagkvæmustu nýtingu, þ.e.  $q^*(1)$  í mynd 1.

Mikilvægt er að átta sig á því að í rauninni þarf ekki að innheimta verðið  $\sigma$ . Ef aðilar eru í þjóðhagslega hagkvæmustu stöðu,  $q^*(1)$  í mynd 1, t.d. vegna þess að sú skipting hefur verið ákveðin, þarf einungis að segja þeim að ef þeir vilja auka nýtingu sína örlítið þurfi þeir að greiða upphæðina  $\sigma$  á einingu. Þar með munu þeir kjósa að gera það ekki.

Þetta merkir aðstjórnvald sem vill framkalla þjóðhagslega hagkvæmustu nýtingu hefur enga þörf fyrir að innheimta verðið  $\sigma$  eða eitthvert annað verð til að koma henni í kring. Nægilegt er að ákvarða hina þjóðhagslegu réttu skiptingu  $q^*(1)$ .<sup>3</sup> Í framhaldinu gæti stjórnvaldið tilkynnt að báðir (allir) nýtingaraðilar gætu fengið að auka sína nýtingu fyrir gjaldið  $\sigma$ .<sup>4</sup> Enn betra væri þó að stjórnvaldið afhenti hvorum aðila fyrir sig sinn nýtingarrétt og þeir gætu selt hann sín á milli. Með þessu fyrirkomulagi væru sköpuð skilyrði til þess að skilvirk markaðsöfl aðlöguðu nýtingu auðlindarinnar stöðugt að þjóðhagslega hagkvæmri stöðu með breyttum skilyrðum.

<sup>3</sup> En það er hvort eð er nauðsynlegt ef ákvarða á gjaldið  $\sigma$ .

<sup>4</sup> Ef annar (einn) aðilinn kýs það og greiðir  $\sigma$  ætti sú upphæð að renna til hinna nýtingaraðilanna sem verða að draga úr sinni nýtingu en ekki falla til hins opinbera sem skattur.

#### 4. Einokunarstaða og einokun

Í hagfræði hefur verið byggð upp mikil þekking á þjóðhagslegri skaðsemi einokunar (sjá t.d. Chamberlain 1962).<sup>5</sup> Á grundvelli þeirrar þekkingar leitast þróaðar þjóðir við að draga úr einokun. Hafa þær þessari viðleitni til stuðnings samið ýtarlega lagabálka og halda úti viðamiklu eftirlitskerfi með miklum tilkostnaði. Ísland er engin undantekning í þessu efni. Settur hefur verið viðamikill lagabálkur, samkeppnislög (nr. 44/2005) til að draga úr fákeppni og einokun og ríkið rekur heila stofnun, Samkeppniseftirlitið, með nálægt 30 starfsmönnum og 600 m.kr. árlegri fjárveitingu til að annast eftirlit með framkvæmd þessara laga. Vart er ofmælt, að lög þessi og starfsemi Samkeppniseftirlitsins hafa haft mikil mótandi áhrif á íslenskt atvinnulíf og þróun þess.

Nú er það svo að ríkið slegið eign sinni á hafsvæði til fiskeldis á öllu íslenska hafsvæðinu. Þar með hefur það komið í veg fyrir samkeppni í framboði á svæðum til fiskeldis. Ríkið hefur með öðrum orðum tryggt sér einokunarstöðu gagnvart fiskeldi í sjó á Íslandi.<sup>6</sup>

Þessi einokunarstaða (eða einokunarvald) virðist réttlætt með því að hinu opinbera beri fyrir hönd borgaranna og með heildarhagsmuni í huga að tryggja þjóðhagslega hagkvæma ráðstöfun og verndun (sem er önnur ráðstöfun) takmarkaðra náttúruauðlinda. Til þess að svo megi verða þarf ríkið hins vegar að beita viðeigandi aðferðafræði eins og útskýrt var í kafla 1 í þessari umsögn. Það hefur ríkið hins vegar kosið að gera ekki. Afleiðingin er að takmarkanir þær sem það hefur sett á fiskeldi eru nánast örugglega ekki í samræmi við þjóðarhag. Að þessu leyti má segja að þær séu ómálefnalegar.

Þar sem ríkið hefur umrædda einokunarstöðu og stjórnar sjálft mati á burðarþoli hafsvæða til eldis og stjórnar jafnframt framkvæmd og útfærslu þeirra reglna er því í lófa lagið að takmarka hafsvæði til fiskeldis umfram það sem þjóðhagslega hagkvæmt og selja aðgang að þeim á uppsprengdu verði. Afleiðingin er meiri skatttekjur til ríkisins, en minna fiskeldi en er þjóðhagslega hagkvæmt og því minni þjóðarframleiðsla og fátækari þjóð. Frumvarp það sem hér er til umsagnar ber þess merki að þetta sé nákvæmlega það sem er að gerast.

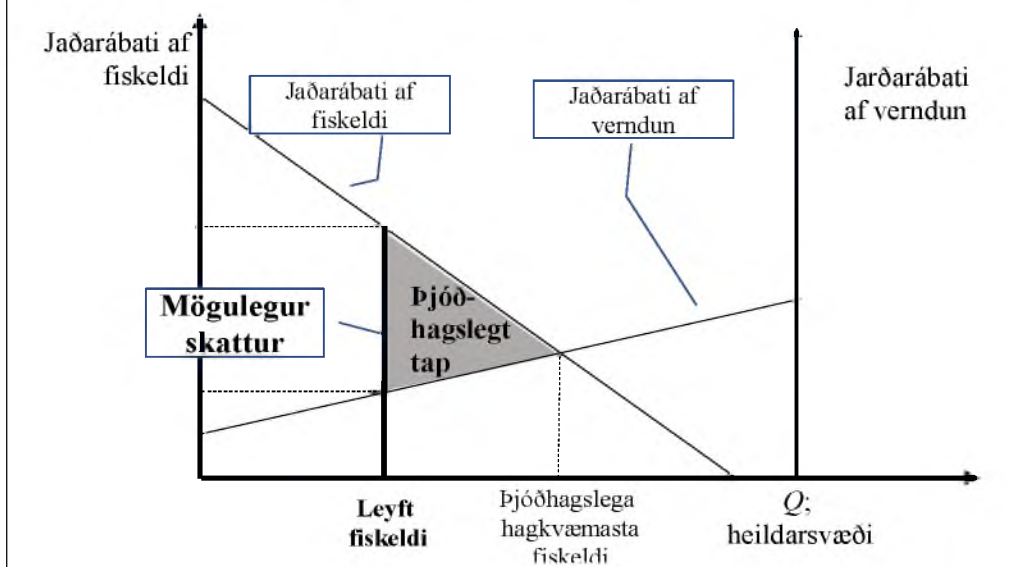
Unnt er að varpa ljósi á það sem um er að vera með hjálp afbrigðis af línuritinu í mynd 1. Gerum í einföldunarskyni ráð fyrir hafsvæði sem nýta má annars vegar til fiskeldis og hins vegar til verndunar (t.d. vegna neikvæðra ytri áhrifa eldis á villta laxastofna). Þjóðhagslega hagkvæmasta skipting nýtingarinnar milli þessara tveggja nýtingarflokka er þá sú sem lýst er í mynd 2. Sá aðili sem getur einokað aðgang fiskeldisins getur hins vegar e.t.v. hámarkað greiðslu fyrir aðganginn (þ.e. skatttekjurnar) með því að takmarka fiskeldið frekar. Það veldur hins vegar þjóðhagslegu tjóni líkt og lýst er með skyggða þríhyrningnum í mynd 2.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Mikilvægt er að átta sig á að frá hagfræðilegu sjónarmiði felst þjóðhagsleg skaðsemi einokunar ekki í því að einokarinn hafi fé af hinum einokaða heldur því að til þess að ná þessu fé brengrar einokarinn rétt skilaboð markaðsafla og veldur þar með bæði hreinni sóun í hagkerfinu í bráð og færir hagkerfið sennilega af hagkvæmustu hagvaxtarbraut.

<sup>6</sup> Rétt er að geta þess að skipulagsvald sveitarfélaga temprar að einhverju leyti þessa einokunarstöðu, en þó aðeins í þá átt að draga enn frekar úr framboðinu.

<sup>7</sup> Rétt er að taka fram að hugsanlegt er að það fiskeldi sem hámarkar skatttekjur sé meira en það sem er þjóðhagslega hagkvæmast. Af slíku of miklu fiskeldi er einnig þjóðhagslegt tap hliðstætt því sem lýst er í mynd 2.

Mynd 2  
Einokaður aðgangur að hafsvæði til fiskeldis



Mikilvægt er að átta sig á því að hið þjóðhagslega tap af of litlu leyfðu fiskeldi í mynd 2 þarf ekki að vera (og er líklega ekki) takmarkað við þá upphæð sem nemur flatarmáli skyggða þríhyrningsins. Ef t.d. hið opinbera notar aðstöðu sína til að innheimta gjald af fiskeldinu<sup>8</sup> fyrir nýtinguna gerist tvennt. Í fyrsta lagi verður afkoman í fiskeldinu nú lakari sem nemur upphæð gjaldsins. Í öðru lagi hefur hið opinbera nú meiri skatttekjur.

Hið fyrra, lakari afkoma í fiskeldi veldur því að greinin hefur minna umleikis til fjárfestinga, þróunarstarfs og launagreiðslna. Það dregur úr framförum í greininni og rýrir kjör starfslíðsins. Hin lakari afkoma veldur því einnig að minna fjármagn, mannauður og framtak leitar í þessa grein en þjóðhagslega hagkvæmast væri. Það gerir fiskeldið enn lakara sem atvinnuveg. Þetta gæti orðið sérstaklega þjóðhagslega kostnaðarsamt ef fiskeldi hér á landi á í harðri samkeppni við fiskeldi erlendis.

Síðara atriðið, meiri skatttekjur hins opinbera, geta einnig valið þjóðhagslegu tjóni. Það er vegna þess að tekjur í höndum hins opinbera eru að jafnaði er ver notaðar en sömu tekjur í höndum einkaaðila. Fyrir því eru ýmsar ástæður og mælingar sem of langt mál er að rekja hér (sjá nánar Buchanan og fél. 1980, Stanbury og Thompson 1995). Sé svo, er um viðbótarþjóðhagslegt tap að ræða.

Ennfremur þarf að gæta að því að til viðbótar við hið þjóðhagslega tap sem oftakmarkað fiskeldi veldur í mynd 2 og lýst er með þríhyrningnum, sýnir myndin glögglega að það, þ.e. hið oftakmarkaða fiskeldi felur í sér brenglaða verðlagningu á nýtingu hafsvæðisins. Fyrir fiskeldi er þetta verð (þ.e. jaðarábatinn af fiskeldi við hið leyfða fiskeldi, sjá mynd 2) of hátt. Fyrir hina nýtinguna, þ.e. er verndunina er verðið (þ.e. jaðarábatinn af meiri verndun sjá mynd 2) er verðið

<sup>8</sup> Jafnvel þótt hið opinbera myndi ekki innheimta slíkt gjald yrði einnig um viðbótarþjóna að ræða, einungis minna. Of langt mál er til að rekja það hér.

of lágt. Afleiðingin er röng hagræn skilaboð til beggja nýtingartegundanna, sem hefur áhrif á atferli þeirra (fjárfestingar, framtak og fl.) langt út fyrir þetta tiltekna dæmi, því aðilar mega að sjálfsögðu gera ráð fyrir svipuðu háttalagi hins opinbera á öðrum hafsvæðum og raunar auðlindanýtingu yfirleitt. Afleiðing þessa er síðan brengluð þróun hagkefisins miðað við það sem þjóðhagslega hagkvæmast væri.

## 5. Skattlagning, hagvöxtur og skatttekjur til lengri tíma

Margt, þ.á m. reynslan í Noregi og Færeyjum sýnir að framleiðsluvirði í laxeldi og öðru fiskeldi hér á landi getur orðið mjög mikið og jafnvel af svipaðri stærðargráðu og nú er í sjávarútvegnum. Til þess að svo megi verða er hins vegar nauðsynlegt að hið opinbera haldi vel á spöðunum.

Sjókvíældi á laxi og markaðssetning afurðanna er tæknilega þróuð atvinnugrein. Alþjóðleg samkeppni er hörð á þessu sviði og fer harðnandi. Aðeins tæknivæddustu og best reknu fyrirtækin munu geta staðist til lengdar.

Mikilvægt er að átta sig á að enginn skortur er á hentugum hafsvæðum til laxeldis í sjó í heiminum. Það eru því ekki þessi náttúruskilyrði sem líkleg eru til að ráða úrslitum um staðsetningu laxeldis. Fullvíst má telja að það verði fyrst og fremst rekstrarskilyrðin í heild svo sem tækniþekking, gæði vinnuafns, innviðir í víðum skilningi (þ.á m. samgöngur) og sú rekstrarumgjörð sem stjórnvöld á svæðinu búa atvinnugreininni, sem ræður því hvar laxeldið verur í framtíðinni. Veigamiklir þættir í hinni opinberu rekstrarumgjörð er fyrirkomulag og skilvirkni leyfisveitinga og eftirlits, tæknilegur og markaðslægur stuðningur og að sjálfsögðu þau gjöld og skattar sem lögð eru á greinina. Mikilvægt er að átta sig á að lönd þar sem laxeldi skýtur rótum og nær að þroskast muni njóta forskots fram yfir önnur til lengri tíma.

Eins og að framan er rakið hafa íslenskum stjórnvöldum verið mjög mislagðar hendur við að setja laxeldi hér á landi þjóðhagslega skynsama rekstrarumgjörð. Leyfisveitingakerfið er í grundvallaratriðum rangt; - þau þjóðhagslegu sjónarmið sem leggja ætti til grundvallar við nýtingu hafsvæða eru ekki einu sinni tekin til álit. Kerfið er jafnframt þunglamalegt, seinvirkt og dýrt. Þá virðast skammsýn skattlagningarárátta, eins og það frumvarp sem hér er til skoðunar sýnir, ráða allt of miklu. Mikilvægt er að átta sig á að skattlagning og gjaldtaka umfram kostnað við umbeðna þjónustu er ekki eðlilegur, hvað þá nauðsynlegur þáttur í þjóðhagslega hagkvæmu fiskeldi í landinu. Fullyrðingar í þá veru eru byggðar á sandi. Slík skattheimta og gjaldtaka getur aðeins haft þann tilgang að fjármagna önnur útgjöld hins opinbera og þarf því að rökstyðja sem slík.

Miðað við helstu samkeppnislöndin á þessu sviði, Noreg, Chile, Skotland og Kanada er laxeldi hér á landi hverfandi og er enn að slíta barnsskónum. Því skiptir miklu að sæmilega sé búið að þeim vísi að atvinnuveginum sem nú er fyrir hendi þannig að hann geti orðið jafn stór og öflugur í framtíðinni og efni standa til. Sá árangur næst hins vegar ekki nema rekstrarskilyrði fyrir laxeldi hér verði a.m.k. jafngóð og erlendis.

Háir skattar nú og önnur gjöld munu örugglega draga úr vexti greinarinnar og þar með getu hennar til skattgreiðslna í framtíðinni. Staðan getur hæglega verið sú að núvirði skattgreiðslna

greinarinnar vaxi við það að lækka núverandi skatta og gjöld en ekki hækka þau eins og umrætt frumvarp gerir ráð fyrir. Ef marka má greinargerð með umræddu frumvarpi hefur slík athugun ekki átt sér stað og ekki einu sinni minnst á þá hlið málsins. Getur það vart talist annað er léleg stjórnsýsla sem er auðvitað óviðunandi.

Með því að skattheimtan dregur úr vexti greinarinnar dregur hún einnig úr hagvexti í landinu<sup>9</sup>. Þar sem skatttekjur hins opinbera ráðast fyrst og fremst af landsframleiðslunni í heild fremur en því sem tekst að draga út úr laxeldi munu þessi áhrif lækka skatttekjur hins opinbera í framtíðinni auk þess sem minni landsframleiðsla rýrir auðvitað hag landsmanna.

Það er ekki aðeins að sérstök skattheimta og gjaldtaka af laxeldi dragi úr vaxtarmöguleikum þeirrar greinar. Slík sérstök skattheimta umfram það sem aðrir atvinnuvegir búa við, mismunar atvinnuvegum og brenglar þar með þróunarbraut efnahagslífsins í átt frá því sem þjóðhagslega hagkvæmast er. Í íslenska hagkerfinu eru sumir atvinnuvegir styrktir (landbúnaður, ferðaiðnaður, afþreyingariðnaður, orkuiðnaður). Aðrir njóta hvorki styrkja né eru sérstaklega skattlagðir (verslun og þjónusta og ýmsar iðngreinar). Þriðji hópur atvinnuvega ber hærri gjöld en aðrir (er yfirskattlagður). Í þeim hópi eru sjávarútvegur og fiskeldi.

Ljóst má vera að sjávarútvegur og fiskeldi eru ekki sérstaklega skattlagðir vegna þess að þeir hafi sérstaklega slæm áhrif á umhverfið. Ef svo væri myndi orkuiðnaðurinn sem augljóslega hefur miklu meiri neikvæð áhrif á umhverfisgæði ekki vera styrktur heldur skattlagður sérstaklega. Ástæðan fyrir sérstakri skattlagningu á sjávarútveg og fiskeldi virðist miklu frekar vera sú að hér er um arðsama atvinnuvegi að ræða sem geta þolað meiri skattheimtu, a.m.k. til skamms tíma lítið, án þess að leggja upp laupana.

Við virðumst því standa frammi fyrir afskaplega furðulegri opinberri efnahagsstjórn. Atvinnuvegir sem geta greitt góð laun og staðið undir hagvexti á Íslandi eru skattlagðir sérstaklega og þannig reynt að draga úr þeim máttinn, en atvinnuvegum sem ekki geta skilað meðalframlagi í þjóðarbúskapinn eru styrktir og þannig reynt að viðhalda þeim. Í svona efnahagsstjórn felst auðvitað tilræði við efnahagslega framtíð þjóðarinnar. Vandséð er að það geti talist þjóðhagslega hagkvæmt.

Frumvarp það sem hér er til umræðu er af þessu tagi. Í stað þess að fram komi frumvarp um þjóðhagslega skynsamlegt fyrirkomulag á skiptingu takmarkaðra hafsvæða til laxeldis og annarra gagnlegra nota er hér lagt fram frumvarp um enn frekari gjöld á laxeldi og flóknari stjórnsýslu við framkvæmdina.

Af ofangreindu virtu eru allar líkur á að þau auknu gjöld á laxeldi og annar kostnaður sem í þessu frumvarpi felast muni (i) draga úr hagvexti, (ii) gera landsmenn fátækari en ella og (iii) sennilega lækka skatttekjur hins opinbera í framtíðinni.

---

<sup>9</sup> Nema auðvitað ef skatttekjumar verða notaðar til að örva hagvöxt enn meira á einhverju öðru sviði sem telja verður afar langsótt.



## 6. Útboð

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að réttur til að ala “vannýttan lífmassa” verði boðinn út. Vandséð er hvaða tilgangi sú aðferð á að gegna öðrum en þeim að hámarka sölutekjur.<sup>10</sup> Slík stefna eða öllu heldur aðferð við skattheimtu er hins vegar nánast örugglega þjóðhagslega óhagkvæm eins og útskýrt hefur verið í fyrri köflum þessarar umsagnar.

Útboð eru fremur sjaldgæf aðferð við verðlagningu. Þau eru helst notuð þegar selja þarf einstakar vörur eins og listaverk eða formuni sem ekki eiga sér sinn líka og því ekkert þekkt verð á.

Miðað við venjulega verðlagningu eru útboð eru tiltölulega dýr í framkvæmd. Það að kaupa vöru á hagstæðu verði á tilboði krefst flókins mats á því sem aðrir tilbjóðendur munu bjóða. Slíkt mat getur verið mjög kostnaðarsamt. Þar við bætist að frá þessu er stutt yfir í flókna samkeppnisleiki (e. competitive games) við aðra tilbjóðendur og útbjóðanda. Útbjóðandi verður að glíma við þessar aðstæður. Hann verður að varast leikfléttur tilbjóðenda. Hann verður að gæta þess vandlega að þeir fái ekki aðgang að mismunandi upplýsingum, tilboð þeirra séu metin með sama hætti og þeim sé ekki í neinu mismunandi. Allt þetta er dýrt, jafnvel mjög dýrt. Þessi kostnaður er einmitt ástæðan fyrir því hvað útboð eru sjaldgæf í viðskiptum. Það er einfaldlega hagkvæmara fyrir báða aðila, og þar með þjóðhagslega hagkvæmast að verðleggja með öðrum hætti.

Hitt er síðan annað mál að með útboði er stundum unnt að pína út herra verð fyrir vöruna en fást myndi á frjálsum markaði.<sup>11</sup> Slíkt er hins vegar ekki í samræmi við þjóðarhag og ætti því ekki að vera stundað af hinu opinbera.

Eins og fyrr er útskýrt (kafla 1) er mikilvægt að finna þjóðhagslega rétta nýtingu hafsvæða og þar með þjóðhagslega hagkvæmasta umfang fiskeldis á hverju svæði. Umrædd útboð á fyrirfram (og ranglega) ákveðnum eldisrétti geta ekki náð þessu marki. Miklu nær lagi væri að þeir aðilar sem málið snertir, þ.e. í þessu tilfalli einkum laxeldismenn og eigendur laxveiðiáa, kæmu saman og semdu sín á milli um bæði eldisumfangið og greiðslur. Hér er ekki um mjög fjölmenna hópa að ræða. Sé réttur þessara aðila skýr, benda bæði fræðikenningar og víðtæk reynsla til þess að þjóðhagslega hagkvæm samkomulag næðist (sjá t.d. Coase 1962).

Vilji hið opinbera stuðla að þjóðhagslegri hagkvæmni í nýtingu takmarkaðra hafsvæða væri því nær að beita afli sínu til að skapa sem best skilyrði fyrir því að viðkomandi nýtingaraðilar geti náð samkomulagi af þessu tagi í stað þess að fyrirskipa þá lausn sem því hentar og nota tækifærið til þjóðhagslega skaðlegrar skattheimtu.

---

<sup>10</sup> Það er umhugsunarvert að sama aðferð var notuð af danska konungnum til að hámarka tekjur krónunnar af réttinum til að versla við Ísland á dögum einokunarverslunarinnar.

<sup>11</sup> Aðalatriðið er að með því að hanna útboðin með viðeigandi hætti hefur útbjóðandi tækifæri til að gera upptækt það sem í hagfræði er kölluð hagsbót kaupanda.

## Tilvísanir

- Chamberlin, E.H. 1962. *The Theory of Monopolistic Competition*. 8<sup>th</sup> edition. Harvard University Press, MA.
- Debreu, G. 1959. *Theory of Value*. Cowles Foundation. Monograph 17. Yale University Press, New Haven.
- Arrow, K. og F. Hahn. 1971. *General Competitive Analysis*. Holden-Day. San Francisco.
- Hanley, N., J. Shogren and B. White. 1997. *Environmental Economics in Theory and Practice*. Macmillan Text in Economics. Macmillan Press.
- Kuhn, H. and Tucker. A. 1951. Nonlinear Programing. In J Neyman (ed.) *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on mathematical Statistics and Probability*. University of California Press.
- Buchanan, J. M., R. D. Tollison, and Gordon Tullock, eds., 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stanbury, W. og F. Thompson. 1995. Toward a Political Economy of Government Waste: First Step. *Public Administration Review*. 55: 418-427.

## Viðauki 1

### Þjóðhagslega hagkvæm nýting

Gerum ráð fyrir einhverju mælanlegu fyrirbæri, eins og t.d. hafsvæði sem unnt er að nýta á mismunandi vegu. Táknum umfang fyrirbærisins með  $Q$  og mismunandi nýtingu með  $q(i)$ , þar sem  $i$  táknar nýtingu af tegund  $i$  og  $i=1,2,\dots,I$ .<sup>12</sup>

Augljóst að heildarnýtingin getur ekki verið umfram fyrirbærið, þ.e.  $\sum_{i=1}^I q(i) \leq Q$ .

Gerum nú ráð fyrir að af sérhverri nýtingartegund sé einhver þjóðhagslegur ábati sem við betum táknað með ábatafallinu

$$B(q(i), i).$$

Jaðarábatinn af nýtingu er að öllum líkindum lækkandi með umfangi nýtingar, en ekki er nauðsynlegt að gera ráð fyrir því.

Hið þjóðhagslega viðfangsefni er að sjálfsögðu að hámarka heildarábatann. Formlega má orða það markmið sem hér segir:

$$\text{Hámarka } \sum_{i=1}^I B(q(i), i), \text{ að því tilskildu að } \sum_{i=1}^I q(i) \leq Q.$$

Alþekkt stærðfræði (Kuhn og Tucker 1951) sýnir þá að sé þessi hámarkun framkvæmd, þ.e. þjóðhagslega hagkvæmasta skipting nýtingar valin verður að gilda.

$$(1) \quad B_{q(i)}(q(i), i) = B_{q(j)}(q(j), j) = \sigma, \quad \forall q(i), q(j) > 0.$$

Með öðrum orðum, **jaðarábatinn af öllum tegundum nýtingar sem þjóðhagslega hagkvæmt er að eigi sér stað (þ.e. sé pósitíf) á að vera jöfn.**

Líkingar (1) felur í sér ýmis önnur mikilsverð skilaboð. Þeirra á meðal eru:

1. Líkingarnar fela í sér þjóðhagslega hagkvæmasta magn nýtingar í hverjum nýtingarflokki sem nefna má  $q^*(i)$ .
2. Jaðarvirði allra nýtingartegunda sem þjóðhagslega hagkvæmt er að eigi sér stað er jafnt stærðinni  $\sigma$ . Þessi stærð,  $\sigma$  er eins og hvert annað verð og er oft kallað skuggavirði.
3. Þjóðhagslegur jaðarábati af hverri nýtingartegund á að vera jafn skuggavirðinu.

---

<sup>12</sup> Athugið að ein tegund nýtingar er að nýta fyrirbærið alls ekki og er það stundum kallað vermdun. Ef sú

flokkunarfræði er notuð mun allt fyrirbærið ætíð vera nýtt, þ.e.  $\sum_{i=1}^I q(i) = Q$ .

Til að finna þjóðhagslega hagkvæmastu nýtingu í hverjum nýtingarflokki þarf einungis að leysa líkingarnar í (1) saman fyrir viðkomandi  $q(i)$ .<sup>13</sup>

Greinilegt er að til þess að það sé unnt í reynd þarf að liggja fyrir þekking á hinum þjóðhagslegu ábataföllum,  $B(q(i), i)$ . Þess vegna er ekki unnt að finna hagkvæmustu nýtingu á grundvelli náttúrufræðilegra eða líffræðilegra rannsókna eingöngu. Nauðsynlegt er að beita einhverskonar virðismati sem stenst fræðilegar kröfur hagfræðinnar.

---

<sup>13</sup> Að viðbættu því að annaðhvort er  $\sigma=0$  eða  $\sum_{i=1}^I q(i) = Q$

Alþingi - Atvinnuveganefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. nóvember 2020  
UST202011-205/H.G.  
04.03

### **Umsögn um frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál.**

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis dags. 18. nóvember 2020 þar sem Atvinnuveganefnd sendi Umhverfisstofnun frumvarp til laga um fiskeldi (vannýttur lífmassi í fiskeldi), 265. mál til umsagnar.

Umhverfisstofnun bendir á að í frumvarpinu er einungis vísað til rekstrarleyfa fiskeldis en ekki minnst á starfsleyfi starfseminnar. Stofnunin tekur fram að svo fiskeldi geti verið starfrækt þarf það að hafa rekstrarleyfi frá Matvælastofnun skv. lögum nr. 71/2009 um fiskeldi og starfsleyfi frá Umhverfisstofnun skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Lífmassi sem starfsemi hefur leyfi fyrir er tekin fram í báðum leyfum.

Stofnunin leggur til eftirfarandi breytingu á 3. málsli. 3. mgr. 4. gr. a. laganna, svohljóðandi:

*„Ekki kemur til útgáfu eða breytinga á **leyfum** fiskeldis til hækkunar á lífmassa, á kostnað þess sem kemur til úthlutunar samkvæmt þessari grein.“*

Umhverfisstofnun bendir á að ef greinin nær ekki til starfsleyfa samhliða rekstrarleyfa þá nýtist þessi úthlutun fyrirtækjum ekki án þess að þau fari í frávik frá starfsleyfi Umhverfisstofnunar.

Stofnunin bendir einnig á að umfang lífmassa sem heimilt er að nýta skv. leyfum fiskeldis (rekstrar- og starfsleyfum) þarf að vera í samræmi við það umfang sem hefur hlotið málsmeðferð skv. lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Umhverfisstofnun telur brýnt að í umræddum lögum um vannýttan lífmassa í fiskeldi komi fram að ekki sé hægt að nýta vannýttan lífmassa nema umhverfisáhrif þess lífmassa hafi verið metin og að ákvörðun eða álit Skipulagsstofnunar fyrir því umfangi liggi fyrir. Væri þetta til að tryggja að ekki sé hægt að auka umfang eldis án þess að það magn hafi verið metið m.t.t. lífræns álags á umhverfið, samlegðaráhrif við aðra starfsemi, sjúkdóma og sleppingar (tvennt síðastnefnda er á verksviði Matvælastofnunar og heyrir undir rekstrarleyfi).

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund atvinnuveganefndar Alþingis og fara nánar yfir efni umsagnarinnar. Umhverfisstofnun óskar eftir því að vera boðið á fund nefndarinnar ef eitthvað breytist í meðförum nefndarinnar.

Virðingarfyllst

Rakel Kristjánsdóttir  
sérfræðingur

Hlín Gísladóttir  
lögfræðingur