

„Fljótandi að feigðarósi“

Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingar á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða, stjórnvaldssektir o.fl.). Þingskjal 1060 - 647. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019.

Valdimar I. Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur
Sjávarútvegsþjónustan ehf.
Hús sjávarklasans
Grandagarði 16
101 Reykjavík
Sími: 534 2496 og 695 2269
Netfang: valdimar@sjavarutvegur.is

29. mars 2019

Samantekt

Yfirferð á Áhættumati erfðablöndunar, Skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeld sem fiskeldisfrumvarpið byggir á, leiða til eftirfarandi niðurstaðna ef frumvarpið verður samþykkt:

- Íslendingar munu standa að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis er varðar erfðablöndun, laxalús, heilbrigðismál og lífrænt álag.
- Áhættumat erfðablöndunar stenst ekki skoðun og verið er að lögleiða erfðablöndun. Það virðist eiga að verja stærri veiðivötn og að fórna minni veiðivötnum.
- Ekki er fylgt því besta sem þekkist erlendis og tillögur um annað þrep mótvægisáðgerða hafa ekki verið skilgreindar í frumvarpinu. Eftir áratuga erfðablöndun eru Norðmenn byrjaðir að fjarlægja eldislax úr veiðivatni fyrir hrygningu.
- Hafrannsóknastofnun tekur pólitískar ákvarðanir og sömu reglur gilda ekki fyrir Austfirði og Vestfirði við útreikning á framleiðsluheimildum.
- Líkur eru á að verið sé að brjóta í bága við önnur lög og hugsanlegt er að ríkið geti orðið skaðabótaskyld.
- Verið er að verja hagsmuni stærri laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað minni íslenskra fiskeldisfyrirtækja og samfélaga sem eiga mikið undir.

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	4
2. VINNUBRÖGÐIN	5
2.1 AUÐLINDIN OG ÚTHLUTUNIN Á HENNI	5
2.2 STEFNUMÓTUNARHÓPURINN	5
2.3 RÁÐGEFANDI AÐILI ORÐINN AÐ STJÓRNVALDI	6
3. UM EINSTAKAR GREINAR FISKELDISFRUMVARPSINS	9
3.1 SKIPTING HAFSVÆÐA Í ELDISSVÆÐI, AUGLÝSING OG ÚTHLUTUN ÞEIRRA (3. GR.)	9
3.2 ÁHÆTTUMAT ERFÐABLÖNDUNAR (7. GR.).....	10
3.2.1 Ekkert áhættumat	10
3.2.2 Forsendur Áhættumatsins	11
3.2.3 Meint líffræðilegt stjórnæki	12
3.2.4 Áhættumat erfðablöndunar sem stjórnsýslutæki.....	13
3.2.5 Tillögur um breytingar á frumvarpinu	13
3.3 VEIÐAR Á FISKI SEM STRÝKUR (14. GR.)	14
3.4 ÁKVÆÐI TIL BRÁÐABRIGÐA (23. GR. C. (III.))	14
4. ÞAÐ SEM VANTAR Í FISKELDISFRUMVARPIÐ	17
5. BREYTING Á LÖGUM UM UMHVERFISMAT	18
6. LAGALEG ÁLITAEFNI	19
6.1 ÞAÐ ER VERIÐ AÐ BRJÓTA LÖG.....	19
6.2 HUGSANLEGAR SKAÐABÓTAKRÖFUR.....	20
7. AÐ LOKUM	22
VIÐAUKI 1. ELDISLAX FJARLÆGÐUR ÚR VEIÐIVÖTNUM Í NOREGI	25

1. Inngangur

Stefnumótunarskýrslan

Þann 23. ágúst 2017 var gefin út „Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi“. Hér á eftir verður skýrslan til hægðarauka nefnd stefnumótunarskýrsla þegar vitnað er í hana. Þegar vitnað er í starfshópinn er hann nefndur stefnumótunarahópurinn eða starfshópur um stefnumótun í fiskeldi. Í greinargerð með fiskeldisfrumvarpinu kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Við undirbúning þessa frumvarps var byggt að verulegu leyti á skýrslu starfshóps um stefnumótun í fiskeldi sem skipaður var 30. nóvember 2016“.

Fiskeldisfrumvarpið tekur mið að þeim tillögum og hugmyndafræði sem lagt er upp með í stefnumótunarskýrslunni. Ásamt því að gerð er athugasemd við efnisatriði í stefnumótunarskýrslunni sem endurspeglast í fiskeldisfrumvarpinu er einnig bent á að vinnubrögðum er ábótavant (tafla 1).

Tafla 1. Bakgrunnur og vinnubrögð stefnumótunarahópsins (kafli 2).

- Fulltrúar Lands sambands fiskeldisstöðva virðast fyrst og fremst hafa hugað að eigin ávinningi, hagsmunum stærstu laxeldisfyrirtækjanna í meirihlutaeigu erlendra aðila.
- Fulltrúi Lands sambands veiðifélaga virðist taka þá stefnu að vinna fyrir veiðiréttareigenda stærri laxveiðiáa.
- Fulltrúar opinberra stofnana og ráðuneyta hafa ekki lagt nægilega mikla vinnu í að fá heildaryfirsýn yfir greinina og bera tillögur stefnumótahópsins greinilega þess merki.

Stefnumótunarskýrslan getur ekki verið grundvöllur

Stefnumótunarskýrsla stjórnvalda frá árinu 2017 getur ekki verið grundvöllur lagaumgjarðar um fiskeldi á Íslandi vegna alvarlegra annmarka sem eru á þeirri skýrslu. Þar virðist aðeins hafa verið leitast við að ná þröngri sátt milli stærstu laxeldisfyrirtækjanna og veiðiréttarhafa en hagsmunir samfélaga og sveitarfélaga skyldir eftir, minni eldisaðilum var ýtt til hliðar og horft var framhjá tillögum um umhverfismál sem reynt hafa hvað best í nágrannalöndum.

Hafsmunagæsla og vöntun á stefnu

Engin stefna eða framtíðarsýn fyrir greinina var sett í stefnumótunarskýrsluna, engin sjáanleg markmið og á engan hátt var reynt að mæta öllum þeim úrlausnarefnum sem þarf að takast á við samfara fyrirhugaðri mikilli uppbyggingu greinarinnar. Vinnan og tillögur í skýrslunni voru í of miklum mæli að verja hagsmuni stærri laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila. Það er mikilvægt að átta sig á hvernig tillögur í fiskeldisfrumvarpinu eru til komnar og er því farið í stuttu máli yfir vinnubrögðin og hagsmunagæslu fulltrúa laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila (kafli 2).

Fyrsta og annað þrep mótvægisáðgerða

Hér á eftir verður oft vitnað til mótvægisáðgerða og í þessu samhengi er bent á að þeim er skipt í tvö þrep:

- *Þrep 1:* Framan af voru mótvægisáðgerðir eingöngu bundnar við eldissvæðið, s.s. kröfur um búnað og verklag. Þessar mótvægisáðgerðir eru á valdi og framkvæmdar af eldisaðila.
- *Þrep 2:* Annað þrep mótvægisáðgerða sem er utan lögsögu eldisfyrirtækis, felur í sér að fyrirbyggja uppgöngu eldislaxa og fjarlægja þá sem komast upp í veiðivatn. Þetta þrep mótvægisáðgerða er búið að festa í sessi í Noregi sem áðgerð til að hindra eða draga úr líkum á erfðablöndun (viðauki 1).

Þegar fyrsta þrep mótvægisáðgerða brestur, eldisfiskur sleppur úr sjókví er gripið til annars þreps mótvægisáðgerða með það að markmiði að lágmarka strax skaðann.

Þessi umsögn með fiskeldisfrumvarpinu er samantekt af ítarlegum skýrslum þar sem farið er betur yfir efnisatriði umsagnarinnar og er sjálfsagt að senda áhugasömum.

2. Vinnubrögðin

2.1 Auðlindin og úthlutunin á henni

Hver er auðlindin?

Auðlindin eru skjólgóðir íslenskir firðir með hagstæðu straumkerfi þar sem hægt er að vera með eldi laxfiska, en verðmæti þó minni en allmennt hjá samkepplöndum vegna óhagstæðari sjávarhita. Hækkandi lofthiti (sjávarhiti) undanfarna áratugi og væntingar um áframhaldandi hækkun á næstu áratugum auka verðmæti íslenskra fjarða horft til lengri tíma.

Koma sér í lykilstöðu

Ákveðnir aðilar hafa „*helgað sér fjölda svæða*“ til að koma sér í lykilstöðu. Viðskiptaáætlanir byggja á að ná eldissvæðum sem eru verðmæti og erlendir aðilar fengnir sem fjárfestar. Stjórnarformenn tveggja stærstu laxeldisfyrirtækjanna skipuðu sig í starfshóp um stefnumótun í fiskeldi sem fulltrúar Landssambands fiskeldisstöðva og komust þannig í yfirburðastöðu til að vinna að hagsmunagæslu sinna fyrirtækja.

Fá allt sitt

Áhættumat erfðablöndunar frá árinu 2017 leggur til 50.000 tonna framleiðsluheimildir fyrir sunnanverða Vestfirði. Þannig fá laxeldisfyrirtæki í meirihlutaeigu erlendra aðila allt sitt en áform fyrirtækis í íslenski eigu slegin út af borðinu. Áhættumat erfðablöndunar nýtir ekki þann slaka sem er í Áhættumatinu sjálfu en samkvæmt því var hægt að heimila 3.000 tonna eldi í Ísafjarðardjúpi. Af einhverjum ástæðum var sú pólitíska ákvörðun tekin að loka Ísafjarðardjúpi fyrir eldi á frjóum laxi. Seinna tilkynnir Hafró fyrirhugað 3.000 tonna tilraunareldi í Ísafjarðardjúpi og jafnframt að þar ættu aðrar leikreglur að gilda en á öðrum eldissvæðum.

Tryggja og viðhalda sinni stöðu

Í stefnumótunarskýrslunni eru fjöldi tillagna sem hafa það að markmiði að tryggja stöðu laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað íslenskra fyrirtækja. Þannig er búið um hnútana að þessi fyrirtæki gætu fengið framleiðsluheimildir fyrir ófrjóum eldislaxi og haldið svæðunum í a.m.k. fimm ár án þess að nýta svæðið til eldis eða greiða af þeim auðlindagjald (kafla 3.4).

Ná fjárhagslegum ávinningi

Drifkrafturinn við að „*helga sér svæði*“ virðist vera að ná fjárhagslegum ávinningi. Hagnaðarvon getur því falist í að selja sín hlutabréf í uppbyggingarfasanum og forðast þannig að taka óþarfa áhættu og láta á það reyna hvort reksturinn geti orðið sjálfbær. Nú þegar er byrjað að selja hlutabréf með verulegum ávinningi eins og fram hefur komið í fjölmiðlum.

2.2 Stefnumótunarhópurinn

Afmörkun stefnumótunarhópsins

Við lestur stefnumótunarskýrslunnar má greina að fulltrúar Landssambands fiskeldisstöðva (LF) í stefnumótunarhópnum, hafi ráðið för við að verja mikla hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra fyrirtækja, sem hafa verið iðnir við að „*helga sér svæði*“ á síðustu árum. Megináhersla er lögð á laxeldi í sjókvíum og lítil áhersla á landeldi og eldi annarra tegunda. Áhersla á ófrjóa laxa frekar en regnbogasilung virðist vera sú að gera stærri erlendu aðilunum kleyft að „*helga sér svæði*“ jafnvel án nýtingar í ákveðinn tíma, með von um að endurskoðað áhættumat gefi rýmri heimildir fyrir eldi á frjóum laxi og þannig geti viðkomandi aðilar fengið breytt sínum leyfum til aukningar heimilda til eldis á frjóum laxi (kafla 3.4).

Fulltrúar laxeldisfyrirtækja

Fulltrúar LF í stefnumótunarhópnum hafa í of miklum mæli verið uppteknir af því að gæta sinna sérhagsmuna, sjókvíaeldi á laxi, í stefnumótunarvinnunni á kostnað annarra tegunda og landeldis. Fulltrúar LF í stefnumótunarhópnum og forsvarsmenn tveggja stærstu laxeldisfyrirtækjanna með u.þ.b.

70% af þeim framleiðsluheimildum sem búið var að úthluta eða var í umsóknarferli m.v. ágúst 2016¹ höfðu mikilla hagsmuna að gæta. Stefnumótunarskýrslan er að stórum hluta að verja hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað fyrirtækja í eigu íslenskra aðila. Fulltrúar LF í stefnumótunarhópnum var því vart hægt að kalla fulltrúar allrar atvinnugreinarinnar.

Fulltrúi veiðiréttarhafa

Á Vestfjörðum eru fjölmög lítil veiðivötn sem eru í eigu aðila sem ekki eru í Lands sambandi veiðifélaga (LV) eða eru á skrá sem laxveiðiár hjá Hafró og vart nefndar á nafn í Áhættumati erfðablöndunar. Um er að ræða veiðivötn í nálægð við eldissvæði og eru í raun í mestri hættu við erfðablöndun eins og þegar hefur mælst á sunnanverðum Vestfjörðum. Miðað við tillögur í stefnumótunarskýrslunni virðist einungis eiga að beina sjónum að stærri veiðivötnum sem tilheyra félögum í LV en huga ekki um minni veiðivötn í nálægð við eldissvæði. Það vekur athygli að sumir eigendur lítilla veiðivatna á Vestfjörðum sem ekki eru í LV ásamt nokkrum veiðifélögum í LV hafa ekki verið samstíga Lands sambandi veiðifélaga í sínum umsögnum með fyrri útgáfum fiskeldisfrumvarpsins. Fulltrúi LV í stefnumótunarhópnum er því vart talsmaður allra eigenda veiðivatna.

Fulltrúar stjórnarsýslunnar

Við skipan fulltrúa ráðuneyta í stefnumótunarhópinn vekur athygli almennt lítil þekking á málefnum fiskeldis og laxeldis. Enda ber skýrsla stefnumótunarhópsins þess glögg merki. Þegar skoðaðar eru tillögur stefnumótunarhópsins er ekki að sjá að fulltrúar ráðuneyta hafi sett sig mikið inn í málin. Í vinnunni hafa hagsmunaaðilar ráðið för og fulltrúar frá ráðuneytum ekki spyrnt nægilega við fótum. Drifkrafturinn í vinnu stefnumótunarhópsins, leiddur af fulltrúum atvinnugreinarinnar, var að gæta hagsmuna og stöðu laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila, ná fjárhaglegum ávinningi á kostnað stjórnvalda og sveitarfélaga og að halda kostnaði vegna umhverfismála í algjöru lágmarki. Hér hefðu fulltrúar stjórnarsýslunnar getað gert mun betur.

Sáttin

Í umsögn LV við fiskeldisfrumvarpinu á samráðsgáttinni² janúar 2019 kemur fram að samkomulag hafi náðst í stefnumótunarhópnum og einnig er vísað til og birt afrit af bókun LF. Þessi bókun birtist nú opinberlega í fyrsta skipti og má glögglega sjá að þar hafa ekki allir stjórnarmenn LF skrifað undir hana, s.s. fulltrúar Háafells og Laxa fiskeldis. Jafnframt er bent á í umsögn LV³:

„Efni frumvarpsins gengur þvert á undirritað samkomulag hagsmunaaðila og fullrúa sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra og umhverfis- og auðlindamálaráðherra sem sæti áttu í starfshópi ráðherra um stefnumótun í fiskeldi“.

Varðandi sáttina er vert að benda á að LV er að leggja áherslu á að verja stærri veiðivötn veiðifélaga innan samtakana á kostnað minni veiðivatna. Í tilfalli LF þá er nær eingöngu verið að tryggja hagsmuni stærri laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað minni fyrirtækja í eigu Íslendinga. Sáttin virðist því eingöngu vera á meðal þeirra sem sátu við borðið.

2.3 Ráðgefandi aðili orðinn að stjórnvaldi

Hugmyndafræði Áhættumats erfðablöndunar

Upp geta komið tilvik bæði með búfé og eldisfisk að dýrin sleppa út úr lokuðu rými. Þá er um slys að ræða en ekki meðvitaða sleppingu, og því nefnt slysaslepping. Sú regla hefur verið viðhöfð lengi að ef búfé sleppur úr lokuðu rými, sérstaklega í nágrenni við þjóðvegi, að sækja skepnurnar og koma þeim fyrir á stað þar sem þær geti ekki valdið sér og öðrum tjóni. Þessu er aftur á móti öfugt farið í Áhættumati erfðablöndunar og má skipta hugmyndafræðinni upp í fjögur þrep:

1. Fylgjast með þegar strokulax gengur upp í veiðivötn.
2. Ekki gera neitt til að hindra að strokulaxinn ná að hrygna.

¹ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2016/08/Fiskeldisfrettir04.05.2016.pdf>

² [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1256&fbclid=IwAR1po_FRrMOHh_K5Dv2nzGJA13ZQZoFHaBNtixgYlKmrBwDh0u2c6LCuyKA](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1256&fbclid=IwAR1po_FRrMOHh_K5Dv2nzGJA13ZQZoFHaBNtixgYlKmrBwDh0u2c6LCuyKA)

³ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1256&fbclid=IwAR1po_FRrMOHh_K5Dv2nzGJA13ZQZoFHaBNtixgYlKmrBwDh0u2c6LCuyKA](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1256&fbclid=IwAR1po_FRrMOHh_K5Dv2nzGJA13ZQZoFHaBNtixgYlKmrBwDh0u2c6LCuyKA)

3. Mæla hvort erfðablöndun hafi átt sér stað og mögulegt umfang hennar.
4. Minnka framleiðsluheimildir eftir að tjón hefur átt sér stað.

Það er því fyrirséð að innleiðing Áhættumats erfðablöndunar mun leiða sér röskun, sérstaklega á litlum viðkvæmum laxastofnum á sunnanverðum Vestfjörðum þar sem fyrirhugað er að hafa mest umfang á eldi á frjóum löxum.

Hafró hafnar núverandi reglum

Í gildi er auglýsing nr. 460/2004 um friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimilt. Með útgáfu auglýsingarinnar var tekin ákvörðun um að banna allt eldi laxfiska á svæðum í nágrenni við stærri laxveiðiar og eftir standa m.a. Vestfirðir. Hafró tekur pólitíska ákvörðun með því að útiloka Ísafjarðardjúp þrátt fyrir að slaki hafi verið fyrir framleiðsluheimildum í Djúpinu og ákveða að vinna ekki eftir núgildandi reglum í sínum tillögum til stjórnvalda. Stjórnsýslan er nú þegar byrjuð að vinna eftir Áhættumati erfðablöndunar í umhverfismati og útgáfu leyfa þrátt fyrir að það hafi ekki verið lögleitt af stjórnvöldum.

Meint burðarþol ekki nýtt

Skv. Áhættumati erfðablöndunar á að leggja til 50.000 tonna framleiðsluheimildir á sunnanverðum Vestfjörðum. Miðað við þær forsendur sem Hafró leggur til er hlutfall eldislaxa í tveimur lykilám á Vestfjörðum vel undir 4% viðmiðunarmörkum. Þ.e.a.s. hægt er að auka framleiðsluheimildirnar og hefði þá þurft að gera ráð fyrir þeim í Ísafjarðardjúpi þar sem burðarþolið var full nýtt á sunnanverðum Vestfjörðum. Hér vakna áleitnar spurningar um af hverju pólitísk ákvörðun var tekin um að gera ekki ráð fyrir nokkrum þúsundum tonna framleiðsluheimildum í Ísafjarðardjúpi? Eins og fram kemur á mynd 2.1 er hlutfall eldislaxa reiknað því sem næst í botn á Austfjörðum. Eðlilegt er að spyrja af hverju sömu viðmið gildi ekki á Vestfjörðum? Við það að skoða áhættumatslíkanið sjálft og reikna með þeim forsendum sem Hafró gerði sumarið 2017, sést að það er a.m.k. 3.000 tonna slaki í Ísafjarðardjúpi til þess að halda sig fyrir innan 4% mörkin (mynd 2.1). Hvers vegna var sú ákvörðun tekin að fylgja ekki matinu í því tilfalli og ákveða einhliða að loka Ísafjarðardjúpi?

3.000 tonna tilraunaeldi

Þann 5. júlí 2018 sendi Hafró frá sér fréttatilkynninguna:

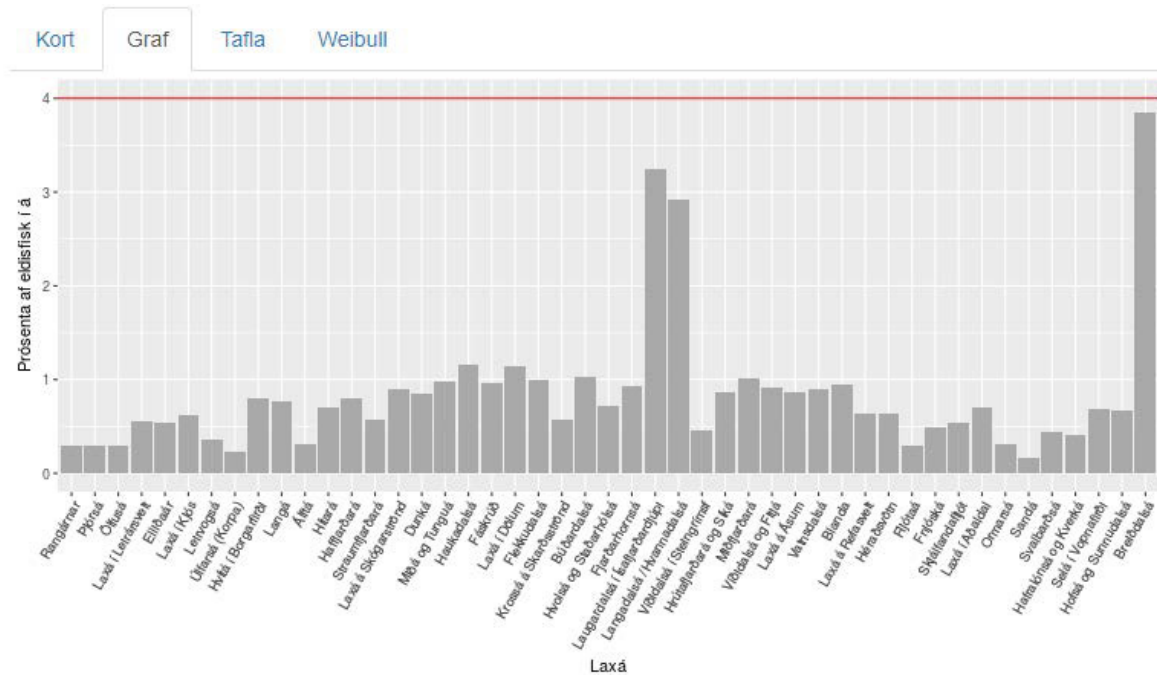
„Þá hefur stofnunin í hyggju að gera takmarkaða tilraun í Ísafjarðardjúpi til að rannsaka ákveðna þætti í fiskeldi í samvinnu við eldisfyrirtæki. Tilraunin yrði takmörkuð í magni við hámark 3.000 tonn af frjóum laxi og til 5 ára“..... „Nánari rannsóknaráætlanir eru í vinnslu en gert er ráð fyrir að rannsóknir hefjist vorið 2019“.

Hér hefur Hafró endurskoðað sína fyrri pólitísku ákvörðun og ætlar að heimila tilraunaeldi í Ísafjarðardjúpi með ákveðnum skilyrðum. Hér vakna áleitnar spurningar um af hverju eiga aðrar reglur að gilda í Ísafjarðardjúpi en t.d. á sunnanverðum Vestfjörðum? Ísafjarðardjúp er einn af fáum valkostum sem kemur til greina að vera með eldi á frjóum laxi í sjókvíum, skv. auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimil.

Framleiðsluheimildir, ein niðurstaða þrátt fyrir óljósar forsendur

Hafró gefur stjórnvöldum aðeins eina sviðsmynd til að taka ákvörðun um. Þrátt fyrir að forsendur í áhættumatslíkaninu sé óljósar, má velta því upp hvers vegna aðeins sé komist að einni niðurstöðu? Eðlilegra teldist að vísindastofnun reiknaði út nokkrar sviðsmyndir fyrir þá aðila sem taka endanlega ákvörðun um hve miklar framleiðsluheimildir á að heimila á hverju svæði eftir því hvaða mótvægisáðgerðir og eldisáðferðum er beitt. Hafró hefur hinsvegar ekki enn sett upp þann valkost við útreikning framleiðsluheimilda að taka inn annað þrep mótvægisáðgerða. Stofnunin leggur til 71.000 tonna framleiðsluheimildir af frjóum laxi sem byggja á veikum grunni og í þeirri viðleitni að reyna að koma í veg fyrir skaðlega erfðablöndun, þá sé alltaf hægt að leiðrétta mistökinn eftir á, með því að styðjast við „gagnvirk verkfæri“.

⁴ <https://www.hafogvatn.is/is/midlun/frettir-og-tilkynningar/frettatilkynning-um-endurskodun-a-ahaettumati-erfdablondunar>



Mynd 2.1. Niðurstaða úr líkani miðað við tillögur Hafrannsóknastofnunar um hámarkseldi á hverju svæði fyrir sig. Reiknað er með að hlutfall snemmbúinna og síðbúinna stroka sé 50:50. Rauða línan sýnir viðmiðunarmörk innblöndunar (4%).

Hafró sem stjórnsýslustofnun

Skv. fiskeldisfrumvarpinu á Hafró að vera með því sem næst allt ákvörðunarvald og ákveða nýtingarstefnu stjórnvalda. Hlutverk Hafró ætti að vera að leggja mat á áhættu erfðablöndunar í ljósi mismunandi forsenda um fyrirkomulag eldisstarfseminnar og annaðs þreps mótvægisáðgerða sem nær út fyrir lögsögu eldisfyrirtækjanna. Í greinagerð Fiskistofu vegna beiðni um upplýsingar í tengslum við stefnumótun í fiskeldi sem fylgir með í umsögn Fiskistofu með fiskeldisfrumvarpinu vorið 2018 kemur eftirfarandi fram⁵:

„Ef eldisfiskar finnast í veiðivötnum má skipuleggja áðgerðir til að fjarlægja þá, ef það er mögulegt, eða koma í veg fyrir að fleiri eldisfiskar komist í viðkomandi veiðivatn. Slíka vöktun gæti Hafrannsóknastofnun annast í samráði við Fiskistofu“.

Þessar hugmyndir sendi Fiskistofa til starfshóps um stefnumótun í fiskeldi án þess að tekið væri tillit til þeirra eða nefnt á nafn í skýrslu hópsins. Starfshópurinn virðist hafa tekið þá ákvörðun að taka ekki tillit til tillagna Fiskistofu og ákveðið að vinna ekki frekar með þær og leggja fram í skýrslu hópsins. Af hverju eru tillögur Fiskistofu hunsaðar? Fiskistofa sem fer með stjórnsýslu veiðivatna, af hverju fylgir Hafró ekki sömu línu og Fiskistofa?

Á ráðgjafaaðili að stjórna stjórnvaldi?

Skv. lögum nr. 112/2015 um Hafrannsóknastofnun er stofnunin „sjálfstæð rannsóknna og ráðgjafarstofnun undir ráðherra“. Ennfremur segir að stofnunin skuli vera „ráðuneyti og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar“. Í fiskeldisfrumvarpinu kemur fram: „Ráðherra staðfestir áhættumat erfðablöndunar að fenginni tillögu Hafrannsóknastofnunar. Tillagan er bindandi fyrir ráðherra“. Í greinagerð með fiskeldisfrumvarpinu er varðar samráðsnefnd með fiskeldi kemur fram:

„Um nefndina er fjallað sérstaklega hér á eftir en áréttá ber að hún nýtur ekki heimildar til að gera neinar breytingar á tillögum að áhættumati. Hafrannsóknastofnun skal hins vegar taka rökstudda afstöðu til álits nefndarinnar og gera breytingar á tillögu sinni ef stofnunin telur ástæðu til þess. Þessu næst er áhættumatið borið undir ráðherra til staðfestingar. Að þessu leyti svipar stjórnsýslunni til þess þegar ákvörðun um heildarafa í nytjastofnum sjávar er tekin, samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, að undanskildu því að tekið er fram að tillagan sé bindandi fyrir ráðherra“.

Það telst eðlilegt að stjórnvöld eiga að setja og ákvarða nýtingarstefnu auðlinda á grunni vísindalegrar ráðgjafar. Nýtingarstefna í fiskeldi á að vera nýtingarstefna stjórnvalda en ekki ráðgjafaaðila. Það hlýtur

⁵ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-1449.pdf>

að vera hlutverk stjórnvalda að ákveða leikreglur, m.a. kröfur um mótvægisáðgerðir. Endanleg ákvörðun ætti þannig að hvíla á stjórnvöldum en ekki ráðgjafaðila.

Hendur ráðherra bundnar

Ef fiskeldisfrumvarpið verður samþykkt á ráðherra engu að ráða, vísað er til lögskýringa sem eiga að binda hendur hans:

„Athuga má í þessu sambandi að þegar umsögn er bindandi fyrir æðra stjórnvald, eins og gert er ráð fyrir hér, þá eru hendur hins æðra stjórnvalds bundnar. Ef ráðherra mundi þannig gera breytingar á tillögu Hafrannsóknastofnunar við staðfestingu hennar yrði sú stjórnarathöfn talin haldin verulegum annmarka sem almennt mundi leiða til þess að ákvörðunin yrði talin ógildanleg (sjá: Andersen, P.: *Dansk forvaltningsret*, bls. 346). Á hinn bóginn mundi ráðherra vera heimilt, í krafti yfirstjórnarheimilda stjórnsýsluréttarins, að krefjast nánari skýringa teldi hann ástæðu til þess“.

Ráðgefandi aðili hefur fengið það hlutverk að vera stjórnvald, samráðnefnd hefur ekki heimild til að gera breytingar á tillögum Hafró og heldur ekki ráðherra. Fram að þessu hefur Hafró ekki tekið athugasemdir sem fram hafa komið til greina og verið með einstrengilega stefnu. Án þess að mótvægisáðgerðir og viðbrögð við slysasleppingum verði skilgreindar inni lögin, verður að teljast ólíklegt að Hafrannsóknastofnun taki slíkar áðgerðir til greina miðað við það sem forsvarsmenn stofnunarinnar hafa látið hafa eftir sér opinberlega að undanfögnu.

Ákvarðanir byggðar á röngum forsendum

Stjórnsýslustofnannir standa frammi fyrir því, að ákvarðanir þar sem stuðst er við Áhættumati erfðablöndunar, byggja á hæpnum og röngum forsendum þar sem í líkanið eru m.a. ekki tekin með öll laxgengd veiðiveiðivötn og jafnframt gert ráð fyrir meiri dreifingu eldisalaxa en raunin er. Útgefin umhverfismót og leyfi standa því á veikum grunni og laxeldisfyrirtækjum úthlutað framleiðsluheimildum á röngum forsendum. Sú vinna sem framkvæmd hefur verið af hendi stjórnsýslunnar kann því að hafa í för með sér eftirmála, með kærnum og ógildingum leyfa. Vissulega er hér þó hægt að fara þá leið í framtíðinni að virkja annað þrep mótvægisáðgerða og þannig draga umtalsvert úr umhverfisáhrifum og verja þannig þau leyfi sem hafa verið gefin út.

3. Um einstakar greinar fiskeldisfrumvarpsins

3.1 Skipting hafsvæða í eldissvæði, auglýsing og úthlutun þeirra (3. gr.)

Auglýsa skal opinberlega úthlutun eldissvæða. Við mat á tilboðum kemur meðal annars til skoðunar upphæð tilboðs, reynsla af fiskeldisstarfsemi, fjárhagslegur styrkur og mælikvarðar sem mæla hvernig tilboðsgjafi hefur stundað rekstur sinn og upplýsingar um það hvernig tilboðsgjafi hyggst stunda reksturinn, m.a. út frá umhverfissjórnarmiðum.

Komi í ljós að umsækjandi uppfyllir ekki skilmála úthlutunar, umsókn hans um rekstrarleyfi er hafnað af Matvælastofnun eða forsendur fyrir henni bresta af öðrum ástæðum er heimilt að úthluta eldissvæðum að nýju samkvæmt þessari grein.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, um auglýsingu, úthlutun eldissvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og afturköllun tilboðs.

Hagstæðasta tilboð

Í greinagerð með fiskeldisfrumvarpinu kemur fram að:

„Gefnar eru leiðbeiningar um hvaða mælikvarða hægt sé að nota við mat á hagstæðasta tilboði. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi. Þannig þarf hagstæðasta tilboð ekki að fela í sér fjárhagslega greiðslu tilboðsgjafa en ákvæði útilokar ekki slíkar peningalegar greiðslur tilboðsgjafa. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði skilmála úthlutunar og hvað teljist hagstæðasta tilboð með reglugerð“.

Það er visst áhyggjuefni að vinna við skilgreiningu á því hvernig eigi að standa að úthlutun eldissvæða sé ekki komin lengra. Í greinagerð með fiskeldisfrumvarpinu hefði verið eðlilegt að búið hefði verið að útfæra þessa hugmynd þannig að leikreglur séu skýrar og þannig komið í veg fyrir geðþóttaákvarðanir. Reglur um úthlutun svæða þurfa að vera skýrar og gagnsæjar þannig að mögulegir umsækjendur geti áttað sig á því hvernig þeirra umsókn verður metin og hverjir möguleikar eru til úthlutunar. Annað býður upp á hlutlægt mat og eins og greinin er orðuð er engin leið að átta sig á því hvaða þættir muni vega þyngst við mat á umsóknum.

Er verið að tryggja hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila?

Stóru laxeldisfyrirtækin sem eru í meirihlutaeigu erlendra aðila sem nú stunda laxeldi í sjókvíum á Íslandi gætu haft umtalsvert forskot verði greinin áfram óskýr. Umrætt ákvæði gerir það því sem næst ómögulegt fyrir nýja aðila að komast að borðinu við úthlutun leyfa, hvort sem er innlenda eða erlenda aðila:

- Fjárhagslegur styrkleiki: Vissulega er fjárhagslegur styrkur mikilvægur en hér eru sett inn ákvæði sem geta komið laxeldisfyrirtækjum í meirihlutaeigu erlendra aðila, jafnvel í eigu stærstu fiskeldisfyrirtækja í heimi, í ákveðna lykilstöðu.
- Reynsla af fiskeldisstarfsemi: Innlend og erlend fyrirtæki sem geta jafnvel haft reynslu af fiskeldi en hafa ekki verið í rekstri á Íslandi undanfarin ár, standa verr að vígi þar sem síður er hægt að leggja mat á frammistöðu í rekstri. Fjárhagslega sterk fyrirtæki með umhverfissvænar lausnir en vilja koma til Íslands eru hér í erfiðri samkeppnisstöðu ef ekki verður gerð breyting á framannefndri grein frumvarpsins.
- Umhverfissjónarmið: Við ákvörðun á úthlutun leyfa á að taka tillit til hvernig tilboðsgjafi hefur stundað sinn rekstur, m.a. út frá umhverfissjónarmiðum. Í greinagerð með frumvarpinu er ekkert fjallað um hvað átt er við með umhverfissjónarmiðum. Án skýrra markmiða stjórnvalda í umhverfismálum, með fyrirfram ákveðnum viðmiðunum og viðbrögðum verður erfitt að taka mið af umhverfissjónarmiðum við úthlutun leyfa.

Breytingar á frumvarpi

Tillaga I: Umhverfismál og úthlutun leyfa: Áður en til þess kemur að stjórnvöld fara að auglýsa úthlutun eldissvæða verði kröfur til umhverfismála ákvarðaðar, skilgreindar viðmiðanir og viðbrögð við frávikum.

Tillaga II: Skilgreiningar og verklag við úthlutun leyfa: Til að jafnræðis verði gætt á milli þeirra sem nú þegar eru í rekstri og nýrra áhugasamra aðila sem hyggja á umhverfissvænt sjókvíaeldi á laxfiskum þarf að skilgreina mun betur, viðmiðanir, kröfur og verklag við úthlutun leyfa.

3.2 Áhættumat erfðablöndunar (7. gr.)

„Hafrannsóknastofnun gerir tillögu til ráðherra um það magn frjóra laxa, mælt í lífmassa, sem heimila skal að ala í sjó hverju sinni á tilteknu hafsvæði á grundvelli áhættumats erfðablöndunar. Með áhættumatinu er mæld áhætta af erfðablöndun frjóra eldislaxa við villta laxastofna miðað við magn frjóra eldislaxa á tilteknu hafsvæði. Markmið þessa er að draga úr mögulegum skaðlegum áhrifum af erfðablöndun eldislaxa við nytjastofna villtra laxa. Áhættumat skal endurskoða svo oft sem þörf þykir en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Undirbúi Hafrannsóknastofnun tillögu skv. 1. mgr. skal stofnunin áður leita ráðgefandi álits samráðsnefndar skv. 2. mgr. 4. gr. um tillöguna. Stofnunin skal taka rökstuddu afstöðu til álitsins og gera breytingar á tillögunni ef stofnunin telur ástæðu til þess. Ráðherra staðfestir áhættumat erfðablöndunar að fenginni tillögu Hafrannsóknastofnunar“.

3.2.1 Ekkert áhættumat

Hvað er áhættumat?

Fyrsta mikilvæga atriðið við áhættumatsvinnu er að koma í veg fyrir, í þessu tilviki, erfðablöndun.

Hættan er að kynbættur norskættaður eldislax sem sleppur úr eldiseiningu gangi upp í veiðivatn.

Áhættan er að erfðablöndun við íslenska laxastofna komi til með að geta átt sér stað.

Áhættumat felst í því að meta þá mögulegu hættu sem steðja kann að íslenskum laxastofnum við uppbyggingu laxeldis í sjókvíum á Íslandi. Það er kerfisbundin skoðun á öllum þáttum vinnu, þar sem lítið er til eftirfarandi:

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

Ekki er um að ræða eiginlegt áhættumat

Fyrsta mikilvæga atriðið við áhættumatsvinnu er að reyna að koma í veg fyrir, í þessu tilviki, erfðablöndun. Fara strax í að „bygja brunninn áður en barnið fellur ofan í hann“ en ekki fara þá leið sem Áhættumati erfðablöndunar felur í sér að „telja fjölda barna sem falla ofan í brunninn“. Leiðin er að setja „lok á brunninn“ með öðru þrepi mótvægisáðgerða, með að hindra uppgöngu eldislaxa eða fjarlægja úr veiðivatni.

- Grundvallarvirkni áhættumatslíkansins: Áhættumat erfðablöndunar mun seint uppfylla kröfur um verndun og sjálfbæra þróun:
 - ✓ Verið er að förna minni veiðivötnum og talið sig vera að verja þau stærri.
 - ✓ Gert ráð fyrir að lögleiða erfðablöndun.
- Áhættumat með einni niðurstöðu: Þegar forsendur eru mjög óljósar, hvernig er þá hægt að komast að einni niðurstöðu? Tillögur um 71.000 tonna framleiðsluheimildir byggja á veikum grunni og í þeirri viðleitni að reyna að koma í veg fyrir skaðlega erfðablöndun, þá er lagt upp með að alltaf sé hægt að leiðrétta mistökin eftir á, með því að styðjast við „gagnvirkt verkfæri“. Hafró hefur ekki opnað á að gefa út áhættumat þar sem tekið er tillit annars þreps mótvægisáðgerða.
- Af hverju ekki Ísafjarðardjúp?: Í Áhættumati erfðablöndunar er ekki gert ráð fyrir laxeldi í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi. Lagt er til 50.000 tonna framleiðsluheimildir á sunnanverðum Vestfjörðum og þrátt fyrir að vera vel undir 4% viðmiðunarmörkum en nýtir þau að fullu fyrir Austfirði við útreikninga á framleiðsluheimildum. Það er a.m.k. 3.000 tonna slaki til að gefa framleiðsluheimildir fyrir Ísafjarðardjúp. Hvers vegna tekur Hafró einhliða pólitíska ákvörðun að loka Ísafjarðardjúpi og eitt fyrirtækja, skilið eftir með engan möguleika að vera með eldi á frjóum laxi skv. tillögum stofnunarinnar?
- Rýni á Áhættumatið: Þrátt fyrir að yfirlýsingar um að það eigi að framkvæma rýni á Áhættumati erfðablöndunar allt frá því það var gefið út árið 2017 hefur það ekki ennþá verið framkvæmt. Ekki er vitað til að Áhættumatið hafi verið þýtt yfir á ensku þannig að erlendum ráðgjöfum gefist tækifæri á að lesa yfir. Þrátt fyrir að kallað hafi verið eftir skriflegri rýni á Áhættumatinu hefur það ekki borist þegar þetta er ritað.

3.2.2 Forsendur Áhættumatsins

Forsendur í Áhættumati erfðablöndunar eru háðar mikilli óvissu og beinlínis rangar í mörgum tilfellum og niðurstöður því marklausar:

- Hlutfall eldislaxa sem sleppa: Mikil óvissa er um fjölda eldislaxa sem kunna að sleppa í framtíðinni. Mikill breytileiki er í fjölda eldislaxa sem sleppa á milli ára sem getur verið reyndin hér á landi og viðfangsefni því mismunandi á milli ára.
- Lifun eldislaxa sem sleppa: Stuðst er við endurheimtur úr snemmbúnu stroki sem eru 2- 3 sinni hærri en ætti í raun að miða við skv. birtum reynslutölum frá Hafró. Ef um er að ræða síðbúið stök gerir Hafró ráð fyrir að um 15% eldislaxa sem sleppa verði kynþroska og gangi upp í veiðivötn. Hér eru forsendur sem eru ekki í neinu samræmi við raunveruleikann. Jafnframt má benda á að lifun eldislaxa getur verið mjög mismunandi eftir árstíma sem fiskurinn sleppur og þroskasigi fisksins.
- Veiðivötn með laxalykt á Vestfjörðum: Í Áhættumati erfðablöndunar er eingöngu gert ráð fyrir uppgöngu stökulaxa í fjögur veiðivötn á Vestfjörðum. Talin hafa verið upp 25 veiðivötn með laxi á Vestfjörðum og í Arnarfirði hefur komið fram í rannsóknum að laxaseiði finnist í sjö veiðivötnum. Ástæða þess að fjölda veiðivatna með litlum laxastofnum á Vestfjörðum er sleppt í Áhættumati erfðablöndunar eru óljósar.
- Dreifing stökulaxa: Tvær mikilvægar lykilforsendur sem er verulega ábótavant og stuðst er við í Áhættumati erfðablöndunar gerir niðurstöður úr líkaninu fyrir Vestfirði marklausar, en þær eru:
 - ✓ Dreifing stökulaxa er mun minni en áætlað er í Áhættumatinu.
 - ✓ Veiðivötn sem stökulax gengur upp í eru mun fleiri en gert er ráð fyrir í Áhættumatinu.Litlir laxastofnar í veiðivötnum á eldisvæðum munu verða fyrir miklum neikvæðum áhrifum á meðan stærri laxastofnar fjær eldisvæðum verða fyrir litlum eða engum áhrifum ef fylgt er tillögum Áhættumats erfðablöndunar. Skv. reynslu hér á landi og erlendis má gera ráð fyrir að við slyasleppingar á Vestfjörðum muni flestir stökulaxar endurheimtast í landshlutanum og í litlum mæli á öðrum svæðum.

3.2.3 Meint líffræðilegt stjórnþæki

Viðmið

- Hlutfall eldislaxa: Viðmiðið hlutfall eldislaxa er á undanhaldi þar sem talið er að það sýni ekki alltaf rétta mynd af mögulegri erfðablöndun. Í staðinn er lögð áhersla á að fjarlægja eldislax úr veiðivötnum í Noregi áður en hrygning á sér stað (viðauki 1). Vöktun er þannig háttáð í Áhættumati erfðablöndunar að ekki verður hægt að reikna út hlutfall eldislaxa í flestum veiðivötnum og þannig er viðmiðunin um ákveðið hlutfall eldislaxa marklaus.
- Erfðablöndun: Það er ekki þekking til staðar til að setja viðmið fyrir erfðablöndun sem byggir á vísindalegum grunni eins og Hafró lýsir stöðunni; „*Enn er þol villtra stofna gagnvart erfðablöndun við eldisfisk ekki vel þekkt, né heldur hvernig blendingum reiðir af*“. Eðlilegra er að einblína á að koma í veg fyrir erfðablöndun með öðru þrepi mótvægisáðgerða í stað þess að velta sér uppúr hve mikil erfðablöndunin megi vera. Með áhættumatinu er verið að lögfesta erfðablöndun.

Mótvægisáðgerðir

Mótvægisáðgerðir geta verið fjölmargar og er skipt í fyrsta og annað þrep mótvægisáðgerða.

- Fyrsta þrep mótvægisáðgerða: Ljósastýring, stærri seiði, vottaður búnaður o.fl. Fyrsta þrep mótvægisáðgerða eru ágætar svo langt sem þær ná en einar og sér verða þær ekki nægjanlegar til að halda umhverfisáhrifum í lágmarki og innan ásættanlegra marka samfara uppbyggingu á umfangsmiklu laxeldi hér á landi eins og reyndin hefur t.d. verið í Noregi.
- Annad þrep mótvægisáðgerða: Er utan lögsögu eldisfyrirtækis, hindra uppgöngu eldislaxa eða fjarlægja úr veiðivatni fyrir hrygningu hefur fest sig í sessi í Noregi sem áðgerð til að draga úr erfðablöndun (viðauki 1). Norðmenn eru búnir að komast að þeirri niðurstöðu að fyrsta þrep mótvægisáðgerða er ekki nægilegt og hafa því virkja annað þrep mótvægisáðgerða. Það er ekki gert ráð fyrir öðru þrepi mótvægisáðgerða strax eða fljótlega eftir slyasleppingu í Áhættumati erfðablöndunar og þannig horft fram hjá því sem best þekkist erlendis.

Vöktun

- Áhersla á lokaafurð: Megináhersla er lögð á að vakta erfðablöndun, þ.e.a.s. staðfesta að atburðurinn erfðablöndun hafi átt sér stað. Hér er „*lokaafurð*“ mæld og metin, aðferðafærði sem var lögð af í sjávarútvegi fyrir áratugum. Nú er lög áhersla á í sjávarútvegi að vera með eftirlitið sem næst þeim stað sem óæskileg frávik geta hugsanlega myndast. Þar er markmiðið að uppgötva og leiðrétta það sem aflaga fer sem fyrst til að lágmarka tjónið.
- Árvaki: Það er vandséð hvernig hægt verður að meta hlutfall eldislaxa í veiðivatni skv. áhættumati erfðablöndunar nema í örfáum lykilám þar sem er til staðar Árvaki. Gallinn við staðsetningu Árvaka er að þeir eru utan fyrirhugaðra eldisvæða sem lagt er til í Áhættumati erfðablöndunar en eldislax sem sleppur gengur að mestu upp í veiðivötn í nágrenninu. Eftir því sem fjær dregur þeim stað sem mögulega slyaslepping hefur átt sér stað eru færri og færri eldislaxar sem leita upp í veiðivötn með laxi og munu þeir því ekki skila tilætlum árangri.
- Haustvöktun: Stjórnvöld eru ekki upplýst um virkustu vöktunaraðferðina sem stuðst er við með góðum árangri í Noregi, þ.e. haustvöktun með köfun í veiðivötn þar sem bæði villtir laxar og eldislaxar eru taldir. Haustvöktun og notkun er eina aðferðin sem er með það mikla nákvæmni að hægt er að reikna út hlutfall eldislaxa til að undirbyggja ákvarðanatöku (ásamt notkun Árvaka). Samfara auknu umfangi laxeldis á Vestfjörðum og umfangsmiklum áformum er skynsamlegast að vera með árlega haustvöktun til að meta stofnstærð villtra laxfiska og hlutfall eldislaxa eins og t.d. er gert í Noregi.

Viðbrögð

- Viðfangsefni Hafró: Stofnunin stendur frammi fyrir eftirfarandi viðfangsefnum í sinni ráðgjöf til stjórnvalda; ekki hægt að reikna hlutfall eldislaxa nema í örfáum veiðivötnum, samhengi á milli hlutfalls eldislaxa í veiðivatni og erfðablöndunar er ekki alltaf til staðar og að það er ekki til neitt viðmið fyrir erfðablöndun. Hvernig ætlar Hafró að veita stjórnvöldum ráðgjöf þegar grundvallar forsendur fyrir viðmið til ákvörðunartöku vantar?

- *Hlutverk Fiskistofu*: Stofnunin fer með stjórnslu veiðivatna lagði til við starfshóp um stefnumótun að fjarlægja eldislax úr veiðivatni sem stefnumótunarhópurinn ákveður að hunsu. Norðmenn eftir áratuga aðgerðaleyfi eru nú byrjaðir að fara í veiðivötn í nágrenni við sleppistað og fjarlægja eldislax áður en hrygning á sér stað að hausti undir yfirstjórn norsku systurstofnunarinnar. Jafnframt er farin sú leið að fara að hausti í þau veiðivötn sem eru með mestan þéttleika eldislaxa og fjarlægja (viðauki 1). Af hverju eru ábendingar Fiskistofu hunsaðar?

3.2.4 Áhættumat erfðablöndunar sem stjórnsýslutæki

Fjölmargir vankantar eru á notkun Áhættumats erfðablöndunar sem stjórnsýslutækis við ákvörðun framleiðsluheimilda:

- *Aðferðafræðin*: Áhættumat erfðablöndunar byggir á að mæla, fylgjast með og bregðast ekki **strax** við á meðan atburðurinn er að gerast og minnka framleiðsluheimildir eftir að tjón hefur átt sér stað.
- *Lækkun framleiðsluheimilda*: Við snarpa lækkun framleiðsluheimilda geta mörg atvinnutækifæri tapast og jafnvel valdið því að fiskeldisfyrirtæki sem standa tæpt fjárhagslega lendi í rekstrarörðugleikum. Hér hafa stjórnvöld skynsamlegt úrræði að láta fjarlægja eldislax úr veiðivatni og þannig viðhalda útgefnum framleiðsluheimildum, a.m.k. í tilfelli fyrirtækja sem standa sig vel í umhverfismálum.
- *Umhverfisáhrifin*: Þó að framleiðsluheimildirnar verði minnkaðar heldur stökulax áfram að ganga upp í veiðivötn en þó í minna mæli, og þannig dregið úr áhrifunum, en þau munu áfram vera til staðar. Það geta átt sér stað umfangsmiklar slysasleppingar nokkur ár í röð og hugsanlega allnokkur erfðablöndun. Viðbragðstími í kerfinu er langur og getur tekið 3-4 ár að skala framleiðsluna niður.
- *Rekstrarforsendur*: Óvissa er um framleiðsluheimildir, fyrirsjáanleiki lítill og erfitt verður að gera rekstraráætlanir, jafnvel til nokkurra ára. Við lækkun framleiðsluheimilda kemur upp sú staða að seiðaeldis- og sjókvíaeldisstöðvar og allur annar búnaður nýtist ekki sem skyldi og framleiðslukostnaður eykst.
- *Hvatinn*: Hér er ekki hvati til þess að skara frammúr í umgengnis- og umhverfismálum heldur verður öllum refsað jafnt ef upp koma slys. Skynsamlegt er að uppbyggingin verði hamin, höfð til hliðsjónar fyrirfram skilgreind viðmið eða „*umhverfisvísar*“ um frammistöðu fyrirtækja í umhverfismálum – Þau fyrirtæki sem standi sig ekki nægilega vel í umhverfismálum fái ekki auknar framleiðsluheimildir og þær jafnvel minnkaðar.

3.2.5 Tillögur um breytingar á frumvarpinu

Tillaga I: Áhættumatinu verði hafnað sem stjórnsýslutæki: Áhættumat erfðablöndunar gengur út á að meta hvort atburður hafi átt sér stað en viðfangsefnið ætti að vera að koma í veg fyrir að atburður eigi sér stað eins og nú er unnið eftir í Noregi með að fjarlægja eldislax úr veiðivatni fyrir hrygningu (viðauki 1). Breyta þarf hugsunargangi jafnt hjá vísindamönnum, stjórnvöldum og atvinnugreininni og viðfangsefnið á að vera að koma **strax** í veg fyrir erfðablöndun. Hafró hefur mikilvægu hlutverki að gegna sem rannsókn- og ráðgjafarstofnun fyrir stjórnvöld og þurfa þau að styrkja stofnunina til þess að hún geti sinnt því hlutverki sem best. Áhættumat erfðablöndunar getur hugsanlega þjónað því hlutverki að vera rannsóknarverkfæri en aldrei sem stjórnsýslutæki fyrir stjórnvöld. Vinnubrögð Hafró hafa valdið ákveðnum vonbrigðum en úr því má auðveldlega bæta með að stofnunin horfi til þess sem best er gert erlendis í staðinn fyrir að leggja fram aðferðafræði sem stenst ekki skoðun og getur beinlínis valdið skaða í vistkerfum í ferskvatni.

Tillaga II: Slysaslepping – eldislax fjarlægður: Hér verði haft til viðmiðunar hugmyndafræði sem innleidd hefur verið í Noregi:

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

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

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

3.3 Veiðar á fiski sem strýkur (14. gr.)

„Rekstrarleyfishafi, sem hefur ástæðu til að ætla að hann hafi misst eldisfisk úr fiskeldisstöð, skal án tafar tilkynna slíkan atburð til Fiskistofu, Matvælastofnunar og næstu veiðifélaga. Ef fyrir liggur rökstuddur grunur um strokufisk úr eldi í sjó skal Fiskistofa án tafar að eigin frumkvæði kanna hvort stök hafi átt sér stað. Staðfesti Fiskistofa stök eldisfisks skal stofnunin tryggja að brugðist sé við í samræmi við 2.–4 mgr.“

Fyrsta og annað þrep mótvægisáðgerða

Framan af voru mótvægisáðgerðir bundnar við eldisvæðið, kröfur um búnað og verklaga. Hér er um að ræða fyrsta þrep mótvægisáðgerða sem framkvæmd er af eldisfyrirtæki. Fyrsta þrep mótvægisáðgerða einar og sér munu ekki verða nægilegar til að halda umhverfisáhrifum innan ásættanlegra marka samfara uppbyggingu á umfangsmiklu laxeldi hér á landi eins og reyndin hefur t.d. verið í Noregi. Nokkrar tillögur í Áhættumati erfðablöndunar um fyrsta þrep mótvægisáðgerða flokkast ekki undir mótvægisáðgerðir og geta verið skaðlegar ef þær komast í framkvæmd og valdið erfðablöndun.

Annað þrep mótvægisáðgerða þarf að virkja

Tillögur Áhættumats erfðablöndunar um fyrsta þrep mótvægisáðgerðir eru haldlitlar, í besta tilfalli sambærilegar og þekktist erlendis þar sem þær hafa ekki verið taldar nægilegar í tilfalli umfangsmikils laxeldis. Annað þrep mótvægisáðgerða sem er utan lögsögu eldisfyrirtækis, hindra uppgöngu eldislaxa eða fjarlægja úr veiðivatni fyrir hrygningu hefur fest sig í sessi í Noregi sem áðgerð til að draga úr erfðablöndun. Norðmenn eru búnir að komast að þeirri niðurstöðu að fyrsta þrep mótvægisáðgerða er ekki nægilegt og hafa því virkja annað þrep mótvægisáðgerða.

Fjarlægja eldislax úr veiðivatni

Fiskistofa sem fer með stjórnsýslu veiðivatna lagði til við starfshóp um stefnumótun að fjarlægja eldislax úr veiðivatni sem stefnumótunarhópurinn ákveður að hunsu. Norðmenn eftir áratuga áðgerðaleysi eru nú byrjaðir að fara í veiðivötn í nágrenni við sleppistað og fjarlægja eldislax áður en hrygning á sér stað að hausti. Jafnframt er farin sú leið að fara að hausti í þau veiðivötn sem eru með mestan þéttleika eldislaxa og fjarlægja (viðauki 1).

Breytingar á frumvarpinu

Tillaga I: Fyrsta málsgrein 14. gr. laganna hljóði eftirfarandi: Fiskistofa skal, án tafar, að eigin frumkvæði, kanna aðstæður í nágrenni við fiskeldisstöð ef fram koma upplýsingar eða rökstuddur grunur um strokufisk. Í tilfellum þar sem stökulax gengur upp í veiðivötn í nágrenninu skal eldisfiskurinn fjarlægður áður en hrygning á sér stað.

3.4 Ákvæði til bráðabrigða (23. gr. c. (III.))

Kapphlaupinu er lokið – nú er reynt að tryggja sína stöðu

Stóru laxeldisfyrirtækin í meirihlutaeigu erlendra aðila með tvo fulltrúa í stefnumótunarhópnum hafa fyrst og fremst sett leyfivæitingamálin í uppnám, verið duglegust að „helga sér svæði“ með um 70% svæða og fyrirhugaðra framleiðsluheimilda í ágúst 2016⁶. Þessir aðilar hafa verið ráðgjafar stjórnvalda og ber stefnumótunarskýrslan þess vel merk. Hluti af þessum svæðum mun fara í uppboð, en eftir stendur

⁶ <https://lagareldi.is/wp-content/uploads/2016/08/Fiskeldisfrettir04.05.2016.pdf>

þó megnið af þeim svæðum sem stóru laxeldisfyrirtækin í meirihlutaeigu erlendra aðila voru búin að helga sér. Vinna laxeldisfyrirtækjanna getur falist í að tryggja sína stöðu sem best sem m.a. felst í að:

- Halda megninu af 132.000 tonna lífrænu burðarþoli sem Hafró var búin að gefa út árið 2017.
- Halda stórum hluta af um 61.000 tonna framleiðsluheimildum til eldis á ófrjóum laxi með þeim valkosti að nýta þau jafnvel ekki í a.m.k. fimm ár.
- Koma í veg fyrir gjaldtöku, eða halda í algjöru lágmarki á meðan svæðið er ekki í nýtingu.
- Koma í veg fyrir að hámarks framleiðslumagn verði sett á einstaka rekstrarleyfishafa.
- Lengja sem mest þann tíma sem rekstrarleyfi gildir.

Ákvæði til bráðbirgða

Í skýrslu stefnumótunarhópsins sem endurspeglast í fiskeldisfrumvarpinu er sérstæk ákvæði til bráðabrigða sem á að verja hagsmunum fyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila.. Með ákvæðinu er hægt að blokkera svæði án þess að vera með starfsemi í mörg ár:

- **Fimm ára blokkering:** „Hafi rekstrarleyfishafi ekki hafið eldi á ófrjóum laxi innan fimm ára frá útgáfu rekstrarleyfisins skal Matvælastofnun fella leyfið niður“.
- **Sjö ára blokkering:** „Ef rekstrarleyfishafi hefur ekki nýtt helming eða meira af leyfilegum lífmassa rekstrarleyfis á ófrjóum laxi innan sjö ára frá útgáfu rekstrarleyfisins skal Matvælastofnun fella niður ónýtt magn ófrjós lax samkvæmt rekstrarleyfinu“.

Textinn innan gæsalappa er úr fiskeldisfrumvarpinu og er í meginatriðum samhljóða tillögum í stefnumótunarskýrslunni.

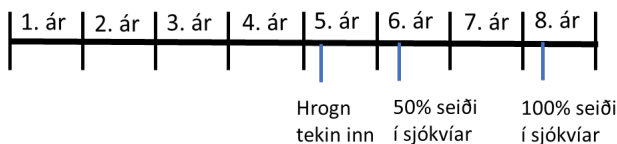
Fimm ára blokkering

Fyrirtæki fulltrúa LF í stefnumótunarhópnum reyna að „helga sér svæði“ og til staðar eru leyfi eða í umsóknarferli í ágúst 2016 um 70 þús. tonna framleiðsluheimildir til handa Arnarlaxi og 55 þús. tonna leyfi til handa Fiskeldis Austfjarða. Það eru því miklir hagsmunir að halda þeim svæðum sem fyrirtækin ætla að helga sér. Fiskeldi Austfjarða er búin að fá leyfi fyrir stórfelldu eldi á ófrjóum laxi vegna takmarkaðra framleiðsluheimilda á frjóum laxi á Austfjörðum. Með því geta þeir hugsanlega náð að afmarka sér svæðin a.m.k. næstu fimm ár. Í raun geta verið um að ræða sex ár þar sem fram kemur „Ef seiðaeldi væri hafið til útsetningar á svæði sem reglan tekur til þá væri svo lítið á að eldi væri hafið“. Það tekur um ár að framleiða sjógönguseiði frá hrogni og lengist því sá tími sem hægt er að hafa eldissvæði ónotað úr fimm árum í sex ár.

Sjö ára blokkering

Eftir að svæðin hafa verið án nýtingar í 5-6 ár er hægt að fara þá leið að setja seiði í kvíar og nýta helming framleiðsluheimilda á einstökum svæðum (mynd 3.1). Eldi á ófrjóum laxi er óhagkvæmt í dag en það getur hugsanlega orðið hagkvæmt til lengri tíma. Þá verður möguleiki að fara þá leið eftir 5-6 ár frá útgáfu leyfis að nýta helming leyfilegra framleiðsluheimilda rekstrarleyfis sjókvíaeldis til að halda svæðum og framleiðsluheimildum. Á áttunda ári væri síðan farið að fullu í eldi á ófrjóum eldislaxi eða rúmlega 50% framleiðsluheimilda nýttar til að viðhalda leyfunum.

Mynd 3.1. Tímamörk til aðgerða til að halda svæðum sem úthlutað hefur verið til eldis á ófrjóum eldislaxi skv. fyrirhuguðum breytingum á lögum um fiskeldi.



Hvenær verður eldi á ófrjóum eldislaxi raunhæfur valkostur?

Það er mjög óljóst, hvort og ef, hvenær eldi á ófrjóum laxi gæti orðið fýsilegur valkostur til framleiðslu á eldislaxi, sem það er ekki í dag. Unnið hefur verið að þróun þess í áratugi og eftir ákveðna bjartsýni á tímabili í Noregi þar sem eldi á ófrjóum laxi var reynt í iðnaðarskala hefur það því sem næst lagst af vegna ýmissa vandamála. Nú er ekki verið að sækja um auknar framleiðsluheimildir í Noregi til þróunar

á eldi á ófrjóum laxi⁷. Í Noregi er megináhersla stjórnvalda lögð á að auka framleiðsluheimildir á svæðum þar sem vel tekst til að halda niðri álagi laxalúsar á villta laxfiskastofna⁸. Jafnframt er lögð áhersla á að úthluta heimildum til fyrirtækja sem eru að þróa aðra nýja tækni, m.a. til að draga úr umhverfisáhrifum⁹. Þessi mikla áhersla og ofurtrú á eldi á ófrjóum eldislaxi virðist því í dag vera sér íslenskt fyrirbrigði, hugsanlega vegna þess einkennilega hvata að geta haldið eldissvæðum í fleiri ár án framkvæmda undir því yfirskeyni að framleiða ófrjóan lax.

Tryggja sína stöðu til framtíðar

Ef framleiðsluheimildir á frjóum laxi aukast geta handhafar framleiðsluheimilda á ófrjóum eldislaxi nýtt svæðin og framleiðsluheimildir til eldis á frjóum laxi. Það getur því falist mikill ávinningur fyrir frumkvöðla að sækja um eldi á ófrjóum eldislaxi. Hefja eldi á ófrjóum laxi á 5. -6. ári frá útgáfu leyfis. Þó tap verði á rekstrinum í nokkur ár getur ávinningurinn náðst þegar horft er til lengri tíma. Niðurstaðan getur verið að innan tíu ára verði búið að auka framleiðsluheimildir á frjóum laxi. Hér er verið að gefa aðilum möguleika á að „*blokkera*“ svæði og koma í veg fyrir að aðrir aðilar geti nýtt viðkomandi svæði til eldis á öðrum tegundum, s.s. regnbogasilungi.

Þrýstingur til heimildar á eldi á frjóum laxi

Mikill þrýstingur mun verða um að auka framleiðsluheimildir á frjóum laxi. Bent verður á að laxeldi á Íslandi er í alþjóðlegri samkeppni við stór og öflug laxeldisfyrirtæki erlendis sem eru eingöngu með eldi á frjóum laxi. Sértek álög að skylda laxeldisfyrirtæki á ákveðnum svæðum að vera eingöngu með eldi á ófrjóum laxi leiðir til þess að fyrirtækin verða síður samkeppnishæf á alþjóðlegum mörkuðum. Umhverfisaðstæður eru óhagstæðari og framleiðslukostnaður hærri en í samkeppnislöndum og sértek álög fyrir íslenskt laxeldi í sjókvíum mun draga enn frekar úr samkeppnishæfninni.

Taka út ávinning?

Fjárhagslegir hagsmunir eru miklir og aðilar sem komu inn í reksturinn á seinni stigum eiga á hættu að verðmæti fyrirtækis sem þeir lögðu sína fjármuni í eru minni en upphaflega var gert ráð fyrir, sérstaklega ef illa gengur með eldi á ófrjóum laxi. Þegar að því kemur getur sú staða verið komin upp að frumkvöðlarnir sem stofnuðu til rekstursins og unnu að því að fá öll leyfin séu búnir að selja sig út úr rekstrinum og taka út sinn ávinning.

Með fyrirkomulagi þessu er laxeldisfyrirtækjunum gert kleyft að „*halda eldissvæðum*“ í fjölda ára og koma þannig í veg fyrir aðra eldisuppyggingu og með því geta sveitafélög og ríkið orðið af tekjum.

Af hverju ekki regnbogasilungur?

Athygli vekur að lítið sem ekkert er rætt um regnbogasilung, hvorki í stefnumótunarskýrslunni né í fiskeldisfrumvarpinu, sem er mun raunhæfari valkostur í dag en eldi á ófrjóum laxi. Skiptar skoðanir eru um fýsileika á eldi regnbogasilungs hér á landi og árangur fyrirtækja verið mjög mismunandi. Þó að regnbogasilungur sé ekki eins vel aðlagður að lágum sjávarhita og eldislax er hann mun betri valkostur en eldi á ófrjóum laxi eins og staðan er nú. Hvorki regnbogasilungur eða ófrjóir laxar valda erfðablöndun og er því um að ræða sambærilegan valkosti m.t.t. lágmarkunar umhverfisáhrifa.

Breytingar á frumvarpinu

Tillaga I: Fella greinina út: Ákvæði frumvarpsins til bráðabrigða 23. gr. c. (III.) verði fellt út í heild sinni.

⁷ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Soekere-antall-og-biomasse>

⁸ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kapasitetsoekning-2017-2018>

⁹ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser>

4. Það sem vantar í fiskeldisfrumvarpið

Verkefnin skv. skipunarbréfi

Það sem vantar alfarið í vinnu stefnumótunarhópsins sem endurspeglast í fiskeldisfrumvarpinu eða er verulega ábótavant skv. skipunarbréfi er eftirfarandi:

- *Umhverfismál, hætta á erfðablöndun við villta stofna, sjúkdóma og sníkjudýra*; Önnur umhverfismál en erfðablöndun hafa lítið vægi í stefnumótunarskýrslunni.
- *Menntunarmál*; Ekkert er fjallað um menntamál.
- *Efnahagslegrar þýðingar fyrir þjóðarbúið*; Lítið er fjallað um þennan þátt.
- *Fiskeldi á landi*; Lítið sem ekkert er fjallað um þennan lið.
- *Horfa til annarra landa sem hafa náð góðum árangri í þessari grein*; Ófullnægjandi vinna, sérstaklega er varðar umhverfismál.

Í fréttatilkynningum Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er komið inn á fleiri atriði en nefnd eru í stefnumótunarskýrslunni um verksvið hópsins. Það sem vantar í vinnu stefnumótunarhópsins skv. fréttatilkynningu frá 6. október 2016 er mat á samfélagslegum þáttum.

Meta þarf þrjár meginstoðir sjálfbærrar þróunar

Þegar fjallað er um sjálfbæra þróun er mikilvægt að jafnræði sé í umfjöllun allra þriggja meginstoðanna. Samkvæmt skipunarbréfi átti stefnumótunarhópurinn að veða og meta samfélagslega þætti fiskeldisins sem hann gerir enga tilraun til. Í inngangi stefnumótunarskýrslunnar er talað um að byggja upp fiskeldi á grundvelli sjálfbærrar þróunar, en slíkt verður ekki gert nema að taka tillit til allra þriggja þátta hennar. Þegar fjallað er um meginstoðirnar þrjár; umhverfi, samfélag og efnahag skal haft í huga að uppbygging laxeldis getur bæði haft neikvæð og jákvæð áhrif.

Samfélagslegir þættir

Stefnumótunarhópurinn var ekki skipaður fulltrúum sveitarfélaga. Þar var aðeins leitast við að ná þröngri sátt milli stærstu laxeldisfyrirtækjanna og veiðiréttarhafa en hagsmunir samfélaga og sveitarfélaga skyldir eftir. Vinna stefnumótunarhópsins fólst ekki í því að uppfylla réttmætar væntingar s.s. samfélagsins í Ísafjarðardjúpi þar sem lagt er til að banna eldi á frjóum laxi. Það að sveitafélögum og öðrum talsmönnum samfélagsins við Ísafjarðardjúp er haldið frá borðinu bera þess augljós merki í tillögum stefnumótunarhópsins sem endurspeglast í fiskeldisfrumvarpinu. Áhættumat erfðablöndunar er gert að kjarnaatriði þrátt fyrir mikla andstöðu samfélagsins við Ísafjarðardjúp. Ekki er tekist á við áskoranir sem fylgja uppbyggingu fiskeldis fyrir samfélög og sveitarfélög. Sveitarfélög virðast litla sem enga aðgöngu hafa haft að gerð stefnumótunarskýrslunnar og ekki er hægt að sjá á frumvarpinu að nokkuð hafi verið tekið tillit til athugasemda þeirra í samráðsferlinu.

Ekki er farið yfir hvort ástæða sé til þess að krefjast ákveðinna skuldbindinga af hálfu eldisfyrirtækja til þeirra sveitarfélaga sem þau starfa í. Í Noregi er stór umræða um brunnbát sem siglir með lax frá Noregi til Danmerkur til vinnslu og tekjur af eldinu skila sér því ekki á nærsvæðið. Á Íslandi er það því raunhæfur möguleiki að fiskur verði tekinn á Vestfjörðum og siglt með hann til SV hornsins og færi þar af leiðandi verðmætasköpun og atvinnu frá svæðinu.

Umhverfismálin

Staðreyndin er sú að ef fiskeldisfrumvarpið verður samþykkt óbreytt munu Íslendingar liggja að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis. Af umhverfismálum sem ekki er fjallað nægilega um í fiskeldisfrumvarpinu, gert lítið úr eða jafnvel ekki tekið fyrir:

- *Ástand náttúrulegra stofna*: Tryggja þarf að í hverju veiðivatni séu sterkir sjálfbærir laxastofna sem er ein mikilvægasta mótvægisáðgerð til að hindra eða draga úr líkum á að erfðablöndun geti átt sér stað. Vöktun á villtum laxastofnunum í veiðivötnum er almennt ekki fullnægjandi eins og lagt er til í Áhættumati erfðablöndunar. Haustvöktun eins og tíðkast í Noregi er besta leiðin til að fá upplýsingar um stærð hrygningarstofns og vakta þannig ástand náttúrulegra laxastofna.
- *Viðbrögð við slysasleppingu*: Í frumvarpinu er ekki að finna neinar tillögur um hvernig áhrif af slysasleppingum séu lágmarkuð **strax** líkt og tíðkast í Noregi með góðum árangri (viðauki 1).

- *Laxalús:* Koma þarf vöktun á tíðni laxalúsar á villtum laxfiskastofnum sem er þá mælikvarði hvort sjókvíaeldi á svæðinu sé að hafa neikvæð áhrif á stofnana. Tíðni laxalús á eldisfiski gefur takmarkað vísbendingu um neikvæða áhrif á villta laxfiskastofna.
- *Heilbrigðismál - smitþröskuldar:* Heilbrigðismál eru vart nefnd á nafn í frumvarpinu þó svo að það sé stærsta viðfangsefni sjókvíaeldis í nágrenni löndum. Eins og staðan er í dag eru ekki smitþröskuldar á milli fiskeldissvæða og því engar skýrar reglur um flutning á búnaði eða lifandi fisk milli svæða sem getur borið með sér sjúkdóma. Í frumvarpinu er ekki minnst á smitþröskulda heldur tekið sérstaklega fram í greinargerð að ekki sé ástæða til þess að setja slíka þröskulda. Þessu er öfugt farið eins og t.d. í Noregi og Færeyjum.
- *Heilbrigðismál - flutningur:* Ekki er tekið á flutningi búnaðar eða fisks milli svæða eða jafnvel landa. Í greinargerð með fiskeldisfrumvarpinu er það rökstutt með því að einungis sé verið að taka áhættu með sjúkdóma við eldisaðstæður þar sem fyrirtækin sjálf hafa mestu að tapa sjálf en ekki á villta laxastofna. Hér er vert að benda á að aðrir eldisaðilar geta með þessu móti orðið fyrir miklum skaða vegna kæruleysis einstaka eldisaðila og valdið með því erfiðum sjúkdómum sem erfitt getur verið að uppræta með tilheyrandi afföllum og tekjutapi fyrir samfélög og fyrirtæki. Reynslan hefur sýnt okkur að fiskeldisþjóðir hafa lent í miklu tjóni vegna of mikils frjálssræðis í heilbrigðismálum, s.s. í Færeyjum og Síle. Það er heldur ekki hægt að útiloka að sjúkdómar berist í villta laxfiskastofna.
- *Lífrænt álag:* Stefnumótunarhópurinn telur verkefnið ekki mikilvægara en það að tímamörkin eru sett til 1. janúar 2022 að koma á sambærilegum reglum hér á landi eins og best þekktist í nágrenni löndum. Ef fylgja á tillögum stefnumótunarhópsins tekur það mörg ár að koma þeim í framkvæmd, þrátt fyrir að hér sé um þróaða aðferðafræði að ræða og lítið annað en að ákveða að setja í reglugerð.

Haf og strandsvæðaskipulag

Hvergi er minnst á ný lög um haf- og strandsvæðaskipulag sem samþykkt voru nýlega en ljóst er að tillögurnar í frumvarpinu talast ekki á við þau lög. Strandsvæðaskipulagsvinna krefst mikils samráðs sveitafélaga, ráðuneyta, atvinnulífs og annarra aðila.

5. Breyting á lögum um umhverfismat

Grundvallar breyting

Stefnumótunarhópurinn bendir á að Skipulagsstofnun taki ekki afstöðu til forgangs framkvæmda við mat á umhverfisáhrifum. Þannig geta fleiri en einn aðili unnið að undirbúningi leyfisumsóknar á sama stað eða svo nærri hver öðrum að ljóst má vera að báðir munu ekki geta uppskorið leyfi á svæðinu. Þessa ákvörðun tilkynnti Skipulagsstofnun með bréfi þann 14. desember 2016 til forsvarsmanna fyrirtækja sem fyrirhuguðu eða voru með eldi laxfiska í umsóknarferlinu. Með þessari ákvörðun átti sér stað grundvallarbreyting á umhverfismatsferlinu.

Skipulagsstofnun nýtir sér ekki ákvæði í lögum

Upphaflega átti Skipulagsstofnun að koma í veg fyrir að framkvæmdaraðilar sæktu um ofan í hvern annan. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 kemur fram:

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

Eftir þrýsting er virðist frá ákveðnum fiskeldisfyrirtækjum ákvað Skipulagsstofnun að nýta sér ekki þessa heimild. Með þessari ákvörðun gafst fleiri en einum framkvæmdaraðila kostur á að tilkynna fyrirhugað sjókvíaeldi á sama svæði.

Stefnumótandi og óheppileg ákvörðun

Það er afstaða Skipulagsstofnunar að það sé almennt ekki viðfangsefni umhverfismatsferlis að taka ákvörðun um forgangsöröðun framkvæmda að leyfum til framkvæmda. Með þessari ákvörðun Skipulagsstofnunar er ekki fylgt eftir b lið 1. gr. markmiða laga nr. 106/2000 um umhverfismat „að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar“. Það er fyrirséð að upp munu

koma mál þar sem að Skipulagsstofnun gefur út álit fyrir fleiri en eitt umhverfismat á sama svæði þar sem samanlögð umhverfisáhrif geta orðið verulega neikvæð.

Hvað er framkvæmdarsvæði?

Skipulagsstofnun vísar til lögskýringargagna með fiskeldislögunum um að eðli málsins samkvæmt er ekki hægt að veita leyfi fyrir framkvæmd ef önnur framkvæmd er á sama framkvæmdarstað. Vegna eðli sjókvíaeldis er búnaður á takmörkuðu svæði en helgunarsvæðið eða sett fjarlægðarmörk á milli sjókvíaeldisstöðva er mun stærra. Ástæðan fyrir fjarlægðarmörkum sem nær langt út fyrir framkvæmdarsvæðið (svæði sem búnaður sjókvíaeldisstöðvar nær yfir) er að hindra eða minnka líkur á að sjúkdómavaldar berist í sjó á milli sjókvíaeldisstöðva.

Framkvæmdarsvæði og fjarlægðarmörk

Í 6. gr. laga nr. 106/2000 um umhverfismat kemur fram:

„Ef hin tilkynnta framkvæmd er þaueldi á fiski í sjó á sama við ef hún er innan tiltekinnar fjarlægðar frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar, sbr. reglugerð um fiskeldi“.

Í 4. gr. reglugerðar nr. 1170/2015 um fiskeldi kemur fram að:

„lágmarksfjarlægð á milli sjókvíaeldisstöðva ótengdra aðila samkvæmt meginviðmiði skal vera 5 km miðað við útmörk hvers eldissvæðis sem rekstrarleyfishafa hefur verið úthlutað“.

Hér hefði verið skynsamara fyrir Skipulagsstofnun að virða fjarlægðarmörkin við móttöku tilkynninga framkvæmdaraðila. Í þessu sambandi má benda á mikil tjón eða algjöru hruni í framleiðslu sem hafa átt sér stað í laxeldi, bæði í Færeyjum og Síle sem rekja má til þess að ekki var nægilega vel staðið að skipulagsmálum. Að óbreyttu er ekki hægt að útiloka að sú sviðsmynd geti komið upp hér á landi.

Viðfangsefninu ytt yfir á Matvælastofnun

Þegar kemur að umsóknum um rekstrarleyfi verður það hlutverk Matvælastofnunar að greiða úr flækjunni. Með þessari ákvörðun Skipulagsstofnunar á sér stað veruleg kostnaðaraukning hjá framkvæmdaraðilum og jafnvel langvarandi kærúmál fyrir dómsstólum. Í 4. gr. reglugerðar nr. 1170/2015 um fiskeldi kemur fram:

„Matvælastofnun getur að höfðu samráði við Hafrannsóknastofnun og að fenginni umsögn sveitarstjórnar heimilað styttri eða lengri fjarlægðir milli eldisstöðva“.

Það eru dæmi um að fjarlægðarmörkin hafi verið minnkuð og það er full ástæða til að óttast að þannig geti einnig orðið í Ísafjarðardjúpi. Eins og mál virðast vera að þróast þá getur skipulagsleysi verið ávísun á tjón í framtíðinni. Það er engin tilraun gerð af stefnumótunarhópnum að vinna að lausn þess flækjustigs sem er tilkomið með ákvörðun Skipulagsstofnunar.

Tillögur stefnumótunarhópsins, engar

Í stuttu máli eru tillögur stefnumótunarhópsins að leysa úr þessu flækjustigi engar. Það er athyglisvert og umhugsunarvert af hverju er ekkert reynt vinna úr þessu flækjustigi. Er það vegna þess að það getur verið hagstætt fyrir ákveðna aðila, sem hafa verið að reyna að koma sér í ákveðna lykilstöðu undanfarin ár eða eru aðrar ástæður fyrir því?

6. Lagaleg álitaeefni

6.1 Er verið að brjóta lög?

Með því að innleiða Áhættumatið í lög gæti ríkið verið að brjóta önnur lög

Í stefnumótunarskýrslunni er farið mikinn að færa rök fyrir því að með innleiðingu á öðru þrepi mótvægisáðgerða sé verið að brjóta lög. Þau rök sem þar eru sett fram virðast haldlítill við nánari skoðun. Aftur á móti með innleiðingu Áhættumats erfðablöndunar eins og Hafró leggur upp í sinni skýrslu „Áhættumat vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi“ gæti verið að brotin verði önnur lög. Stefnumótunarhópurinn samþykkir tillögur í Áhættumati erfðablöndunar og gerir að sínum í stefnumótunarskýrslunni sem endurspeglast í fiskeldisfrumvarpinu.

Lög um fiskeldi

Með innleiðingu Áhættumats erfðablöndunar eins og aðferðafræðin er lögð fram í skýrslu Hafró er verið að:

- Lögleiða erfðablöndun.
- Fórna minni laxastofnum á eldissvæðum.

Áhrifin af slysasleppingu eru mun staðbundnari og umfangsmeiri en Áhættumat erfðablöndunar gerir ráð fyrir og sjálfbærni laxastofna á eldissvæðum því stefnt í hættu. Tillögur stefnumótunarhópsins sem byggja á Áhættumati erfðablöndunar fela í sér að horfa á, gera ekki neitt **strax** og gefa þannig norskættuðum eldislögum frjálstan aðgang að villtum íslenskum laxastofnum og heimila tiltekna erfðablöndun. Þannig geta tillögur stefnumótunarhópsins og fiskeldisfrumvarpsins brotið í bága við lög nr. 71/2008 um fiskeldi með því að stefna „sjálfbærri nýtingu“ íslenskra laxastofna á eldissvæðum í hættu.

Náttúruverndarlög

Í Áhættumati erfðablöndunar er bent á að þol villtra stofna gagnvart erfðablöndun við eldislax séu ekki vel þekkt. Hér er því skortur á vísindalegri þekkingu en í lögum nr. 60/2013 náttúruvernd segir að „skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim“. Með því að horfa og gera ekki neitt á meðan atburður er að eiga sér stað mun Áhættumat erfðablöndunar því ekki uppfylla skilyrði fyrrnefndra laga um náttúruvernd og varúðarreglan að engu höfð. Annað þrep mótvægisáðgerða gengur út á aðgerðir eins og mælt er fyrir í náttúruverndarlögum þ.e.a.s. grípa **strax** til „skilvirkra aðgerða“ með því að fjarlægja eldislaxinn úr veiðivatni fyrir hrygningu.

Lög um umhverfisábyrgð

Með því að innleiða Áhættumat erfðablöndunar eins og tillögur eru um er ekki horft til anda laga nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Það vekur athygli í upptalningu á lögum þar sem stefnumótunarhópurinn telur að tillögur annaðs þreps mótvægisáðgerða brjóti ýmiss lög er ekki minnst einu orði á lög um umhverfisábyrgð. Lög um umhverfisábyrgð eru í anda tillagna um annað þrep mótvægisáðgerða er varðar, úrbætur rekstraraðila sem er að fjarlægja eldislax úr veiðivatni, gripið verði til aðgerða utan umráðasvæðis fyrirtækis og kostnaður greiddur af tjónavaldi.

Lög um lax- og silungsveiði

Ábyrgð veiðiréttareigenda er mikil við að tryggja sjálfbæra nýtingu og verndun laxastofna samfara umfangsmikilli uppbyggingu á laxeldi á Vestfjörðum. Hægt er að byggja mannvirki til að vakta og fjarlægja eldislax úr veiðivatni, einnig er hægt að vera með haustvöktun (vöktun og fjarlægja eldislax) sem stefnumótunarhópurinn kys að nefna ekki á nafn. Veiðiréttareigendur á Vestfjörðum standa nú frammi fyrir því að starfshópur um stefnumótun í fiskeldi leggur til 50.000 tonna laxeldi í sjókvíum og þurfa því að velja á milli þess:

- Að horfa framhjá markmiði laganna nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði um „sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra“.
- Eða grípa til aðgerða þegar eldislax byrjar að ganga upp í veiðivötn.

6.2 Hugsanlegar skaðabótakröfur

Hugsanlegar skaðabætur til veiðiréttareigenda

Áhættumat erfðablöndunar í núverandi mynd gengur út á að horfa á, bregðast ekki **strax** við til að fyrirbyggja tjón og mæla síðan mögulega erfðablöndun. Það getur komið upp sú staða að veiðiréttareigendur laxveiðiaá krefjist skaðabóta ef fram kemur í rannsóknum veruleg erfðablöndun. Líta má á að erfðablöndun sé innbyggð í Áhættumati erfðablöndunar og hafa ber í huga að það verður ekki um að ræða einhverja meðaltals erfðablöndun. Gera má ráð fyrir að hún geti verið lítil eða engin í veiðivötnum langt frá eldissvæðum og jafnvel mikil í veiðivötnum á eldissvæðum eða í nágrenni við þau eins og t.d. á sunnanverðum Vestfjörðum. Ráðgjafastofnunin Hafró leggur til 50.000 tonna framleiðsluheimild á Vestfjörðum, tillögum sem stjórnvíslan hefur unnið eftir og gerir jafnframt ráð

fyrir að fylgjast með stökulaxi sem gengur upp í veiðivötn og mæla síðan erfðablöndunina. Hafró útvegar því veiðiréttareigendum gögn sem sína fram á að erfðablöndun hafi átt sér stað. Veiðiréttareigendur geta síðan hugsanlega sótt um skaðabætur á þeim forsendum að upptaka Áhættumats erfðablöndunar sem stjórnsýslutækis hafi valdið erfðablöndun á villtum laxastofnum. Lagt hafi verið til umfangsmiklar framleiðsluheimildir og aðferðafræði sem gæti hafa falið í sér brot á ýmsum lögum og í raun gefið norskættuðum stökulöxum með sínum tillögum óþarflega frjálsan aðgang að veiðivötnum til að hrygna með íslenskum löxum. Niðurstaðan gæti hugsanlega verið sú að íslenska ríkið þurfi að greiða skaðabætur til veiðiréttareigenda.

Óvissa um framleiðsluheimildir og hugsanleg skaðabótakrafa

Óvissa er um framleiðsluheimildir með að innleiða Áhættumat erfðablöndunar, fyrirsjáanleiki verður lítill og erfitt verður að gera rekstraráætlanir, jafnvel til nokkurra ára. Annar stór óvissuþáttur er frammistaða annarra laxeldisfyrirtækja á svæðinu. Það er enginn hvati í kerfinu fyrir fyrirtækjameðaðri frammistöðu og öllum refsað jafnt ef upp koma slys. Ávinningur getur því hugsanlega verið að draga úr mótægisaðgerðum og þannig minnka rekstrarkostnað. Laxeldisfyrirtæki sem standa sig vel í umhverfismálum geta staðið frammi fyrir þeirri áskorun að eldislax sleppi ítrekar frá ákveðnum fyrirtækjum og framleiðsluheimildir allra verða minnkaðar. Lausung í heilbrigðismálum getur ennfremur veitt eldisaðilum heimild til þess að starfrækja eldi án fullnægjandi krafna og getur það komið illa niður á þeim sem vilja hafa allt sitt á hreinu. Sú staða getur því hugsanlega komið upp að laxeldisfyrirtæki sem standa sig vel í umhverfismálum krefji hið opinbera um skaðabætur.

Áhættumat erfðablöndunar og hugsanleg ógilding útgefina leyfa

Stjórnasýslan stendur frammi fyrir því að álit og leyfi sem stofnunninnar hafa gefið út, byggt á Áhættumati erfðablöndunar, byggir á hæpnum og röngum forsendum þar sem í líkanið eru ekki tekin með öll laxgengd veiðiveiðivötn og jafnframt gert ráð fyrir meiri dreifingu eldisalaxa en raunin er. Jafnframt hefur Áhættumat erfðablöndunar ekki verið samþykkt af íslenskum stjórnvöldum og ætti því ekki að vera stjórnsýslulegt verkfæri að vinna með. Útgefin starfs- og rekstrarleyfi á sunnanverðum Vestfjörðum sem byggja m.a. á Áhættumati erfðablöndunar standa því á veikum grunni og laxeldisfyrirtækjum úthlutað framleiðsluheimildum á röngum forsendum. Áhættumat erfðablöndunar var sniðið að fyrirtækjum á Vestfjörðum í meirihlutaeigu erlendra aðila sem höfðu fulltrúa í stefnumótunarhópnum. Sú vinna sem framkvæmd hefur verið af hendi stjórnsýslunnar þar sem lagt hefur verið út frá Áhættumati erfðablöndunar kann því að hafa í för með sér eftirmála, með kærnum og jafnvel ógildingum leyfa.

Lokun Ísafjarðardjúps og minni veiðivötn

Hafró hefur tekið pólitíska ákvörðun með því að útiloka Ísafjarðardjúp og ákveða að vinna ekki eftir núgildandi reglum í sínum tillögum til stjórnvalda með útgáfu Áhættumats erfðablöndunar sem stefnumótunarhópurinn samþykkti síðan. Í gildi er auglýsing nr. 460/2004 um friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimilt. Með útgáfu auglýsingarinnar var tekin ákvörðun um að banna allt eldi laxfiska á svæðum í nágrenni við stærri laxveiðiár og eftir standa m.a. Vestfirðir. Með þeirri ákvörðun að loka Ísafjarðardjúpi er tryggt að framleiðsluheimildir fyrir sunnanverða Vestfirði fást að fullu og í því sambandi er vert að benda á:

- Að einn af fulltrúum í stefnubótarhópnum er stjórnarformaður þess fyrirtækis sem hefur mestan ávinning af þessari ákvörðun. Sunnanverðir Vestfirðir fá sýnar væntingar uppfylltar að fullu skv. Áhættumati erfðablöndunar og þrátt fyrir 3.000 tonna slaka í áhættumatslíkaninu er ákveðið að úthluta engum framleiðsluheimildum á frjóum laxi í Ísafjarðardjúpi.
- Að fulltrúi veiðiréttareigenda virðist eingöngu vera að huga að hagsmunum þeirra veiðivatna sem eru í Landssambandi veiðiréttareigenda. Hér á að reyna að verja veiðivötn aðildarfélaga í Landssambandi veiðifélaga í Ísafjarðardjúpi og fórna minni veiðivötnum á sunnanverðum Vestfjörðum.

Hér virðist að mál hafi verið þannig unnin að eingöngu hafi verið hugað að hagsmunum þröngs hóps á kostnað annarra. Það að áhættumatslíkanið gerir eingöngu ráð fyrir að eldislax gangi upp í veiðivötn í Ísafjarðardjúpi gerir sunnanverða Vestfirði að mun betri valkosti m.t.t. hugsanlegrar erfðablöndunnar –

Raunveruleikinn er að vísu allt annar. Þessi vinnubrögð kunna að hafa í sér eftirmála aðila sem hafa og verða fyrir tjóni og höfðu ekki aðgang að borðinu þegar stefnan var lögð ef frumvarpið verður samþykkt.

7. Að lokum

Ekki unnið nægilega vel úr áskorunum

Á árinu 2014 voru gerðar breytingar á lögum um fiskeldi og þar var jafnframt að finna ákvæði um að endurskoða þyrfti lögin m.t.t. umhverfismála innan ákveðins tíma. Umhverfið í dag er allt annað en þá var, nú eru stórtækar hugmyndir um uppbyggingu laxeldis og er í fiskeldisfrumvarpinu ekki tekið nægilega vel á áskorunum sem eru framundan. Fiskeldisfrumvarpið á vorþingi 2018 og aftur á vorþingi 2019 ber þess merki að alltof mikil vinna fór í að tryggja hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað minni fyrirtækja og samfélaga. Frumvarpið leggur ekki grunn að úrlausnum á þeim viðfangsefnum sem er framundan við uppbyggingu laxeldis í sjókvíum á næstu árum og áratugum. Það sorglega er að ef fiskeldisfrumvarpið verður samþykkt munu Íslendingar að mörgu leyti standa að baki nágrannalöndum í umhverfismálum er varðar erfðablöndun, laxalús, heilbrigðismál og lífrænt álag.

Vinnubrögðin stefnumótunarhópsins

Forsvarsmenn laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila hafa farið geyst í að „helga sér svæði“, koma sér í lykilstöðu við stefnumótun og tryggja þar sína hagsmuni. Drifkrafturinn í vinnu stefnumótunarhópsins, leiddur af fulltrúum atvinnugreinarinnar, var að gæta hagsmuna og stöðu laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila, ná fjárhaglegum ávinningi á kostnað samfélagsins og minni eldisfyrirtækja í eigu íslenskra aðila. Fulltrúar stjórnsýslunnar í stefnumótunarhópnum hafa sofði á verðinum og ekki unnið sína heimavinnu. Það veldur áhyggjum að með stefnumótunarskýrslunni og þeim tillögum sem ná fram í fiskeldisfrumvarpinu:

- Er verið að brjóta í bága við lög um náttúruvernd og umhverfisábyrgð.
- eru þeir sem sátu við boðið frá atvinnugreinunum að „verja sína sérhagsmuni“ og ná fjárhagslegum ávinningi á kostnað annarra sem höfðu litla eða enga aðkomu að málinu.

Vinnubrögð ráðuneytis

Fiskeldisfrumvarpið byggir á skýrslu starfshóps um stefnumótun í fiskeldi þar sem drifkrafturinn var að tryggja hagsmuni stærri laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila. Nú er kallað eftir fjórðu umsögninni við fiskeldisfrumvarpinu. Fjölmargir aðila, minni fiskeldisfyrirtæki, veiðiréttaeigendur, sveitafélög, samtök o.fl. hafa komið með alvarlegar athugasemdir en lítið sem ekkert hefur verið tekið tillit til þeirra. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið kemur nú með lítið breytt fiskeldisfrumvarp þrátt fyrir það að allt bendi til að með að samþykkja fiskeldisfrumvarpið sé verið að brjóta í bága við önnur lög. Það er verulegt áhyggjuefni hvernig ráðherra sjávarútvegs- og landbúnaðarmála hefur unnið að framgangi þessa máls:

- Það er fullreynt að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið getur ekki klárað fiskeldisfrumvarpið og þannig tryggt að önnur lög verði ekki brotin og að körfur verði gerðar að innleiða það sem best þekkist í umhverfismálum laxeldis í nágrannalöndum.
- Það virðist skorta fagþekkingu á fiskeldi innan ráðuneytisins og þannig erfitt að leggja faglegt mat á kosti og galla tillagna undirstofnanna og annarra aðila.

Sáttmáli og stefnumótun ríkisstjórnarinnar

Í greinargerð með fiskeldisfrumvarpinu er vísað til sáttmála núverandi ríkisstjórnar¹⁰ þar sem kemur m.a. eftirfarandi fram:

“ Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein sem felur í sér tækifæri til atvinnuuppbyggingar en þarf að byggja upp með ýtrustu varúð í samræmi við ráðgjöf vísindamanna þannig að líffræðilegri fjölbreytni verði ekki ógnað. Samhliða vexti greinarinnar þarf að tryggja nauðsynlegar rannsóknir og eðlilega vöktun áhrifa á lífríkið.”

Ef fylgt verður óbreyttum tillögum í Áhættumati erfðablöndunar, getur líffræðilegum fjölbreytileika laxfiska á eldissvæðum verið stefnt í hættu.

¹⁰ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a5aa63d9-d5b4-11e7-9422-005056bc530c>

Heilstæða stefnu skortir í fiskeldi. Hver er stefna stjórnvalda í fiskeldi? Fiskeldisfrumvarpið er að stórum hluta lagt upp með það að markmiði að verja hagsmuni stærri laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila. Aðrar fiskeldisþjóðir hafa sett sér metnaðarfullar áætlanir en ekki er að sjá slíkar áætlanir í stefnumótunarskýrslunni. Gera má ráð fyrir að í stefnumótun annarra fiskeldislanda hafi komið að breiður hópur úr öllu samfélaginu og tekið hefur verið tillit til margra sjónarmiða. Ef fiskeldisfrumvarpið nær fram að gagna:

- Standa Íslendingar að mörgu leyti að baki nágrannalöndum í umhverfismálum laxeldis.
- Verið er að færa laxeldisfyrirtækjum í eigu erlendra aðila auðlind á kostnað samfélaga.

Spurningum sem þarf að svara

Það eru nokkrar áleitnar spurningar sem mikilvægt er að fá svar við áður en fiskeldisfrumvarpið verður tekið til endanlegrar afgreiðslu:

a. Lagaleg álitaeefni

- Af hverju er lagt upp með fiskeldisfrumvarp þar sem jafnvel er fyrirséð að verið er að brjóta í bága við önnur lög?
- Það þarf að leggja mat á hve miklar hugsanlegar skaðabótarkröfur ríkið þarf að greiða ef fiskeldisfrumvarpið verður lögleitt óbreytt vegna mögulegrar erfðablöndunar sem getur átt sér stað.

b. Hagsmunagæsla

- Af hverju er lagt upp með fiskeldisfrumvarp þar sem augljóslega er verið að verja hagsmuni laxeldisfyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila á kostnað minni íslenskra fiskeldisfyrirtækja og samfélaga?
- Af hverju er eingöngu miðað við, að virðist, að verja eingöngu veiðivötn sem eru í eigu aðildarfélaga Landsambands veiðifélaga í Áhættumati erfðablöndunar?
- Af hverju fá laxeldisfyrirtæki á sunnanverðum Vestfjörðum uppfylltar allar sínar væntingar um framleiðsluheimildir á sama tíma og gert er ráð fyrir að loka Ísafjarðardjúpi fyrir eldi á frjóum laxi þrátt fyrir slaka í áhættumatslíkaninu upp á u.þ.b. 3.000 tonn?

c. Áhættumat erfðablöndunar

- Af hverju eru ekki öll veiðivötn á Vestfjörðum með laxastofna tekin inn í Áhættumat erfðablöndunar og þannig fengin raunhæfari mynd af dreifingu eldislaxa í veiðivötn?
- Af hverju, er að virðist, er verið að verja stærri laxastofna og fórna þeim minni?
- Hvernig ætlar Hafró að veita stjórnvöldum ráðgjöf þegar grundvallar forsendur fyrir viðmið til ákvörðunartöku vantar?
- Þegar forsendur eru óljósar, hvernig er þá hægt leggja fram eina niðurstöðu í Áhættumati erfðablöndunar?

d. Hafró og pólitíkin

- Af hverju tekur Hafró pólitíska ákvörðun um að leggja til að loka Ísafjarðardjúpi fyrir eldi á frjóum laxi?
- Af hverju tekur Hafró síðan aftur pólitíska ákvörðun um 3.000 tonna tilraunareldi á frjóum laxi í Ísafjarðardjúpi og að aðrar leikreglur eiga þar að gilda en á sunnanverðum Vestfjörðum?
- Af hverju tekur Hafró pólitíska ákvörðun með að láta ekki sömu reglur gilda við útreikning framleiðsluheimilda á Vestfjörðum eins og Austfjörðum?

e. Annað þrep mótvægisáðgerða

- Af hverju eru tillögur Fiskistofu hundsáðar að kanna möguleika að fjarlægja eldislaxa úr veiðivatni?

f. Skipulagsmál

- Skipulagsstofnun hefur tekið ákvörðun að taka ekki afstöðu til forgangs framkvæmda við mat á umhverfisáhrifum. Fiskeldisfyrirtæki geta því tilkynnt framkvæmdir hvert ofan í annað og þannig skapað aukin neikvæð umhverfisáhrif og aukið flækjustigið í umsóknarferlinu – Hvers vegna er ekki tekið á þessu máli?

g. Umhverfismálin

- Af hverju er lagt upp með fiskeldisfrumvarp þar sem fyrirséð er að Íslendingar munu standa langt að baki nágrannalöndum í umhverfismálum er varðar erfðablöndun, laxalús, heilbrigðismál og lífrænt álag.

Það verður að teljast eðlilegt að þessum spurningum verði svarað áður en fiskeldisfrumvarpið verður endanlega afgreitt frá Alþingi.

Óskað eftir fundi með atvinnuveganefnd

Framangreindar athugasemdir og ábendingar byggja á ítarlegum greinagerðum þar sem er að finna ítarlegri umfjöllun um einstaka efnisþætti.

Óskað er eftir að koma fyrir atvinnuveganefnd til að fara betur yfir athugasemdirnar og miðla ítarefni.

Viðauki 1. Eldislax fjarlægður úr veiðivötnum í Noregi

Hver er þróunin í Noregi?

Í Noregi hefur þróunin á síðustu árum verið að aukin áhersla er lögð á að fjarlægja eldislax úr veiðivötnum áður en hann nær að hrygna ásamt því að stunda sjávarveiði eins og mikil áhersla hefur verið lögð á fram að þessu. Sjávarveiðar skila oft ekki ásættanlegum árangri og töluvert af eldislaxi hefur gengið upp í norsk veiðivötn á síðustu áratugum með þeim afleiðingum að erfðablöndun hefur mælst. Áður var lögð áhersla á að telja fjölda eldislaxa og villtra laxa í veiðivatni, mæla og fylgjast með án þess að fjarlægja eldisfiskinn. Þróunin er sú að samhliða því að eldislaxar og villtir laxar eru taldir í veiðivatni er allur sjáanlegur eldislax fjarlægður.

Tvískipt kerfi

Verkefninu við að fjarlægja eldislax úr veiðivötnunum í Noregi má til einföldunar skipta í tvo:

- *Þekktur uppruni:* Fjarlægja eldislaxa úr veiðivötnum af þekktum uppruna og er framkvæmd af óháðum fagaðila sem Fiskistofa samþykkir og fjármögnuð af eiganda eldislaxins.
- *Óþekktur uppruni:* Fjarlægja eldislax úr veiðivötnum af óþekktum uppruna, framkvæmt af óháðum fagaðila og kostað af sjóði sem eldisfyrirtækin fjármagna.

Þekktur uppruni

Ef slysaslepping á sér stað virkjar viðkomandi eldisfyrirtæki strax veiðar á eldislaxi innan 500 metra frá eldisstöð. Fiskistofa getur síðan aukið heimildir til veiða í sjó bæði hvað varðar stærð svæða og tímalengd. Stofnunin getur einnig skyldað eldisaðila að fjármagna vöktun og fjarlægingu eldislaxa úr nærliggjandi veiðivötnum. Fiskistofa sér um stjórnsýsluna í samstarfi við aðrar stofnanir en óháður fagaðili er fenginn til að fjarlægja eldisfiskinn. Hve mörg veiðivötn þarf að vakta leggur Fiskistofa mat á hverju sinni og hefur eldisaðila verið gert skylt að fjármagna vöktun og að fjarlægja eldislax í allt að 20 veiðivötnum (tafla 1). Fiskistofa birtir síðan skýrslur óháðs fagaðila um niðurstöður aðgerða á vefsíðu sinni.

Kröfur um annað þrep mótvægisáðgerða eru alltaf að aukast í Noregi og ná þær nú einnig til slysasleppinga í landeldi. Í tilfelli slysasleppinga laxaseiða í seiðaeldisstöðum hefur rekstraraðilum verið gert skylt að fjármagna vöktun og að fjarlægja eldislax úr veiðivötnum í þremur tilfellum sumarið 2018. Jafnframt er byrjað að gera kröfur um vöktun á veiðivötnum við slysasleppingu á regnbogasilungi (tafla 1).

Tafla 1. Nokkur dæmi um vöktun í veiðivötnum í Noregi í nágrenni við slysasleppingastað og sjáanlegur eldislax fjarlægður.			
Umfang sleppingar	Tímasetning sleppingar	Viðbrögð	Heimild
36.700 laxar, 3-4 kg	24. maí 2016	19 veiðivötn vöktuð í Hardangursfirði frá júlí til nóvember	Hellen o.fl. 2017
5.764 laxar, 4.2 kg	8. júlí 2016	13 veiðivötn vöktuð	Kanstad-Hanssen o.fl. 2017a
8.754 laxar, 5.7 kg	9. september 2016	12 veiðivötn vöktuð	Kanstad-Hanssen o.fl. 2017b
50.000 sjóvanin seiði sem voru 80 g	18. maí 2016	11 veiðivötn vöktuð 2017 og 6 veiðivötn árið 2018	Kanstad-Hanssen o.fl. 2018b
6.000 laxar, 5.4 kg	21. júní 2017	20 veiðivötn vöktuð í Hardangursfirði	Kambestad o.fl. 2018
5.300 laxar um 4,7 kg	7-18. júlí 2017	6 veiðivötn vöktuð	Kanstad-Hanssen o.fl. 2018a
106.700 laxar, 1-3 kg	Seinnihluta vetrar 2018	8 veiðivötn vöktuð árin 2018 og 2019	Fiskeridirektoratet
5.000 laxar, 3 kg	Vor 2018	7 veiðivötn vöktuð	Fiskeridirektoratet
3.500 laxar, 4 kg	Vor 2018	2 veiðivötn vöktuð	Fiskeridirektoratet
Um 1.500 seiði, 30 g	17. júlí 2018	1 veiðivatn vaktað	Fiskeridirektoratet
20.000 seiði, 20-30 g	Ágúst	5 veiðivötn vöktuð	Fiskeridirektoratet
Óþekktur fjöldi, 1-2 kg	22. ágúst	4 veiðivötn vöktuð	Fiskeridirektoratet

Óþekktur uppruni

OURO sjóðurinn (Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk) kostar aðgerðir við að fjarlægja eldislaxa úr fjölda veiðivatna í Noregi á haustin. Fiskeldisfyrirtækin greiða

gjald til sjóðsins og kostaði hann verkefni við að fjarlægja rúmlega 500 eldislaxa úr 37 veiðivötnum á árinu 2016 og um 430 á árinu 2017. Vöktunin fer fram á haustin og er eldislaxinn fjarlægður samtímis. Heimild frá stjórnvaldi þarf til að fara í veiðivötnin og reynt hefur verið að vinna með veiðifélögum eigenda laxveiðiáanna. Yfirleitt gengur vel að semja við veiðifélög eftir að málið hefur verið útskýrt fyrir þeim. OURO ákvað að kosta aðgerðir við að fjarlægja eldislax úr 63 veiðivötnum á árinu 2018 þar sem óháðir fagaðilar sjá um framkvæmd. Á árinu 2017 var unnið með 52 veiðivötn og 37 árið 2016 þannig að umfangið eykst ár frá ári. Hvaða veiðivötn verða fyrir valinu ákvarðast af hlutfalli eldislaxa í haustvöktun árið áður en 197 veiðivötn voru skoðuð árið 2017.

Algennt er að vöktun fari fram með köfun, en einnig eru myndavélar og aðrar aðferðir notaðar. Við veiðarnar er notaður skutull (harpun), stöng, gildra og nót. Það er misjafnt hvernig tekst til við að fjarlægja eldislax úr veiðivötnum af ýmsum ástæðum. Árangurinn er þó umtalsverður og hefur tekist að lækka hlutfall eldislaxa undir 4% í flestum veiðivötnum þar sem farið var í aðgerðir á árinu 2017.

Heimildir

Upplýsingar er m.a. hægt að sækja:

Á vef Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no>

Vef OURO verkefnisins: <http://utfisking.no>