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

Frumvarp um lagareldi

Umsögn Sjávarútvegsþjónustunnar ehf.

Yfirlit yfir umsagnir Sjávarútvegsþjónustunnar við frumvarp um lagareldi 2026

Valdimar Ingi Gunnarsson
Sjávarútvegsþjónustan ehf.
valdimar@sjavarutvegur.is

Maí 2026

Sjávarútvegsþjónustan	Sjávarútvegsþjónustan ehf. Tölvupóstfang: valdimar@sjavarutvegur.is Sími: + 354 695 2269		
Frumvarp:	Frumvarp um lagareldi 157. löggjafarþing 2025–2026. Þingskjal 898 — 529. mál. Stjórnarfrumvarp.		
	Yfirlit yfir umsagnir Sjávarútvegsþjónustunnar við frumvarp um lagareldi 2026		
Umsagnaraðili:	Valdimar Ingi Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur		
	Útgáfa nr. 1	**Dagsetning útgáfu:** 19.05.2026	**Fjöldi blaðsíðna:** 23 bls.

Frumvarp til laga um lagareldi felur í sér ákveðnar umbætur frá fyrri drögum. Þrátt fyrir það eru enn til staðar verulegir grundvallarmeinbugir sem varða stjórnsýslu, umhverfisvernd og nýtingu auðlindarinnar. Samantekt er hér gerð á meginniðurstöðum og tillögum í eftirfarandi köflum:

- ✓ III. Kafli. Umhverfisvernd og rannsóknir
- ✓ IV. kafli. Smitvarnarsvæði og dýraheilbrigði
- ✓ V. kafli. Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi
- ✓ VII. kafli. Laxahlutur
- ✓ X. kafli. Lús
- ✓ XII. Kafli. Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaeldis

Í núverandi mynd er frumvarpið ekki tækt til samþykktar. Þrátt fyrir jákvæðar breytingar frá frumvarpinu frá 2024 eru enn verulegir annmarkar á efni þess og útfærslu.

Því er lagt til að atvinnuveganefnd, líkt og árið 2024, sendi frumvarpið aftur til Atvinnuvegaráðuneytisins, þar sem unnið verði markvisst úr þeim athugasemdum sem borist hafa frá fjölmörgum hagsmunaaðilum.

Frá árinu 2017, þegar skýrsla sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi var lögð fram, hefur of mikil áhersla verið lögð á að tryggja og verja hagsmuni erlendra fjárfesta. Brýnt er að við áframhaldandi vinnu verði aukin áhersla lögð á vernd almannahagsmuna og sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar.

1. INNGANGUR 3

2. MEGINNIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR 4

3. UM EINSTAKA KAFLA 7

III. kafli - Umhverfisvernd og rannsóknir 7
IV. kafli - Smitvarnasvæði og dýraheilbrigði 10
V. kafli - Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi 13
VII. kafli - Laxahlutur 16
X. kafli - Lús 19
XII. kafli - Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaeldis 22

1. Inngangur

Margt jákvætt

Það ber að taka fram að margt í frumvarpi til laga um lagareldi er jákvætt og vel útfært. Þrátt fyrir það eru enn til staðar ákveðnir meinbugir, en þeim hefur fækkað frá því frumvarpið var fyrst lagt fram í frumvarpsdrögum í lok árs 2023.

Fyrri umsagnir

Sjávarútvegsþjónustan hefur unnið fjórar umsagnir um frumvarpsdrög og frumvarp til laga um lagareldi:

- ✓ Frumvarpsdrög til laga um lagareldi, umsögn send 12. janúar 2024. [1]
- ✓ Frumvarp til laga um lagareldi, lagt fyrir Alþingi 27. mars 2024. [2]
- ✓ Frumvarpsdrög til laga um lagareldi, umsögn send 12. janúar 2026. [3]
- ✓ Frumvarp til laga um lagareldi, lagt fyrir Alþingi 16. mars 2026. [4]

Umsögnum við frumvarpsdrög árið 2026 hefur jafnframt verið fylgt eftir með beinum samskiptum við alþingismenn, með sex tölvupóstum á tímabilinu 21. janúar til 30. mars. [5]

Umfang umsagna

Til að afmarka verkefnið tekur umsögnin eingöngu til sjókvíaeldis, þar sem fram koma þær tillögur sem teljast hvað gagnrýnisverðastar. Vegna umfangs efnisins er lögð fram sérstök umsögn um hvern kafla frumvarpsins, fremur en eina heildarumsögn.

Umsagnirnar taka til eftirfarandi kafla:

- ✓ III. kafli – Umhverfisvernd og rannsóknir
- ✓ IV. kafli – Smitvarnarsvæði og dýraheilbrigði
- ✓ V. kafli – Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfa
- ✓ VII. kafli – Laxahlutir
- ✓ X. kafli – Lús
- ✓ XII. kafli – Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaeldis

Í umsögn við frumvarp til laga um lagareldi árið 2024 var fjallað um fleiri kafla frumvarpsins og er hér vísað til þeirra umsagna. Í sumum tilvikum eiga þær enn við, en í öðrum hafa orðið grundvallarbreytingar á frumvarpinu frá því sem lagt var upp með árið 2024. [6]

---

[1] https://island.is/samradsgatt/mal/3625
[2] https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?mnr=930&ltg=154
[3] https://island.is/samradsgatt/mal/4137
[4] https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/157/529/?ltg=157&mnr=529
[5] https://lagareldi.is/tolvupostar/
[6] https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/157/529/?ltg=157&mnr=529

2. Meginniðurstöður og tillögur

Meginniðurstöður

Frumvarp um lagareldi felur í sér ákveðnar umbætur frá fyrri drögum, en eftir standa verulegir kerfisgallar sem varða bæði stjórnsýslu, umhverfisvernd og nýtingu auðlindarinnar. Heildarmyndin er sú að lagaramminn er víða óskýr og að hluta til byggður á ófullnægjandi faglegum forsendum.

Í fyrsta lagi er burðarþolskerfið veikt með tvíþættu fyrirkomulagi (fast hámark vs. hlaupandi meðaltal), sem skapar óvissu og hættu á mismunun. Á sama tíma er áfram byggt á áhættumati erfðablöndunar sem hefur ekki reynst áreiðanlegt stjórntæki og skortir gagnsæi og faglega stoð.

Í öðru lagi er skipulag smitvarna ófullnægjandi. Afmörkun svæða og fjarlægðarmörk byggja ekki á staðbundnu áhættumati eða straum- og dreifilíkönum. Í reynd hafa laxeldisfyrirtækin sjálf verið leiðandi í skipulagningu eldissvæða, á meðan stjórnvöld hafa dregið lappirnar.

Í þriðja lagi er úthlutunarkerfi heimilda óskýrt og skapar hættu á samþjöppun réttinda, veikri samkeppni og undirverðlagningu auðlindarinnar. Samhliða bendir þróun til aukinnar fjármálavæðingar og mögulegrar eignarréttarvæðingar heimilda (laxahluta), sem getur haft verulegar langtímaafleiðingar fyrir yfirráð yfir auðlindinni.

Í fjórða lagi er stjórnun laxalúsar ófullnægjandi og að mestu viðbragðsdrifin. Skortir bindandi viðmið, gagnsæi og svæðisbundna ábyrgð. Núverandi fyrirkomulag ýtir undir ofnotkun lyfja og eykur áhættu fyrir vistkerfi sjávar.

Að lokum hefur „hótunarkerfi“ um afturköllun leyfa í reynd ekki virkað. Rekstraraðilar geta haldið heimildum með lítilli nýtingu, sem leiðir til óhagkvæmrar nýtingar og takmarkaðra tekna fyrir ríkið.

Helstu tillögur

Lagt er til að frumvarpinu verði breytt á grundvallaratriðum til að tryggja skýrari, einfaldari og faglegri stjórnun og í samantekt fyrir þessa sex kafla:

1. Skýr og gagnadrifin stjórntæki

- ✓ Leggja niður áhættumat erfðablöndunar sem stjórntæki.
- ✓ Byggja ákvarðanir eingöngu á burðarþolsmati.
- ✓ Fella út hlaupandi meðaltal og tryggja eitt skýrt viðmið.

2. Styrkt smitvarnarkerfi

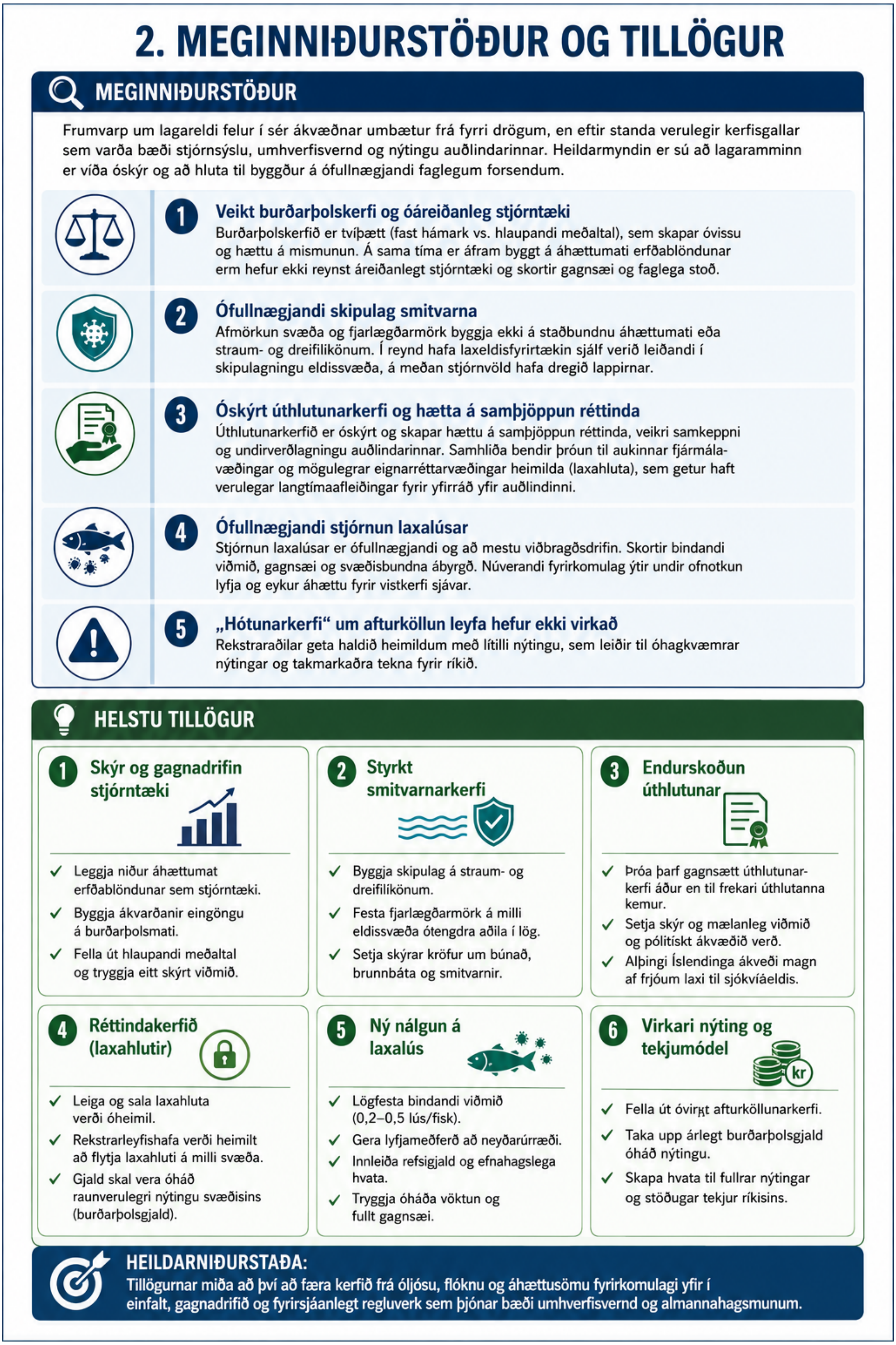
- ✓ Byggja skipulag á straum- og dreifilíkönum.
- ✓ Festa fjarlægðarmörk á milli eldissvæða ótengdra aðila í lög.
- ✓ Setja skýrar kröfur um búnað, brunnbáta og smitvarnir.

3. Endurskoðun úthlutunar

- ✓ Þróa þarf gagnsætt úthlutunarkerfi áður en til frekari úthlutanna kemur.
- ✓ Setja skýr og mælanleg viðmið og pólitískt ákveðið verð.
- ✓ Alþingi Íslendinga ákveði magn af frjóum laxi til sjókvíaeldis.

4. Réttindakerfið (laxahlutir)

- ✓ Leiga og sala laxahluta verði óheimil.
- ✓ Rekstrarleyfishafa verði heimilt að flytja laxahluti á milli svæða.
- ✓ Gjald skal vera óháð raunverulegri nýtingu svæðisins (burðarþolsgjald).



Mynd 1. Myndræn samantekt gervigreindar af meginniðurstöðum og tillögum Sjávarútvegsþjónustunnar úr sex köflum frumvarps um lagareldi.

5. Ný nálgun á laxalús

- ✓ Lögfesta bindandi viðmið (0,2–0,5 lús/fisk).
- ✓ Gera lyfjameðferð að neyðarúrræði.
- ✓ Innleiða refsigjald og efnahagslega hvata.
- ✓ Tryggja óháða vöktun og fullt gagnsæi.

6. Virkari nýting og tekjumódel

- ✓ Fella út óvirkt afturköllunarkerfi.
- ✓ Taka upp árlegt burðarþolsgjald óháð nýtingu.
- ✓ Skapa hvata til fullrar nýtingar og stöðugar tekjur ríkisins.

Heildarniðurstaða:
Tillögurnar miða að því að færa kerfið frá óljósu, flóknu og áhættusömu fyrirkomulagi yfir í einfalt, gagnadrifið og fyrirsjáanlegt regluverk sem þjónar bæði umhverfisvernd og almannahagsmunum.

3. Um einstaka kafla

III. kafli - Umhverfisvernd og rannsóknir

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- ✓ Burðarþolsmat, vöktun og rannsóknir (5 gr.)
- ✓ Áhættumat erfðablöndunar (6 gr.)
- ✓ Staðbundið bann við starfsemi (8 gr.)

Meginniðurstöður

Burðarþolsmat er rótgróið stjórntæki við ákvörðun hámarkslífmassa í sjókvíaeldi. Frumvarpið veikir hins vegar þetta kerfi með því að heimila tvær ólíkar aðferðir við skilgreiningu hámarkslífmassa – annars vegar fast hámark og hins vegar hlaupandi 12 mánaða meðaltal. Slík tvískipting skapar óvissu, flækir framkvæmd regluverksins og opnar fyrir mismunandi túlkun og beitingu innan sama vatnshlots. Sérstaklega vekur það áhyggjur að Matvælastofnun geti ákveðið að allir rekstrarleyfishafar á svæði noti sama viðmið, sem í reynd getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja án skýrra og hlutlægra forsendna.

Áhættumat erfðablöndunar hefur frá upphafi verið umdeilt og hefur í framkvæmd ekki reynst hæft stjórntæki til verndar villtra laxastofna. Forsendur líkansins eru ófullnægjandi, gagnasöfnun veik og aðferðafræðin skortir gagnsæi. Þetta hefur verið staðfest ítrekað, m.a. í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar og í óháðri rýni Alþjóðlega hafrannsóknaráðsins (ICES). Þrátt fyrir sjö og hálfs árs þróun er áhættumatið enn ófullburða og verður það áfram a.m.k. næsta áratug. Engu að síður er áhættumatið áfram gert að lykilforsendu við ákvörðun framleiðsluheimilda.

Í framkvæmd hefur áhættumat erfðablöndunar fyrst og fremst verið notað sem stjórntæki til úthlutunar framleiðsluheimilda, fremur en sem raunverulegt varúðartæki í þágu náttúruverndar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að grípa eigi til umfangsmikilla mótvægisaðgerða, svo sem markvissrar fjarlægingar eldislaxa úr ám. Í ljósi þess er óljóst hvers vegna áfram eigi að styðjast við áhættumat erfðablöndunar til að takmarka heimildir til eldis á frjóum laxi, þar sem mótvægisaðgerðirnar eiga sjálfar að koma í veg fyrir eða lágmarka erfðablöndun.

Óvissa ríkir jafnframt um hvernig aðferðafræði líkansins mun þróast á næstu árum. Sérstaklega er óljóst hvort tekið verði tillit til þeirra eldislaxa sem raunhæft er að fjarlægja úr veiðiám. Þar eru tvær meginleiðir:

- ✓ *Ef tekið verður tillit til að fjarlægra eldislaxa:* Framleiðsluheimildir gætu aukist verulega umfram núverandi stöðu. Slík þróun gæti þó leitt til aukins ágangs eldislaxa í veiðiár, með tilheyrandi andstöðu veiðiréttareigenda og veiðiréttarhafa.
- ✓ *Ef ekkert tillit verður tekið til að fjarlægra eldislaxa:* Framleiðsluheimildir munu áfram ráðast af núverandi forsendum. Lítil breyting verður þá á heimildum, m.a. vegna þrýstings frá veiðiréttareigendum og veiðiréttarhöfum um að takmarka fjölda eldislaxa í ám.

Þessi staða skapar verulega óvissu um hvernig úthlutun framleiðsluheimilda til eldis á frjóum laxi verður háttað. Skortur á skýrum og fyrirsjáanlegum reglum dregur úr rekstraröryggi fyrirtækja, eykur áhættu fyrir nærsamfélög og hefur jafnframt neikvæð áhrif á starfsöryggi þeirra sem starfa í greininni.

Mynd 2. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum III. kafla – Umhverfisvernd og rannsóknir í frumvarpi um lagareldi.

Vald ráðherra til að heimila eða banna sjókvíaeldi á einstökum svæðum er aukið verulega frá fyrra frumvarpi. Slíkt dregur úr stöðugleika lagaramma og eykur hættu á pólitískri geðþóttaákvörðun, í stað þess að tryggja skýra, lýðræðislega og fyrirsjáanlega stefnumótun.

Loks eru væntingar stjórnvalda um víðtæka uppbyggingu laxeldis í lokuðum sjókvíum við íslenskar aðstæður óraunhæfar. Aðstæður hér á landi, einkum lágt sjávarhitastig yfir vetrartímann og hár framleiðslukostnaður, gera slíkt eldisform lítt samkeppnishæft.

Tillögur

- ✓ Áhættumat erfðablöndunar verði lagt niður sem úthlutunar- og stjórntæki, þar sem það hefur ekki reynst hæft til verndunar villtra laxastofna og uppfyllir ekki kröfur um fagmennsku, gagnsæi og varúðarnálgun.
- ✓ 6. gr. frumvarpsins verði felld brott í heild sinni og í staðinn sett skýr ákvæði sem skilgreina stjórnun framleiðsluheimilda án tilvísunar í áhættumat erfðablöndunar.
- ✓ Eingöngu verði stuðst við burðarþolsmat við ákvörðun á hámarkslífmassa í þeim fjörðum og vatnshlotum þar sem sjókvíaeldi er heimilt.
- ✓ Heimild til notkunar hlaupandi 12 mánaða meðaltals verði felld út, þar sem hún skapar óásættanlegt svigrúm til túlkunar, mismununar og geðþóttaákvarðana af hálfu stjórnvalda.
- ✓ Vilji löggjafinn setja lægri heimildir til eldis á frjóum laxi en burðarþolsmat segir til um, verði slíkar takmarkanir ákveðnar með skýrum pólitískum ákvörðunum á Alþingi, að undangenginni þinglegri meðferð og opinni umræðu.
- ✓ Alþingi Íslendinga afmarki með lögum í hvaða fjörðum heimilt verði að stunda sjókvíaeldi á frjóum laxi, í stað þess að færa slíkt vald í auknum mæli til ráðherra með reglugerðarheimildum.
- ✓ Lokaðar og hálflokaðar sjókvíar verði, að minnsta kosti á upphafsstigi, einungis heimilaðar á þeim hafsvæðum þar sem hefðbundið sjókvíaeldi er þegar leyft.

IV. kafli - Smitvarnasvæði og dýraheilbrigði

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- ✓ Afmörkun smitvarnarsvæða (12 gr.).
- ✓ Almennt um smitvarnasvæði (13 gr.)
- ✓ Flutningar farartækja og búnaðar milli smitvarnasvæða (15. gr).
- ✓ Brunnbátar og sótthreinsun (22 gr.)

Meginniðurstöður

Ein veigamesta niðurstaðan er sú að afmörkun smitvarnarsvæða og fjarlægðarmörk milli eldissvæða eru ekki byggð á raunverulegu, staðbundnu áhættumati. Ákvarðanir hafa verið teknar án þess að fyrir liggi straumlíkön eða dreifilíkön fyrir íslenska firði, þrátt fyrir að slík líkön séu grundvallarforsenda skynsamlegrar skipulagningar í öðrum helstu framleiðslulöndum.

Í reynd hafa laxeldisfyrirtækin sjálf verið leiðandi í skipulagningu eldissvæða, á meðan stjórnvöld hafa dregið lappirnar. Tillögur stjórnvalda um skiptingu og afmörkun smitvarnasvæða bera þess merki að þær séu hvorki raunhæfar né byggðar á skýrum, faglegum og gagnsæjum forsendum.

Staðan er sérstaklega alvarleg í Ísafjarðardjúp, þar sem óvenjumikill þéttleiki eldissvæða og fjöldi rekstraraðila hefur skapað kerfislæga áhættu. Fyrri leyfisveitingar sem fólu í sér undanþágur frá 5 km meginviðmiði voru síðar felldar úr gildi af úrskurðarnefnd, sem undirstrikar veikleika í stjórnsýslu, framkvæmd regluverks og faglegum forsendum ákvarðana.

Skynsamlegt er að viðhafa skipulag þar sem hver fjörður myndar eitt smitvarnarsvæði, með öflugum heilbrigðisþröskuldum milli svæða. Í stærri fjörðum er jafnframt eðlilegt að afmarka tvö eða fleiri sjókvíaeldissvæði með einum árgangi, þar sem viðhafðir eru minni eða vægari heilbrigðisþröskuldar, í samræmi við lægri smitáhættu innan sama smitvarnasvæðis.

Líkleg sviðsmynd er sú að samstarfssamningur Arnarlax og Arctic Fish muni í reynd móta endurskipulagningu sjókvíaeldis á Vestfjörðum. Í framhaldinu má mögulega gera ráð fyrir kaupum á Háafell og Hábrún, sem myndi skapa forsendur fyrir því að aðeins einn rekstraraðili starfi á hverju smitvarnarsvæði.

Endurskipulagningunni yrði síðan lokið með því að Arnarlax einbeiti öllu sínu eldi að sunnanverðum Vestfjörðum, á meðan Arctic Fish verði með allt sitt eldi á norðanverðum „kjálkanum“. Slík þróun myndi í reynd færa skipulagsvaldið frá stjórnvöldum til markaðs- og hagsmunaaðila, án þess að formleg, gagnsæ og fagleg stefnumótun lægi þar að baki.

Með þessu fyrirkomulagi væri þó jafnframt komið á mun skynsamlegra framtíðarskipulagi með tilliti til smitvarna, þar sem færri rekstraraðilar, skýrari aðgreining svæða og einfaldari flæðisleiðir myndu draga verulega úr kerfislægri smithættu. Líkur á því að alvarlegir fisksjúkdómar komi upp og breiðist út milli svæða myndu þannig minnka umtalsvert.

Það breytir þó ekki þeirri staðreynd að uppi kunna að vera aðrar og alvarlegri skoðanir á því hvernig þessi staða varð til. Þar má nefna markvissa stöðutöku einstakra aðila, áhrif innan stjórnsýslunnar og kerfislægar hindranir sem hafa torveldað aðkomu annarra. Niðurstaðan er sú að sjókvíaeldi á Íslandi er nú að öllu leyti komið í meirihlutaeigu erlendra fjárfesta, án þess að fram hafi farið heildstæð, lýðræðisleg og fagleg umræða um langtímastefnu greinarinnar í þágu

almannahagsmuna.

Mynd 3. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum IV. kafla – Smitvarnarsvæði og dýraheilbrigði í frumvarpi um lagareldi.

Fram hafa komið athugasemdir um að framangreindar sviðsmyndir séu ekki að fullu sanngjarnar og að þróun mála geti orðið önnur en þar er lýst. Í tilfelli Háafells er þó mikilvægt að hafa í huga að frá upphafi hefur verið lögð rík áhersla á skýrt og heildstætt skipulag smitvarna, sem og strangar reglur um flutning eldisfisks milli svæða.

Þessi nálgun var þegar mótuð í fyrstu tilkynningu félagsins til Skipulagsstofnun árið 2011. Athyglisvert er að þau sjónarmið sem þar voru sett fram eru í meginatriðum sambærileg þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa nú, rúmum áratug síðar, hafið innleiðingu á með frumvarpi til laga um lagareldi. Eðlileg þróun væri því sú að félagið haldi áfram starfsemi í innanverðu Ísafjarðardjúpi, í samræmi við þær meginforsendur sem lagðar voru fram gagnvart stjórnvöldum þegar árið 2011.

Frumvarpið felur ráðherra mjög víðtækt vald til að ákveða afmörkun smitvarnarsvæða og fjarlægðarmörk, án þess að skýr lagaákvæði, hlutlæg viðmið eða aðferðafræði séu skilgreind í lögum. Slíkt valdaframsal eykur hættu á handahófskenndum ákvörðunum, pólitískum þrýstingi og skorti á jafnræði milli rekstraraðila.

Jákvæð þróun er að finna í ákvæðum sem varða flutning farartækja og búnaðar milli smitvarnarsvæða. Það sem helst skortir eru skýr ákvæði um sameiginlega nýtingu dauðfiskskipa, brunnbáta og þjónustubáta á hafnarsvæðum. Jafnframt vantar kröfur um hönnun brunnbáta og rafrænt eftirlit með opnum botnlokum, sem eru lykilatriði til að draga úr smithættu milli svæða.

Tillögur

- ✓ Lagt er til að afmörkun smitvarnarsvæða og sjókvíaeldissvæða verði byggð á vísindalegum grunni, þar sem stuðst er við straumlíkön og dreifilíkön sem meta raunverulega líkur á reki sjúkdómsvalda. Slík líkön skulu vera forsenda ákvarðana um fjarlægðarmörk og skiptingu hafsvæða.
- ✓ Meginviðmið um 5 km lágmarksfjarlægð skal fest í lög, og aðeins heimilt að víkja frá því ef niðurstöður faglega unnins dreifilíkans sýna skýrt að slíkt auki ekki smitáhættu. Slíkar undantekningar skulu vera gagnsæjar, rökstuddar og opinberar.
- ✓ Reglur um hönnun brunnbáta, þrif, sótthreinsun, rafræna skráningu og eftirlit skulu að lágmarki sambærilegar við það sem þekkist í Noregi.
- ✓ Setja þarf reglur um dauðfiskaskip og sameiginlega nýtingu dauðfiskskipa, brunnbáta og þjónustubáta á hafnarsvæðum

V. kafli - Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- ✓ Úthlutun smitvarnasvæða (25. gr.)
- ✓ Úthlutun aukins burðarþols (33 gr.)

Meginniðurstöður

Greining á V. kafla frumvarps um lagareldi leiðir í ljós að fyrirhugað úthlutunarkerfi smitvarnasvæða og framleiðsluheimilda er ekki nægilega skýrt, fyrirsjáanlegt né byggt á fullnægjandi samkeppnislegum forsendum. Þrátt fyrir yfirlýst markmið um gagnsæi og ábyrgari nýtingu hafsvæða felur frumvarpið í sér verulega hættu á samþjöppun réttinda, veikri verðmyndun og auknum réttarvörðum væntingum leyfishafa.

Í fyrsta lagi – óljóst matsvald og veik réttarfesta: Viðmið við mat á tilboðum eru matskennd og án skilgreinds innbyrðis vægis. Heimild ráðherra til að víkja frá hæsta boði er víðtæk og án skýrra lagalegra afmarkana. Slíkt fyrirkomulag skapar óvissu, dregur úr fyrirsjáanleika og eykur hættu á tortryggni og ágreiningi.

Í öðru lagi – takmörkuð eða engin raunveruleg samkeppni: Í flestum fjörðum er aðeins einn raunhæfur aðili til staðar. Við slíkar aðstæður myndast ekki virk verðsamkeppni og útboð geta orðið formsatriði fremur en raunverulegt markaðsferli. Afleiðingin getur orðið sú að verðmætar nýtingarheimildir séu úthlutaðar á undirverði.

Í þriðja lagi – réttindi færast nær varanlegum eignarrétti: Þrátt fyrir yfirlýsingar um hið gagnstæða leiðir samspil framsalsheimilda, veðsetningar, leigu og langvarandi eða sjálfvirkrar endurnýjunar rekstrarleyfa til þess að leyfishafar fái stöðu sem líkist varanlegum yfirráðum.

Í fjórða lagi – veik fjárhagsstaða greinarinnar: Taprekstur, lækkað markaðsverð og veik eiginfjárstaða takmarka getu tilboðsgjafa til að greiða raunverulegt markaðsverð. Við slíkar aðstæður er ólíklegt að ríkið nái eðlilegu endurgjaldi fyrir afnot af sameiginlegri auðlind.

Heildarniðurstaða sviðsmyndagreiningar til næstu tíu ár er sú að frumvarp um lagareldi, verði það samþykkt óbreytt, muni mögulega leiða til þess að hámarkslífmassi:

- ✓ Kaldvíkur aukist úr 44.000 tonnum í 77.000 tonn.
- ✓ Arnarlax aukist úr 33.000 tonnum í 50.000 tonn.
- ✓ Arctic Fish aukist úr um 30.000 tonnum í 47.000 tonn.

Töluverð óvissa er um þessa sviðsmynd s.s. að sú stað getur komið upp að ákveðin laxeldisfyrirtæki verði í verulegum rekstrarörðuleikum og hafi þannig ekki möguleika að taka þátt í útboðum.

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

Mynd 4. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum V. kafla – Úthlutun smitvarnarsvæða og rekstrarleyfi í frumvarpi um lagareldi.

Tillögur

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

VII. kafli - Laxahlutur

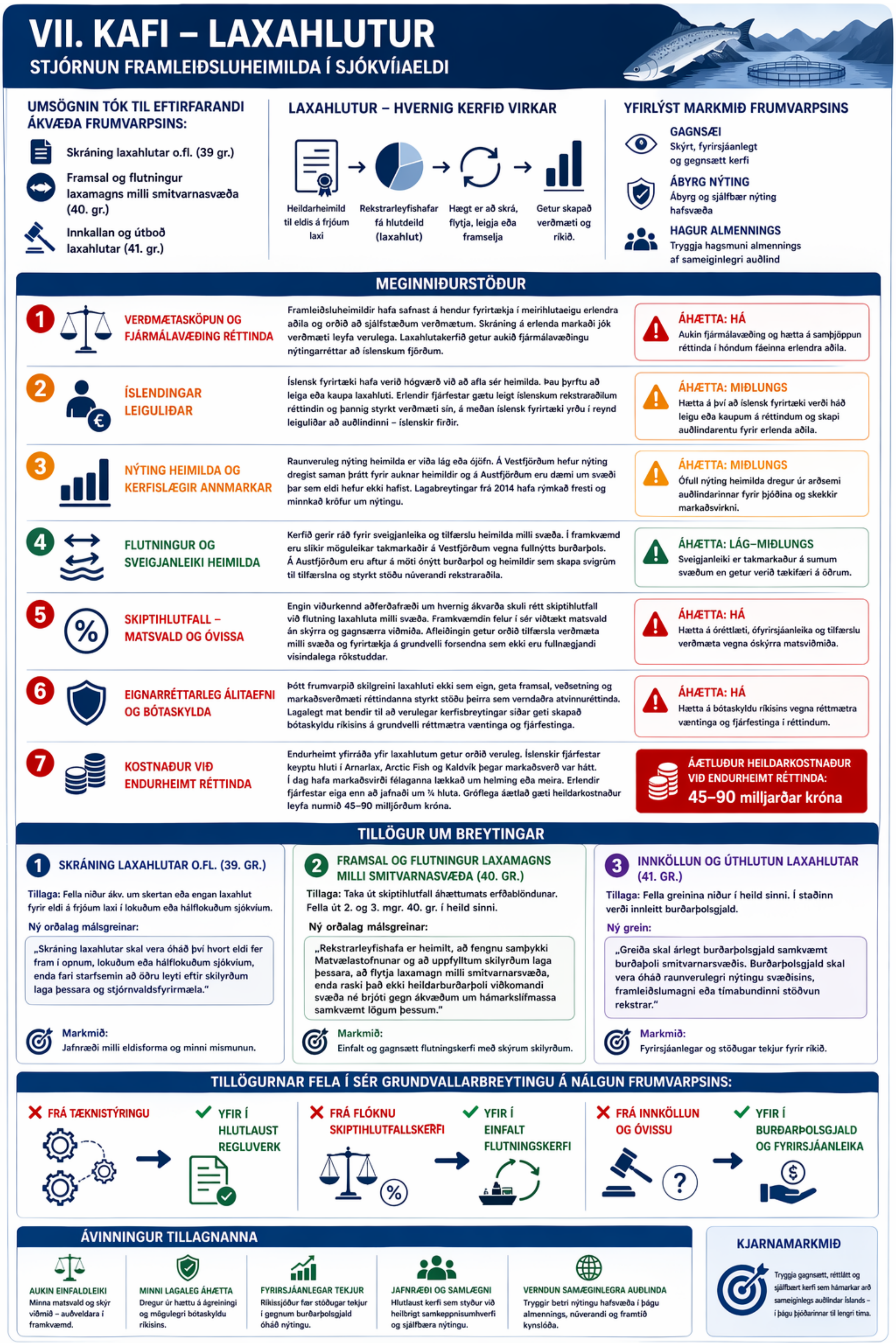
Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- ✓ Skráning laxahlutar o.fl. (39 gr.)
- ✓ Framsal og flutningur laxamagns milli smitvarnasvæða (40. gr.)
- ✓ Innköllun og útboð laxahlutar (41. gr.)

Meginniðurstöður

Innleiðing laxahluta í frumvarpi um lagareldi felur í sér grundvallarbreytingu á stjórnun framleiðsluheimilda í sjókvíaeldi. Kerfið byggir á því að rekstrarleyfishafar fái hlutdeild í heildarheimild til eldis á frjóum laxi sem hægt er að skrá, flytja, leigja eða framselja. Þótt frumvarpið kveði á um að laxahlutur stofni ekki til eignarréttar, benda lagaleg og fjárhagsleg einkenni kerfisins til þess að réttindin geti með tímanum öðlast eignarréttarlega vernd.

- ✓ *Verðmætasköpun og fjármálavæðing réttinda:* Á undanförnum árum hafa framleiðsluheimildir einkum safnast á hendur fyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila, og orðið að sjálfstæðum verðmætum. Skráning félaganna á erlenda hlutabréfamarkaði jók markaðsvirði leyfa verulega og festi í sessi fjárhagslegt gildi þeirra. Þessi þróun bendir til að laxahlutakerfið geti aukið fjármálavæðingu nýtingarréttar að íslenskum fjörðum.
- ✓ *Íslendingar leiguliðar:* Íslensk fyrirtæki hafa verið hógværð við að afla sér framleiðsluheimilda og svæða og til að auka eldið þyrftu þau að leiga eða kaupa laxahluti. Niðurstaðan gæti orðið sú að erlendir fjárfestar, sem halda á meirihluta heimilda, leigðu íslenskum rekstraraðilum réttindin og þannig styrkt verðmæti sín, á meðan íslensk fyrirtæki yrðu í reynd leiguliðar að auðlindinni íslenskir firðir.
- ✓ *Nýting heimilda og kerfislægir annmarkar:* Raunveruleg nýting framleiðsluheimilda er víða lág eða ójöfn, einkum þar sem eldi byggir á einum árgangi í firði. Á Vestfjörðum hefur nýting heimilda dregist saman þrátt fyrir auknar heimildir, og á Austfjörðum eru dæmi um svæði þar sem eldi hefur ekki hafist. Lagabreytingar frá 2014 hafa smám saman rýmkað fresti og minnkað kröfur um nýtingu, sem hefur gert rekstraraðilum kleift að halda heimildum án fullrar nýtingar.
- ✓ *Flutningur og sveigjanleiki heimilda:* Hugmyndafræði laxahluta gerir ráð fyrir sveigjanleika og möguleika á tilfærslu heimilda milli svæða. Í framkvæmd eru slíkir möguleikar þó takmarkaðir á Vestfjörðum að óbreyttu vegna fullnýtts burðarþols. Á Austfjörðum eru hins vegar til staðar ónýtt burðarþol og heimildir sem geta skapað svigrúm til tilfærslna og styrkt stöðu núverandi rekstraraðila.
- ✓ *Skiptihlutfall:* Engin viðurkennd aðferðafræði um hvernig ákvarða skuli rétt skiptihlutfall við flutning laxahluta milli svæða. Framkvæmdin felur í sér víðtækt matsvald án skýrra og gagnsærra viðmiða. Afleiðingin getur orðið tilfærsla verðmæta milli svæða og fyrirtækja á grundvelli forsendna sem ekki eru fullnægjandi vísindalega rökstuddar.
- ✓ *Eignarréttarleg álitaefni og bótaskylda:* Þótt frumvarpið skilgreini laxahluti ekki sem eign, geta framsal, veðsetning og markaðsverðmæti réttindanna styrkt stöðu þeirra sem verndaðra atvinnuréttinda. Lagalegt mat bendir til að verulegar kerfisbreytingar síðar geti skapað bótaskyldu ríkisins á grundvelli réttmætra væntinga og fjárfestinga.
- ✓ *Kostnaður við endurheimt réttinda:* Kostnaður við að endurheimta yfirráð yfir laxahlutum – þ.e. nýtingarrétti í íslenskum fjörðum – getur orðið verulegur. Íslenskir fjárfestar hafa á undanförnum árum keypt hluti í Arnarlax, Arctic Fish og Kaldvík þegar markaðsverð var hátt. Í dag hafa markaðsvirði félaganna víða lækkað um helming eða meira frá því íslenskir



Mynd 5. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum VII. kafla – Laxahlutir i í frumvarpi um lagareldi.

fjárfestar keyptu. Þrátt fyrir það eiga erlendir fjárfestar enn að jafnaði um ¾ hluta í félögunum. Ef markmiðið væri að færa auðlindanýtingu – íslenska firði – aftur í meirihlutaeigu innlendra aðila, er gróflega áætlað að heildarkostnaður leyfa geti legið á bilinu 45–90 milljarðar króna.

Tillögur um breytingar

✓ *Skráning laxahlutar o.fl. (39. gr.):* Ákv. um skertan eða engan laxahlut þurfi fyrir eldi á frjóum lax i lokuðum eða hálflokuðum sjókvíum verði fellt niður. Orðist málsgrein svo:

> *„Skráning laxahlutar skal vera óháð því hvort eldi fer fram í opnum, lokuðum eða hálflokuðum sjókvíum, enda fari starfsemin að öðru leyti eftir skilyrðum laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla.“*

✓ *Framsal og flutningur laxamagns milli smitvarnarsvæða (40. gr.):* Lagt er til að skiptihlutfall áhættumats erfðablöndunar verði tekið út en áfram verði heimild til að flytja laxamagn á milli smitvarnasvæða. 2. og 3. mgr. 40. gr. frumvarps verði feldar út í heild sinni. Orðist mgr. svo:

> *„Rekstrarleyfishafa er heimilt, að fengnu samþykki Matvælastofnunar og að uppfylltum skilyrðum laga þessara, að flytja laxamagn milli smitvarnarsvæða, enda raski það ekki heildarburðarþoli viðkomandi svæða né brjóti gegn ákvæðum um hámarkslífmassa samkvæmt lögum þessum.“*

✓ *Innköllun og úthlutun laxahlutar (41.gr.):* Greinin verði lögð niður í heild sinni og í staðinn gert ráð fyrir burðarþolsgjaldi sem skapar ríkinu fastar og fyrirsjáanlegar tekjur. Í stað hennar komi ný grein, svohljóðandi:

> *„Greiða skal árlegt burðarþolsgjald samkvæmt burðaþoli smitvarnarsvæðis. Burðarþolsgjald skal vera óháð raunverulegri nýtingu svæðisins, framleiðslumagni eða tímabundinni stöðvun rekstrar.“*

Tillögurnar fela í sér grundvallarbreytingu á nálgun frumvarpsins:
❌ Frá tæknistýringu → ✅ yfir í hlutlaust regluverk
❌ Frá flóknu skiptihlutfallskerfi → ✅ yfir í einfalt flutningskerfi
❌ Frá innköllun og óvissu → ✅ yfir í burðarþolsgjald og fyrirsjáanleika

Auka einfaldleika, draga úr lagalegri áhættu og tryggja stöðugar tekjur ríkisins án þess að ýta undir fjármálavæðingu eða réttindavæðingu kerfisins.

X. kafli - Lús

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:
- ✓ Reglulegt eftirlit og viðbrögð við lús (51. gr.)
- ✓ Upplýsingar um lús (52. gr.)
- ✓ Fjarlæging lúsasmitaðs fisks (53. gr.).

Meginniðurstöður

Greining sýnir að laxalús er kerfislægt vandamál í íslensku sjókvíaeldi sem núverandi lagarammi ræður ekki við með fullnægjandi hætti.

1. Kerfislægir veikleikar í stjórnun
- ✓ Núverandi kerfi er að stórum hluta viðbragðsdrifið fremur en forvarnamiðað.
- ✓ Skortir bindandi hámarksviðmið um lúsafjölda sem gilda fyrir alla rekstraraðila.
- ✓ Ábyrgð er einstaklingsbundin en áhrif eru svæðisbundin („einn getur skemmt fyrir mörgum").

2. Skortur á gagnsæi og áreiðanlegum gögnum
- ✓ Dregið hefur úr gagnsæi með því að birta aðeins samantekt fyrir heila firði, en ekki einstök eldissvæði.
- ✓ Lúsatalningar eru að stórum hluta framkvæmdar af rekstraraðilum sjálfum, sem dregur úr trúverðugleika.

3. Of mikil áhersla á lyfjameðferð
- ✓ Lyfjameðferð er oft fyrsta úrræði í stað síðasta, vegna kostnaðarhvata.
- ✓ Þetta eykur:
  - hættu á lyfjaónæmi,
  - neikvæð umhverfisáhrif (sérstaklega á krabbadýr),
  - og veikir sjálfbærni greinarinnar.

4. Veik svæðisskipulagning
- ✓ Of lítil fjarlægð milli eldissvæða ótengdra aðila og mikið eldi á sama svæði eykur smitálag.
- ✓ Skortur á straumlíkönum og gagnadrifinni skipulagningu er alvarlegur veikleiki.

Verði frumvarpið samþykkt óbreytt, samhliða aukningu í eldi, er líklegt að laxalús verði áfram viðvarandi og kerfislægt vandamál, með aukinni lyfjanotkun og aukinni áhættu fyrir villta laxfiskastofna.

Helstu tillögur

Umsögnin leggur fram heildstæða stefnu sem byggir á skýrari reglum, gagnadrifinni stjórnun og sterkari hvötum:

1. Lögfest, bindandi viðmið
- ✓ Setja lögbundin hámarksviðmið um fjölda kynþroska kvenlúsa:
  - 0,2 lús/fisk (vor–sumar)
  - 0,5 lús/fisk (aðrir mánuðir)

Mynd 6. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum X. kafla – Lús i í frumvarpi um lagareldi.

2. Lyfjameðferð sem neyðarúrræði

- ✓ Skýrt kveðið á um að lyf séu síðasta úrræði.
- ✓ Setja skilyrði:
    - staðfesting á öðrum mótvægisaðgerðum,
    - staðbundið umhverfisáhættumat,
    - mat á lyfjaónæmi.

3. Innleiðing efnahagslegra hvata (refsigjald)

- ✓ Komið verði á refsigjaldi vegna laxalúsar umfram lögbundin viðmiðunarmörk.
- ✓ Gjald:
    - 25 kr. fyrir hverja lús umfram heimilaðan fjölda.
    - Gjaldtaka hefst að liðnum tveimur vikum frá því að viðmiðunarmörk eru rofin.

4. Óháð vöktun og aukið gagnsæi

- ✓ Skylda:
    - óháðar lúsatalningar eða vottaða tækni,
    - reglubundna sannprófun Matvælastofnunar.
- ✓ Birta gögn:
    - fyrir hvert eldissvæði,
    - sundurliðuð eftir rekstraraðilum,
    - innan viku frá mælingu.

5. Gagnadrifið stjórnkerfi (að norskri fyrirmynd)

- ✓ Stofna óháðan stýrihóp sem metur árlega áhrif á villta laxfiskastofna.
- ✓ Byggja ákvarðanir á:
    - framleiðslu laxalúsalirfa,
    - dreifingarlíkönum,
    - vöktun villtra fiska.

Tillögurnar miða að því að færa stjórnun laxalúsar frá óljósu, viðbragðsdrifnu kerfi yfir í skýrt, gagnadrifið og bindandi stjórnkerfi sem ver bæði atvinnugreinina og vistkerfi sjávar.

XII. kafli - Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaeldis

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:
- ✓ Forsendubrestur (56 gr.)

Meginniðurstöður

Í umsögninni kemur fram að þróun lagaumhverfis sjókvíaeldis frá 2014 hafi markvisst veikt þau stjórntæki sem áttu að tryggja virka nýtingu rekstrarleyfa. Upphafleg markmið um hagkvæma nýtingu auðlindarinnar hafa ekki náðst, einkum vegna þess að lykilforsendur (s.s. skilgreining sjókvíaeldissvæða og síðar smitvarnarsvæða) hafa ekki verið innleiddar.

Svokallað „hótunarkerfi“, þ.e. heimildir til að afturkalla eða skerða rekstrarleyfi vegna lítillar nýtingar, hefur því í reynd verið óvirkt. Í stað þess að leyfi féllu niður hafa stjórnvöld ítrekað:
- ✓ lengt fresti til uppbyggingar,
- ✓ lækkað kröfur um nýtingu,
- ✓ og rýmkað undanþágur.

Frumvarp um lagareldi 2026 heldur áfram á sömu braut:
- ✓ Lágmarksnýting er aðeins 20% innan 5–6 ára.
- ✓ Krafa um samfelldan rekstur er veik (allt að 3 ára stöðvun heimil).
- ✓ Nýtingarkrafa til lengri tíma er 35% að meðaltali yfir 6 ár, sem gerir mögulegt að halda stórum heimildum með takmarkaðri starfsemi.

Jafnframt hefur orðið grundvallarbreyting á stjórntækjum í umhverfismálum:
- ✓ Fyrra kerfi (2023) með hvötum og refsingu tengt frammistöðu (strok, lús, afföll) hefur verið aflagt.
- ✓ Í staðinn er farið í eftiráviðbrögð og gjaldtöku.

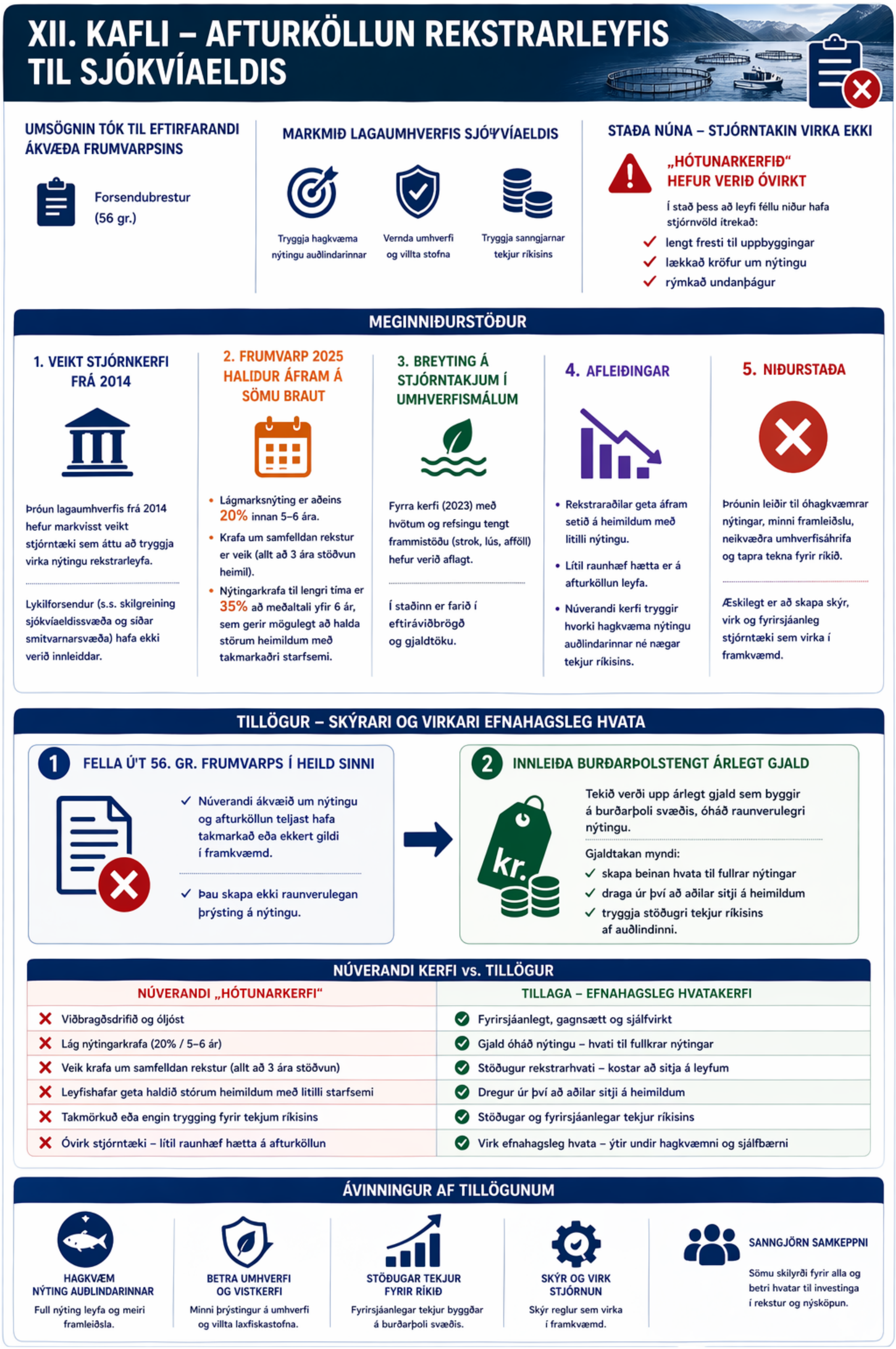
Heildarniðurstaðan er því sú að:
- ✓ Rekstraraðilar geta áfram setið á heimildum með lítilli nýtingu.
- ✓ Lítil raunhæf hætta er á afturköllun leyfa.
- ✓ Núverandi kerfi tryggir hvorki hagkvæma nýtingu auðlindarinnar né nægar tekjur ríkisins.

Tillögur

Helsta tillaga umsagnarinnar er að hverfa frá núverandi „hótunarkerfi“ og taka upp skýrari og virkari efnahagslega hvata:

1. Fella út 56. gr. frumvarps í heild sinni:
- ✓ Núverandi ákvæði um nýtingu og afturköllun teljast hafa takmarkað eða ekkert gildi í framkvæmd.
- ✓ Þau skapa ekki raunverulegan þrýsting á nýtingu.

2. Innleiða burðarþolstengt árlegt gjald
- ✓ Tekið verði upp árlegt gjald sem byggir á burðarþoli svæðis, óháð raunverulegri nýtingu.
- ✓ Gjaldtakan myndi:
    - o skapa beinan hvata til fullrar nýtingar,
    - o draga úr því að aðilar sitji á heimildum,
    - o tryggja stöðugri tekjur ríkisins af auðlindinni.



Mynd 7. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum XII. kafla – Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaelds í frumvarpi um lagareldi.