

**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: <a href="mailto:valdimar@sjavarutvegur.is">valdimar@sjavarutvegur.is</a> Sími: + 354 695 2269		
<b>Frumvarp:</b>	Frumvarp um lagareldi 157. löggjafarþing 2025–2026. Þingskjal 898 — 529. mál. Stjórnarfrumvarp.		
	Yfirlit yfir umsagnir Sjávarútvegsþjónustunnar við frumvarp um lagareldi 2026		
<b>Umsagnaraðili:</b>	Valdimar Ingi Gunnarsson, sjávarútvegsfræðingur		
	<b>Útgáfa nr. 1</b>	<b>Dagsetning útgáfu:</b> 19.05.2026	<b>Fjöldi blaðsíðna:</b> 23 bls.
<p>Frumvarp til laga um lagareldi felur í sér ákveðnar umbætur frá fyrri drögum. Þrátt fyrir það eru enn til staðar verulegir grundvallarmeinbugir sem varða stjórnslu, umhverfisvernd og nýtingu auðlindarinnar. Samantekt er hér gerð á meginniðurstöðum og tillögum í eftirfarandi köflum:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ III. Kafli. Umhverfisvernd og rannsóknir</li><li>✓ IV. kafli. Smitvarnarsvæði og dýraheilbrigði</li><li>✓ V. kafli. Úthlutun smitvarnasvæða og rekstrarleyfi</li><li>✓ VII. kafli. Laxahlutur</li><li>✓ X. kafli. Lús</li><li>✓ XII. Kafli. Afturköllun rekstrarleyfis til sjókvíaeldis</li></ul> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>			

<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>3</b>
<b>2. MEGINNIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR</b> .....	<b>4</b>
<b>3. UM EINSTAKA KAFLA</b> .....	<b>7</b>
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 sjókvíældis.....	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. <sup>1</sup>
- ✓ Frumvarp til laga um lagareldi, lagt fyrir Alþingi 27. mars 2024. <sup>2</sup>
- ✓ Frumvarpsdrög til laga um lagareldi, umsögn send 12. janúar 2026. <sup>3</sup>
- ✓ Frumvarp til laga um lagareldi, lagt fyrir Alþingi 16. mars 2026. <sup>4</sup>

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. <sup>5</sup>

### *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. <sup>6</sup>



<sup>1</sup> <https://island.is/samradsgatt/mal/3625>

<sup>2</sup> <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?mnr=930&ltg=154>

<sup>3</sup> <https://island.is/samradsgatt/mal/4137>

<sup>4</sup> <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/157/529/?ltg=157&mnr=529>

<sup>5</sup> <https://lagareldi.is/tolvupostar/>

<sup>6</sup> <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 stjórnslu, 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 stjórnæki 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 dreifilíkönunum. 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 stjórnæki

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

#### 2. Styrkt smitvarnarkerfi

- ✓ Byggja skipulag á straum- og dreifilíkönunum.
- ✓ 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).

## 2. MEGINNIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR



### MEGINNIÐURSTÖÐUR

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



#### 1 Veikt burðarþolskerfi og óáreiðanleg stjórnþæki

Burðarþolskerfið er tvíþætt (fast hámark vs. hlaupandi meðaltal), sem skapar óvissu og hættu á mismunum. Á sama tíma er áfram byggt á áhættumati erfðablöndunar erm hefur ekki reynst áreiðanlegt stjórnþæki og skortir gagnsæi og faglega stoð.



#### 2 Ófullnægjandi skipulag smitvarna

Afmörkun svæða og fjarlægðarmörk byggja ekki á staðbundnu áhættumati eða straum- og dreifilíkönunum. Í reynd hafa laxeldisfyriktækin sjálf verið leiðandi í skipulagningu eldissvæða, á meðan stjórnvöld hafa dregið lappirnar.



#### 3 Óskýrt úthlutunarkerfi og hættu á samþjöppun réttinda

Úthlutunarkerfið er óskýrt og skapar hættu á samþjöppun réttinda, veikri samkeppni og undirverðlagningu auðlindarinnar. Samhliða bendir þróun til aukinnar fjármála-væðingar og mögulegrar eignarréttarvæðingar heimilda (laxahluta), sem getur haft verulegar langtímaafleiðingar fyrir yfirráð yfir auðlindinni.



#### 4 Ófullnægjandi stjórnun laxalúsar

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



#### 5 „Hótunarkerfi“ um afturköllun leyfa hefur ekki virkað

Rekstraraðilar geta haldið heimildum með lítilli nýtingu, sem leiðir til óhagkvæmrar nýtingar og takmarkaðra tekna fyrir ríkið.



### HELSTU TILLÖGUR

1

#### Skýr og gagnadrifin stjórnþæki



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

2

#### Styrkt smitvarnarkerfi



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

3

#### Endurskoðun úthlutunar



- ✓ Próa þarf gagnsætt úthlutunarkerfi áður en til frekari úthlutana kemur.
- ✓ Setja skýr og mælanleg viðmið og pólitískt ákvæðið verð.
- ✓ Alþingi Íslendinga ákveði magn af frjóum laxi til sjókvíaldis.

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).

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, gagnadrifnið og fyrirsjáanlegt regluverk sem þjónar bæði umhverfisvernd og almannahagsmunum.

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 stjórnæki við ákvörðun hámarkslífmassa í sjókvíaelði. 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 stjórnæki 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 hálfis 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 stjórnæki til úthlutunar framleiðsluheimilda, fremur en sem raunverulegt varúðartæki í þágu náttúruverndar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að grípa eigi til umfangsmikilla mótvægisáðgerða, 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 mótvægisáðgerðirnar 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 fjarlægja 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 fjarlægja 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 háttáð. 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.

# 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

**1 Veikt burðarþolskerfi**  
 Burðarþolsmat er rötgróð stjórntæki við ákvörðun hámarkslífmassa í sjókvíaelði. Frumvarpið veikir hins vegar þetta kerfi með því að heimila tvær ólíkar aðferðir við skilgreiningu hámarkslífmassa – fast hámark eða hlaupandi 12 mánaða meðaltal. Slík tvískipting skapar óvissu, flækir framswend 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.

**2 Áhættumat erfðablöndunar er ófullburða og óhæft stjórntæki**  
 Áhættumat erfðablöndunar hefur frá upphafi verið umdeilt og hefur í framswend 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 stjórnsýsluúttakt Ríkisendurskoðunar og í óháðri rýni Alþjóðlega hafrannsóknaráðsins (ICES). Þrátt fyrir sjö og hálfis árs þróun er áhættumatið enn ófullburða og verður það áfram a.m.k. næsta áratug. Engu að síður er áhættumatið áfram gert að lykilorðsöfnun við ákvörðun framleiðsluheimilda.

**3 Notað sem úthlutunartæki – ekki varúðartæki**  
 Í framswend 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 mótvægisáðgerða, siam 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 mótvægisáðgerðir eiga sjálfar að koma í veg fyrir eða lágmarka erfðablöndun.

**4 Veruleg óvissa um þróun aðferðafræði og áhrif á úthlutun heimilda**  
 Óvissa ríkir um hvernig aðferðafræði líkansins mun þróast á næstu árum, einkum hvort tekið verði tillit til þeirra eldislaxa sem raunhæft er að fjarlægja úr veiðiám. Þar eru tvær meginleiðir:

**Ef tekið verður tillit til að fjarlægja 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 fjarlægja 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.

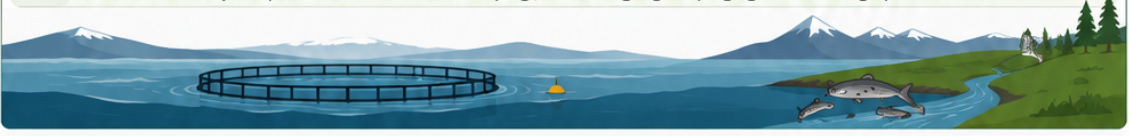
**5 Óvissa dregur úr rekstraröryggi og skapar áhættu**  
 Þessi staða skapar verulega óvissu um hvernig úthlutun framleiðsluheimilda til eldis á frjóum laxi verður háttáð. Skortur á skýrum og fyrirsjáanlegum reglum dregur úr rekstraröryggi fyrirtækja, eykur áhættu fyrir nærsamfélög og hefur jafnframt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

**6 Aukið vald ráðherra – minni stöðugleiki**  
 Vald ráðherra til að heimila eða banna sjókvíaelði 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.

**7 Óraunhæfar væntingar um lokuð sjókvíeldi**  
 Loks eru væntingar stjórnvalda um víðtæka uppbyggingu laxeldis í lokuðum sjókvímum 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 sjókvíaelði er heimilt.
- ✓ **Heimild til notkunar hlaupandi 12 mánaða meðaltals verði felld út**, þar sem hún skapar óásættanlegt svigrúm til túlkunar, mismununar og geðþóttaákvæða 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.



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 stjórnþæki, 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 geðþóttaákvæðana 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 smitvarnasvæða (12 gr.).
- ✓ Almennt um smitvarnasvæði (13 gr.)
- ✓ Flutningar farartækja og búnaðar milli smitvarnasvæða (15. gr.).
- ✓ Brunnbátar og sóttthreinsun (22 gr.)

### Meginniðurstöður

Ein veigamesta niðurstaðan er sú að afmörkun smitvarnasvæða 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 Ísafjarðardjúpi, 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 stjórnslu, framkvæmd regluverks og faglegum forsendum ákvarðana.

Skynsamlegt er að viðhafa skipulag þar sem hver fjörður myndar eitt smitvarnasvæði, 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 smitvarnasvæði.

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 torvelað 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.

## IV. kafli – Smitvarnasvæði og dýraheilbrigði

**Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:**

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

**MEGINNIÐURSTAÐA Í STUTTU MÁLI**

- ✓ Afmörkun byggist ekki á staðbundnu áhættumati né líkönum.
- ✓ Stjórnvöld hafa dregið lappinnar, fyrirtækin leiða skipulag.
- ✓ Ísafjarðardjúp er sérstaklega áhættusamt.
- ✓ Frumvarpið veitir ráðherra of viðtækt vald.
- ✓ Vantar skýrari reglur um flutninga, brunnbáta og sameiginlega þjónustu.

**MEGINNIÐURSTÖÐUR**

**Afmörkun og fjarlægðarmörk ekki byggð á raunverulegu áhættumati.**  
Ákvarðanir teknar án straumlíkana eða dreifilíkana fyrir íslenska firði, ólíkt helstu framleiðslulöndum.

**Laxeldisfyrirtækin leiða skipulagið, stjórnvöld draga lappinnar.**  
Tillögur stjórnvalda um skiptingu og afmörkun smitvarnasvæða eru hvorki raunhæfar né byggðar á skýrum, faglegum og gagnsæjum forsendum.

**Ísafjarðardjúp – kerfislæg áhætta.**  
Óvenjumikill þéttleiki eldissvæða og fjöldi rekstraraðila. Undanþágur frá 5 km meginviðmiði voru síðar felldar úr gildi af úrskurðarnefnd, sem undirstríkar veikleika í stjórnsýslu og framkvæmd regluverks.

**Skynsamlegt skipulag.**  
Hver fjörður = eitt smitvarnasvæði með óflugum heilbrigðisþróskuldum. Í stærri fjörðum: tvö eða fleiri sjókvíaldissvæði (einn árgangur) með minni þverstökum.

**Líkleg þróun á Vestfjörðum.**  
Samstarf Arnarlax og Arctic Fish gæti mótað endurskipulagningu. Möguleg kaup á Háafelli og Hábrún gætu leitt til þess að einn rekstraraðili starfi á hverju smitvarnasvæði.

**Skipulagsvaldið færast frá stjórnvöldum.**  
Markaðs- og hagsmunaaðilar móta þróunina án formlegrar, gagnsærrar og faglegrar stefnumótunar.

**Jákvæð áhrif á smitvarnir.**  
Færri rekstraraðilar, skýrari aðgreining og einfaldari flæðisleiðir draga verulega úr kerfislegri smithættu og líkum á útbreiðslu sjúkdóma.

**Alvarlegari yfirsýn.**  
Markviss stöðjutaka, áhrif innan stjórnsýslu og kerfislegar hindranir hafa torveldað aðkomu annarra. Sjókvíaldeldi á Íslandi er nú að meirihluta eirlendra fjárfesta, án heildstæðrar, lýðræðislegrar og faglegrar umræðu.


**Háafell – heildstæð nálgun frá upphafi.**  
Rík áhersla á skýrt skipulag smitvarna og strangar reglur um flutning eldisfisks milli svæða var þegar mótuð árið 2011. Hefur samræmi við aðgerðir stjórnvalda nú rúmum áratug síðar.

**Of viðtækt vald ráðherra.**  
Frumvarpið felur ráðherra mjög viðtækt vald til að ákveða afmörkun og fjarlægðarmörk án skýrra lagiákvæða, viðmiða eða aðferðafræði. Eykur hættu á handahófskenndum ákvörðunum og skorti á jafnræði.

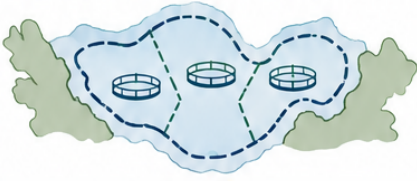
**Jákvæð þróun – en vantar skýrari reglur.**  
Ákvæði um flutning farartækja og búnaðar eru til bóta. Vantar þó reglur um sameiginlega nýtingu dauðfiskskipa, brunnbáta og þjónustubáta á hafnarsvæðum og kröfur um hönnun brunnbáta og rafrænt eftirlit með opnum botnlokum.

**SKYNSAMLEGT SKIPULAG**

**Smitvarnasvæði = fjörður**  
Eitt smitvarnasvæði með óflugum heilbrigðisþróskuldum



**Sjókvíaldissvæði innan sama fjörðs**  
Stærri fjörður: 2–3 svæði með einum árgangi



--- Mörk smitvarnasvæðis

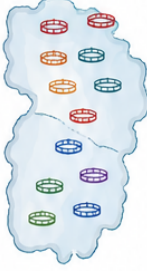
--- Mörk sjókvíaldissvæða

— Heilbrigðisþróskuldar milli svæða

**LÍKLEG SVIÐSMYND Á VESTFJÖRÐUM**

**NÜVERANDI STAÐA**

Margar svæði, margir rekstraraðilar

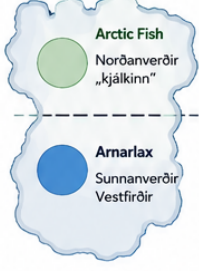


**MÖGULEG FRAMTÍÐ**

Einn rekstraraðili á hverju svæði

**Arctic Fish**  
Norðanverðir „kjálkinn“

**Arnarlax**  
Sunnanverðir Vestfirðir



**TILLÖGUR**

**1**



**Vísindalegur grunnur**  
Afmörkun smitvarnasvæða og sjókvíaldissvæða byggist á straumlíkönum og dreifilíkönum sem meta raunverulega líkur á reki sjúkdómsvalda. Slík líkön skulu vera forsenda. ákvarðana um fjarlægðarmörk og skiptingu hafsvæða.

**2**



**5 km meginviðmiði í lög**  
Meginviðmiðið um 5 km lágmarksfjarlægð skal fest í lög. Aðeins heimilt að vikja frá því ef niðurstöður faglega unnins dreifilíkans sýna skýrt að slíkt auki ekki smithættu. Slíkar undantekningar skulu vera gagnsæjar, rökstuddar og opinberar.

**3**



**Brunnbátar – kröfur á Norðurlönd**  
Reglur um hönnun brunnbáta, þríf, sótttheinsun, rafræna skráningu og eftirlit skulu að lágmarki sambærilegar við það sem þekktist í Noregi.

**4**



**Dauðfiskskipp og sameiginleg nýting**  
Setja þarf reglur um dauðfiskskipp og sameiginlega nýtingu dauðfiskskipa, brunnbáta og þjónustubáta á hafnarsvæðum.

Mynd 3. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum IV. kafila – Smitvarnasvæði 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 tilfalli 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 Skipulagsstofnunar 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 botnlökum, sem eru lykilaatriði til að draga úr smithættu milli svæða.

### ***Tillögur***

- ✓ Lagt er til að afmörkun smitvarnarsvæða og sjókvíaeldisvæða 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 innbýrðis 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.



## V. KAFI – ÚTHLUTUN SMITVARNASVÆÐA OG REKSTARLEYFI

**UMSÖGNIN TÓK TIL EFTIRFARANDI ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS:**

- ÚTHLUTUN SMITVARNASVÆÐA (25. gr.)
- ÚTHLUTUN AUKINS BURÐARPOLS (33. gr.)

**YFIRLÝST MARKMIÐ FRUMVARPSINS**

- GAGNSÆI**  
Skýrt og opið úthlutunarferli
- ÁBYRG NOTKUN**  
Ábyrg og sjálfbær nýting hafsvæða
- HEGDUN Í HAGI SAMFÉLAGSINS**  
Tryggja hagsmuni almennings af sameiginlegri auðlind

### MEGINNIÐURSTÖÐUR

1

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 viðtæk og án skýrra lagalegra afmarkana. Slíkt fyrirkomulag skapar óvissu, dregur úr fyrirsjáanleika og eykur hættu á tortryggni og ágreiningi.

ÁHÆTTA: HÁ

- Óvissa og ófyrirsjáanleiki
- Hætta á geðþóttaákvörðunum
- Ágreiningur og réttarvörður væntingar
- Veik réttarfasta

2

TAKMARKAÐ EÐA ENGIN RAUNVERULEG SAMKEPPNI

Í flestum fjörðum er aðeins einn raunhæfur aðili til staðar. Við slíkar aðstæður myndast ekki virk verðsamkeppni og útbóð geta orðið formsatriði fremur en raunverulegt markaðsferli. Afleiðingin getur orðið sú að verðmætar nýtingarheimildir séu úthlutaðar á undirverði.

ÁHÆTTA: MIÐLUNGS

- Skortur á virkri verðsamkeppni
- Útbóð verða formsatriði
- Undirverð á verðmætum heimildum
- Ríkissjóður missir af tekjum

3

RÉTTINDI FÆRAST NÆR VARANLEGUM EIGNARRÉTTI

Þrátt fyrir yfirlýsingar um hið gagnstæða leiðir samspil framsalsheimilda, veðsetningar, leigu og langvarandi eða sjálfvirkar endurnýjunar rekstrarleyfa til þess að leyfishafar fái stöðu sem líkist varanlegum yfirráðum.

ÁHÆTTA: HÁ

- Réttindi verða nánast varanleg
- Auðveld framsal og veðsetning
- Líkist eignarrétti fremur en tímabundinni heimild
- Takmarkar sveigjanleika ríkisins

4

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.

ÁHÆTTA: MIÐLUNGS

- Taprekstur og lækkað verð
- Veik eiginfjárstaða
- Takmörkuð greiðslugeta
- Ríkið fær ekki eðlilegt endurgjald

### HEILDARNIÐURSTAÐA

Sviðsmyndagreining til næstu tíu ár (ef frumvarp verðri samþykkt óbreytt) gerir ráð fyrir eftirfarandi mögulegri aukningu á hámarkslifmassa:

KALDVÍKUR

44.000 tonn → 77.000 tonn  
Í DAG Í FRAMTÍÐ

ARNARLAX

33.000 tonn → 50.000 tonn  
Í DAG Í FRAMTÍÐ

ARCTIC FISH

um 30.000 tonn → 47.000 tonn  
Í DAG Í FRAMTÍÐ

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 útbóðum.

ÍTREKAÐ HEFUR VERIÐ BENT Á ÓEÐLILEGT AÐGengi

fulltrúa þessara fyrirtækja að stjórnslu og stefnumótun, og ekkert í þessum kafla frumvarpsdraga bendir til þess að raunveruleg breyting hafi orðið þar á. Þessi staða varð til með markvissri stöðutöku, verulegum áhrifum innan stjórnsýslunnar og kerfislægum hindrunum sem torvelða aðkomu annarra aðila.

SAMANTEKT ÁHÆTTU

HÁ ÁHÆTTA

Óljóst matsvald og veik réttarfasta  
Réttindi færast nær varanlegum eignarrétti

MIÐLUNGS ÁHÆTTA

Takmörkuð eða engin raunveruleg samkeppni  
Veik fjárhagsstaða greinarinnar

LÁG ÁHÆTTA

Ef skýrt, gagnsætt og samkeppnislegt kerfi er innleitt

### TILLÖGUR

1 25. GR. VERÐI FELLÐ ÚT

*Ekki úthluta frekari svæðum eða heimildum núna*

- Úthluta ekki frekari nýjum smitvarnasvæðum eða framleiðsluheimildum umfram það sem þegar hefur verið ákveðið.
- Tryggja að núverandi eldissvæði og leyfilegur hámarkslifmassi þar sem burðarpólsmat hefur farið fram séu að fullu nýtt.
- Að áfram verði unnið að þróun gagnsæis og hlutlægs úthlutunarkerfis.
- Kerfið byggji á skýrum, mælanlegum og fyrirsjáanlegum viðmiðum.
- Markmið:** að innleiða slíkt kerfi við næstu heildarendurskoðun laga um lagareldi.

HVERNIG?

- Gagnsæ ferli
- Hlutlæg og mælanleg viðmið
- Fyrirsjáanleiki
- Jafnræði
- Hámarks nýting núverandi svæða
- Undirbúningur að næstu heildarendurskoðun

2 33. GR. VERÐI TEKIN TIL GAGNGERÐRAR ENDURSKOÐUNAR

*Tryggja eðlilegt verð fyrir afnot af sameiginlegri auðlind*

- Alþingi setji verðmiða á hvert tonn hámarkslifmassa í útbóði.
- Lögin séu smíðin þannig að skýrt pólitískt markmið og vilji löggjafans nái fram við úthlutanir á næstu árum.
- Tryggja að ríkissjóður fái eðlilegt og sanngjarnt endurgjald fyrir afnot af sameiginlegri auðlind.
- Endurskoða matsviðmið, vægi þeirra og heimildir ráðherra.
- Stuðla að virkri samkeppni og jafnræði við úthlutanir.

MARKMIÐ

- Skýr stefna
- Gagnsæi
- Rétt verðmyndun
- Samkeppni
- Hagsmunir almennings í fyrirrúmi

**HEILDARMARKMIÐ** Tryggja gagnsætt, réttlátt og samkeppnislegt kerfi sem hámarkar arð samfélagsins af nýtingu hafsvæða, verndar langtíma sjálfbærni og eykur traust á stjórnsýslu og ákvörðunum.

Mynd 4. Myndræn samantekt gervigreindar af niðurstöðum V. kafa – Úthlutun smitvarnasvæða 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 gagnsæis 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 undanförunum 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 hógværd 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 álitafni 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 undanförunum 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



# VII. KAFI – LAXAHLUTUR

## STJÓRNUN FRAMLEIÐSLUHEIMILDA Í SJÓKVÍAELDI

**UMSÖGNIN TÓK TIL EFTIRFARANDI ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS:**

- Skráning laxahlutar o.fl. (39 gr.)
- Framsal og flutningur laxamagns milli smitvarnasvæða (40. gr.)
- Innkallan og útböð laxahlutar (41. gr.)

**LAXAHLUTUR – HVERNIG KERFIÐ VIRKAR**

→ → →

Heildarheimild til eldis á frjóum laxi    Rekstrarleyfishafar fá hlutdeild (laxahlut)    Hægt er að skrá, flytja, leigja eða framsetja    Getur skapað verðmæti og ríkið.

**YFIRLÝST MARKMIÐ FRUMVARPSINS**

- GAGNSÆI**  
Skýrt, fyrirsjáanlegt og gegnsætt kerfi
- ÁBYRG NÝTING**  
Ábyrg og sjálfbær nýting hafsvæða
- HAGUR ALMENNINGS**  
Tryggja hagsmuni almennings af sameiginlegri auðlind

MEGINNIÐURSTÖÐUR

1

VERDMÆTASKÖPUN OG FJÁRMÁLAVÆÐING RÉTTINDA

Framleiðsluheimildir hafa safnast á hendur fyrirtækja í meirihlutaeigu erlendra aðila og orðið að sjálfstæðum verðmætum. Skráning á erlenda markaði jók verðmæti leyfa verulega. Laxahlutakerfið getur aukið fjármálavæðingu nýtingarréttar að íslenskum fjörðum.

ÁHÆTTA: HÁ

Aukin fjármálavæðing og hættu á samþjöppun réttinda í höndum fáeinna erlendra aðila.

2

ÍSLENDINGAR LEIGULIÐAR

Íslensk fyrirtæki hafa verið högværð við að afla sér heimilda. Þau þyrftu að leiga eða kaupa laxahluti. Erlendir fjárfestar gætu leigt íslenskum rekstraráðilum réttindin og þannig styrkt verðmæti sín, á meðan íslensk fyrirtæki yrðu í reynd leiguliðar að auðlindinni – íslenskir firðir.

ÁHÆTTA: MIÐLUNGS

Hættu á því að íslensk fyrirtæki verði háð leigu eða kaupum á réttindum og skapi auðlindarentu fyrir erlenda aðila.

3

NÝTING HEIMILDA OG KERFISLÆGIR ANNMARKAR

Raunveruleg nýting heimilda er víða lág eða ójöfn. Á Vestfjörðum hefur nýting dregist saman þrátt fyrir auknar heimildir og á Austfjörðum eru dæmi um svæði þar sem eldi hefur ekki hafist. Lagabreytingar frá 2014 hafa rýmkað fresti og minnkað kröfur um nýtingu.

ÁHÆTTA: MIÐLUNGS

Ófull nýting heimilda dregur úr arðsemi auðlindarinnar fyrir þjóðina og skemkir markaðsvirgni.

4

FLUTNINGUR OG SVEIGJANLEIKI HEIMILDA

Kerfið gerir ráð fyrir sveigjanleika og tilfærslu heimilda milli svæða. Í framkvæmd eru slíkir möguleikar takmarkaðir á Vestfjörðum vegna fullnýts burðarþols. Á Austfjörðum eru aftur á móti ónýt burðarþol og heimildir sem skapa svigrúm til tilfærsla og styrkt stöðu núverandi rekstraraðila.

ÁHÆTTA: LÁG-MIÐLUNGS

Sveigjanleiki er takmarkaður á sumum svæðum en getur verið takfæri á öðrum.

5

SKIPTIHLUTFALL – MATSVALD OG ÓVISSA

Engin viðurkennd aðferðafræði um hvernig ákvarða skuli rétt skiptihlutfall við flutning laxahluta milli svæða. Framkvæmdin felur í sér viðtækt matsvald án skýrra og gagnsærra viðmiða. Afleiðingin getur orðið tilfærsla verðmæta milli svæða og fyrirtækja á grundvelli forsendna sem ekki eru fullnægjandi vísindalega rökstuddar.

ÁHÆTTA: HÁ

Hættu á óréttlæti, ófyrirsjáanleika og tilfærslu verðmæta vegna óskýrra matsviðmiða.

6

EIGNARRÉTTARLEG ÁLITAEFNI OG BÓTASKYLDA

Þótt frumvarpið skilgreini laxahluti ekki sem eign, geta framsal, veðsetning og markaðsverðmæti réttindanna styrkt stöðu þeirra sem verndaða atvinnuréttinda. Lagalegt mat bendir til að verulegar kerfisbreytingar síðar geti skapað bótaskyldu ríkisins á grundvelli réttmætra væntinga og fjárfestinga.

ÁHÆTTA: HÁ

Hættu á bótaskyldu ríkisins vegna réttmætra væntinga og fjárfestinga í réttindum.

7

KOSTNAÐUR VIÐ ENDURHEIMT RÉTTINDA

Endurheimt yfirráða yfir laxahlutum getur orðið veruleg. Íslenskir fjárfestar keyptu hluti í Arnarlax, Arctic Fish og Kaldvík þegar markaðsverð var hátt. Í dag hafa markaðsvirði félaganna lækkað um helming eða meira. Erlendir fjárfestar eiga enn að jafnaði um 1/3 hluta. Gróflega áætlað gæti heildarkostnaður leyfa numið 45–90 milljörðum króna.

ÁÆTLUÐUR HEILDARKOSTNAÐUR VIÐ ENDURHEIMT RÉTTINDA: 45–90 milljarðar króna

TILLÖGUR UM Breytingar

1

SKRÁNING LAXAHLUTAR O.FL. (39. GR.)

Tillaga: Fella niður ákv. um skertan eða engan laxahlut fyrir eldi á frjóum laxi í lokuðum eða hálflokuðum sjókvíum.

Ný orðalag málsgrainar:

„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.“

Markmið: Jafnræði milli eldisforma og minni mismunun.

2

FRAMSAÐ OG FLUTNINGUR LAXAMAGNS MILLI SMITVARNASVÆÐA (40. GR.)

Tillaga: Taka út skiptihlutfall áhættumats erðablöndunar. Fella út 2. og 3. mgr. 40. gr. í heild sinni.

Ný orðalag málsgrainar:

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

Markmið: Einfalt og gagnsætt flutningskerfi með skýrum skilyrðum.

3

INNÖLLUN OG ÚTHLUTUN LAXAHLUTAR (41. GR.)

Tillaga: Fella greinina niður í heild sinni. Í staðinn verði innleitt burðarþolsgjald.

Ný grein:

„Greidda skal árlegt burðarþolsgjald samkvæmt burðarþoli smitvarnasvæðis. Burðarþolsgjald skal vera óháð raunverulegri nýtingu svæðisins, framleiðslumagni eða tímabundinni stöðvun rekstrar.“

Markmið: Fyrirsjáanlegar og stöðugar tekjur fyrir ríkið.

TILLÖGURNAR FELA Í SÉR GRUNÐVALLARBREYTINGU Á NÁLGUN FRUMVARPSINS:

X FRÁ TÆKNISTÝRINGU

✓ YFIR Í HLUFLAUST REGLUVERK

X FRÁ FLÓKNU SKIPTIHLUTFALLSKERFI

✓ YFIR Í EINFALT FLUTNINGSKERFI

X FRÁ INNÖLLUN OG ÓVISSU

✓ YFIR Í BURÐARÞOLSGJALD OG FYRIRSJÁANLEIKA

ÁVINNINGUR TILLAGNANNA

**AUKIN EINFALDEIKI**  
Minna matsvald og skýr viðmið – auðveldara í framkvæmd.

**MINNI LAGALEG ÁHÆTTA**  
Dregur úr hættu á ágreiningi og mögulegri bótaskyldu ríkisins.

**FYRIRSJÁANLEGAR TEKJUR**  
Ríkisgjöldur fær stöðugar tekjur í gegnum burðarþolsgjald óháð nýtingu.

**JAFNRÆÐI OG SAMLÆGNI**  
Hlutlaust kerfi sem styður við heilbriggt samkeppnisumhverfi og sjálfbæra nýtingu.

**VERNDUN SAMÆGINLEGRA AUÐLINDA**  
Tryggir betri nýtingu hafsvæða í þjógu almennings, núverandi og framtíð kynslóða.

KJARNAMARKMIÐ

Tryggja gagnsætt, réttlætt og sjálfbært kerfi sem hámarkar að sameiginlegs auðlindar Íslands – í þjógu þjóðarinnar til lengri tíma.

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

17
3. Um einstaka kafa |

fjárfestar keyptu. Þrátt fyrir það eiga erlendir fjárfestar enn að jafnaði um  $\frac{3}{4}$  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 í 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.“*
- ✓ *Framsál 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 smitvarnarsvæða. 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 burðarþoli 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 sjókvíældi 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 straumlíkönnum og gagnadrifinni skipulagningu er alvarlegur veikleiki.

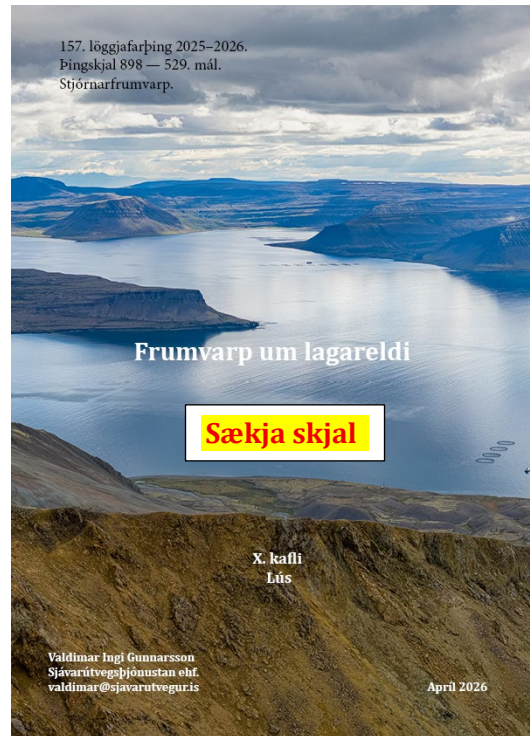
Verði frumvarpið samþykkt óbreytt, samhliða aukningu í eldi, er líklegt að laxalús verði áfram viðvarandi og kerfislægt vandamál, með aukinni lyfjanotkun og aukinni áhættu fyrir villta laxfiskastofna.

### 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)



# X. KAFLI – LÚS

## HEILDSTÆÐ STEFNA FYRIR ÁBYRGA STJÓRNUN LAXALÚSAR

**UMSÖGNIN TÓK TIL EFTIRFARANDI ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS:**

- Reglulegt eftirlit og viðbrögð við lús (51. gr.)
- Upplýsingar um lús (52. gr.)
- Fjarlæging lúsasmitaðs fiskis (53. gr.)

**LAXALÚS – KERFISLEGT VANDAMÁL**

Laxalús er kerfislegt vandamál í íslensku sjókvældi

Núverandi lagarammi ræður ekki við vandann

Áfram viðvarandi vandamál með aukinni lyfjanotkun og áhættu fyrir villta laxfiska

**ÁHRIF Á VISTKERFI OG ATVINNUGREIN**

- Áhætta fyrir villta laxfiskastofna
- Aukin lyfjanotkun og ónáemi
- Neikvæð áhrif á krabbadýr og vistkerfi
- Veikir sjálfbærni og orðspor atvinnugreinar

---

### MEGINNIÐURSTÖÐUR – VEIKLEIKAR NÚVERANDI KERFIS

**1 KERFISLÆGIR VEIKLEIKAR Í STJÓRNUN**

- Núverandi kerfi er að stórum hluta viðbragðsdrifrið 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 LYFJAMEDFERÐ**

- Lyfjameðferð er oft fyrsta úrræði í stað síðasta, vegna kostnaðarhvatna.
- Þetta eykur:
  - hættu á lyfjaónáemi,
  - neikvæð umhverfisáhrif (sérstaklega á krabbadýr),
  - og veikir sjálfbærni greinarnnar.

**4 VEIK SVÆÐISSKIPULAGNING**

- Of litil fjarlægð milli eldissvæða ótengdra aðila og mikið eldi á sama svæði eykur smitálag.
- Skortur á straumlíkönun og gagnadrifinni skipulagningu er alvarlegur veikleiki.

**5 AFLEIÐINGAR EF EKKI ER BREYTT NÚVERANDI KERFI**

- Laxalús verður áfram viðvarandi og kerfislegt vandamál.
- Aukin lyfjanotkun, aukin áhætta fyrir villta laxfiskastofna og neikvæð áhrif á umhverfi.
- Skert sjálfbærni og hættu á takmörkunum á framleiðslu.

---

### HELSTU TILLÖGUR – SKÝRAR REGLUR, GAGNADRIFIN STJÓRNUN OG STERKIR HVATAR

**1 LÖGFEST, BINDANDI VIÐMIÐ**

Setja lögbundin hámarksviðmið um fjölda kynþroska kvenlúsa:

**0,2 lús/fisk (vor-sumar)**

**0,5 lús/fisk (aðrir mánuðir)**

**Markmið:** Vernda villta laxfiska og tryggja lágmarks lúsastig á landsvísu.

**2 LYFJAMEDFERÐ SEM NEYÐARÚRRÆÐI**

Skýrt kveðið á um að lyf séu síðasta úrræði.

Setja skilyrði:

- staðfesting á öðrum mótvægisáðgerðum,
- staðbundið umhverfis-áhættumat,
- mat á lyfjaónáemi.

**Markmið:** Minnka lyfjanotkun, vernda umhverfi og sporna við lyfjaónáemi.

**3 INNLEIÐING EFNAGSLEGRA HVATA (REFSIGJALD)**

Komið verði á refsijaldi 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.

**Markmið:** Skapa sterk hvöt til forvarna og halda lús undir lögbundnum mörkum.

**4 ÓHÁÐ VÖKTUN OG AUKIÐ GAGNSÆI**

**Skilyrði:**

- óháðar lúsatalningar eða vottaða tækni,
- reglubundna sannpröfun Matvælastofnunar.

**Birta gögn:**

- fyrir hvert eldissvæði,
- sundurlíuð eftir rekstraraðilum,
- innan viku frá mælingu.

**Markmið:** Tryggja trúverðugleika, aukið gagnsæi og upplýstar ákvarðanir.

**5 GAGNADRIFIÐ STJÓRNKERFI (AÐ NORSKRI FYRIRMYND)**

Stofna óháðan stýrihöp sem metur árlega áhrif á villta laxfiskastofna.

**Byggja ákvarðanir á:**

- framleiðslu laxalúsalirofa,
- dreifingarlíkönunum,
- vöktun villtra fiska.

**Markmið:** Ákvörðanir byggðar á vísindum – vernd bæði atvinnugreinar og vistkerfis.

---

### TILLÖGURNAR FÆRA STJÓRNUN LAXALÚSAR FRÁ ÓLJÓSU KERFI YFIR Í SKÝRT OG BINDANDI STJÓRNKERFI

**FRÁ VIÐBRAGÐSSTJÓRNUN**

Óskýr, viðbragðsdrifin stjórnun → Forvarnamiðað, bindandi viðmið

**FRÁ ÓGAGNSÆI**

Ófullnægjandi og óáreiðanleg gögn → Óháð vöktun, gagnsæi í rauntíma

**FRÁ LYFJAHVÖTUM**

Lyf fyrsta úrræði, ónáemi og umhverfisáhrif → Lyf síðasta úrræði, vernd umhverfis

**FRÁ VEIKRI SKIPULAGNINGU**

Of mikið smitálag og óhagstæð staðsetning → Gagnadrifin svæðisskipulagning og straumlíkön

**FRÁ ÓFYRIRSJÁANLEIKA**

Óljósar afleiðingar og óvissa → Skýr kerfi, fyrirsjáanleikar og stöðugar tekjur

---

### ÁVINNINGUR AF TILLÖGUNUM

**VERND VILTRAR LAXFISKA**

Minni áhætta á smiti og sterkari stofnar.

**SJÁLFBÆR OG ÁBYRG ATVINNUGREIN**

Heilbrigðari fiskur, betri framleiðsla og aukin traust.

**VERND VISTKERFISINS**

Minni lyfjaálag og verndun krabbadýra og sjávarlífs.

**STÖÐUGAR TEKJUR FYRIR RÍKIÐ**

Með refsijaldi og skýrri gjaldtöku.

**AUKIÐ TRAUST OG GAGNSÆI**

Betri upplýsingar fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og almenning.

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

## 2. Lyfjameðferð sem neyðarúrræði

- ✓ Skýrt kveðið á um að lyf séu síðasta úrræði.
- ✓ Setja skilyrði:
  - staðfesting á öðrum mótvægisáðgerðum,
  - 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 sjókvíældis

Umsögnin tók til eftirfarandi ákvæða frumvarpsins:

- ✓ Forsendubrestur (56 gr.)

### Meginniðurstöður

Í umsögninni kemur fram að þróun lagaumhverfis sjókvíældis frá 2014 hafi markvisst veikt þau stjórnþæki sem áttu að tryggja virka nýtingu rekstrarleyfa. Upphafleg markmið um hagkvæma nýtingu auðlindarinnar hafa ekki náðst, einkum vegna þess að lykilforsendur (s.s. skilgreining sjókvíældissvæða 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 stjórnþækjum 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

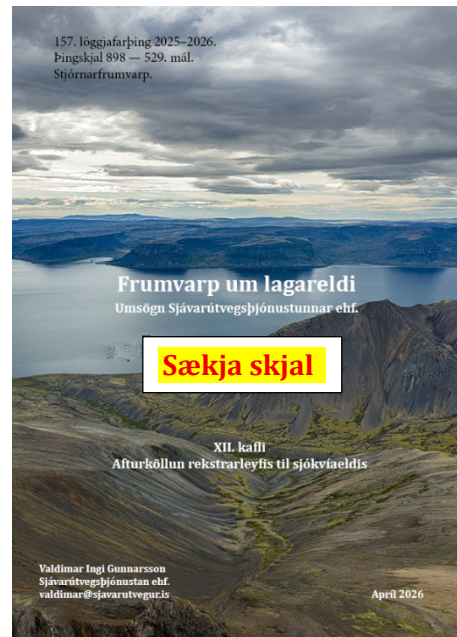
Helsta tillaga umsagnarinnar er að hverfa frá núverandi „hótunarkerfi“ og taka upp skýrari og virkari efnahagslega hvata:

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:
  - skapa beinan hvata til fullrar nýtingar,
  - draga úr því að aðilar sitji á heimildum,
  - tryggja stöðugri tekjur ríkisins af auðlindinni.



## XII. KAFLI – AFTURKÖLLUN REKSTRARLEYFIS TIL SJÓKVÍAELDIS

### UMSÖGNIN TÓK TIL EFTIRFARANDI ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS



Forsendubrestur  
(56 gr.)

### MARKMIÐ LAGAUMHVERFIS SJÓKVÍAELDIS



Tryggja hagkvæma  
nýtingu auðlindarinnar



Vernda umhverfi  
og villta stofna



Tryggja sanngjarnar  
tekjur ríkisins

### STAÐA NÚNA – STJÓRN TAKIN VIRKA EKKI



#### „HÓTUNARKERFIÐ“ HEFUR VERIÐ ÖVIRKT

Í stað þess að leyfi féllu niður hafa  
stjórnvöld itrekað:

- ✓ lengt fresti til uppbyggingar
- ✓ lækkað kröfur um nýtingu
- ✓ rýmkað undanþágur

### MEGINNIÐURSTÖÐUR

#### 1. VEIKT STJÓRNKERFI FRÁ 2014



Þróun lagaumhverfis frá 2014  
hefur markvisst veikt  
stjórn tæki sem áttu að tryggja  
virka nýtingu rekstrarleyfa.

Lykilforsendur (s.s. skilgreining  
sjókvíaeldissvæða og siðar  
smitvarnarsvæða) hafa ekki  
verið innleiddar.

#### 2. FRUMVARP 2025 HALIDUR 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.

#### 3. Breyting á STJÓRN TAKJUM Í UMHVERFISMÁLUM



Fyrra kerfi (2023) með  
hvötum og refsingu tengt  
frammistöðu (strok, lús, afföll)  
hefur verið aflagt.

Í staðinn er farið í  
eftirávíðbrögð  
og gjaldtöku.

#### 4. AFLEIÐINGAR



- Rekstraraðilar geta áfram  
setið á heimildum með  
litilli nýtingu.
- Lítil raunhæf hætta er á  
afturköllun leyfa.
- Núverandi kerfi tryggir  
hvorki hagkvæma nýtingu  
auðlindarinnar né nægar  
tekjur ríkisins.

#### 5. NIÐURSTAÐA



Þróunin leiðir til óhagkvæmrar  
nýtingar, minni framleiðslu,  
neikvæðra umhverfisáhrifa  
og tapra tekna fyrir ríkið.

Æskilegt er að skapa skýr,  
virk og fyrirsjáanleg  
stjórn tæki sem virka í  
framkvæmd.

### TILLÖGUR – SKÝRARI OG VIRKARI EFNAHAGSLEG 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 BURÐARPOLSTENGT ÁRLEGT GJALD



Tekið verði upp árlegt gjald sem byggir  
á burðarþoli svæðis, óháð raunverulegri  
nýtingu.

Gjaldtakan myndi:

- ✓ skapa beinan hvata til fullrar nýtingar
- ✓ draga úr því að aðilar sitji á heimildum
- ✓ tryggja stöðugri tekjur ríkisins  
af auðlindinni.

### NÚVERANDI KERFI vs. TILLÖGUR

NÚVERANDI „HÓTUNARKERFI“	TILLAGA – EFNAHAGSLEG HVATAKERFI
✗ Viðbragðsdrifid og óljóst	✓ Fyrirsjáanlegt, gagnsætt og sjálfvirk
✗ Lág nýtingarkrafa (20% / 5–6 ár)	✓ Gjald óháð nýtingu – hvati til fullkrar nýtingar
✗ Veik krafa um samfelldan rekstur (allt að 3 ára stöðvun)	✓ Stöðugur rekstrarhvati – kostar að sitja á leyfum
✗ Leyfishafar geta haldið stórum heimildum með litilli starfsemi	✓ Dregur úr því að aðilar sitji á heimildum
✗ Takmörkuð eða engin trygging fyrir tekjum ríkisins	✓ Stöðugar og fyrirsjáanlegar tekjur ríkisins
✗ Övirk stjórn tæki – lítil raunhæf hætta á afturköllun	✓ Virk efnahagsleg hvata – ýtir undir hagkvæmni og sjálfbærni

### ÁVINNINGUR AF TILLÖGUNUM



HAGKVÆM  
NÝTING AUÐLINDARINNAR  
Full nýting leyfa og meiri  
framleiðsla.



BETRA UMHVERFI  
OG VISTKERFI  
Minni þrýstingur á umhverfi  
og villta laxfiskastofna.



STÖÐUGAR TEKJUR  
FYRIR RÍKIÐ  
Fyrirsjáanlegar tekjur byggðar  
á burðarþoli svæðis.



SKÝR OG VIRK  
STJÓRNUN  
Skýr reglur sem virka  
í framkvæmd.



SANNGJÖRN SAMKEPPNI  
Sömu skilyrði fyrir alla og  
betri hvarar til investinga  
í rekstur og nýsköpun.

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