

Matvælaráðuneytið  
Skúlagötu 4  
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2024  
UST202312-058/F.T.  
08.12.00

### **Umsögn um frumvarp til laga um lagareldi**

Þann 6. desember 2023 kynnti matvælaráðuneytið frumvarp um nýrra laga um lagareldi í Samráðsgátt stjórnvalda mál nr. 253/2023. Umhverfisstofnun fékk boð um að veita umsögn sína um framangreint.

Markmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skilyrði til verðmætasköpunar innan ramma sjálfbærrar nýtingar og með vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Lagt er til að innleiddar verði þær aðgerðir sem fram koma í drögum að stefnu fyrir lagareldi sem hafa m.a. það að markmiði að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem stuðla þar með að því að greinin hafi sem minnst áhrif á umhverfi sitt, vistkerfi eða villta stofna, og sem tryggja að dýravelferð og sjúkdómar séu með besta hætti á heimsvísu.

Meginþættir frumvarpsins eru eðli máls samkvæmt þeir kaflar er lúta að sjókvíaeldi, landeldi og hafeldi.

Umhverfisstofnun koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið:

### **Skilvirkt regluverk og eftirlit**

Í frumvarpinu segir að skilvirkt regluverk og eftirlit sé forsenda þess að lagareldi geti vaxið í sátt við umhverfið og orðið fjórða efnahagsstoðin á Íslandi. Þá segir að ef ekki sé skilvirkt regluverk sé hættu á að illa geti farið vegna umhverfissjónarmiða og dýravelferðar, t.a.m. vegna sjúkdóma eða sníkjudýra. Umhverfisstofnun tekur undir framangreint en telur að ekki sé unnt að ná fram skilvirkni með lagareldislögunum einum og sér, verði ekki gerðar samhliða breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Verði frumvarpið að lögum mun Matvælastofnun fá vissar heimildir sem Umhverfisstofnun mun ekki hafa. Framangreint gæti verið til þess fallið að valda vandkvæðum í framkvæmd. Þá mun fyrirkomulag við útgáfu rekstrarleyfa og innihald þeirra vera öðruvísi en starfsleyfa ef lögum nr. 7/1998 verður ekki breytt.

Stofnunin mun koma sínum ábendingum um breytingar á lögum nr. 7/1998 á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið.

## Stjórn vatnamála

Ein af forsendum þess að hægt sé að stunda lagareldi á sem sjálfbærastan hátt er að starfsemin hafi ekki óæskileg áhrif á lífríkið og að vatnshlotin sem starfað er í uppfylli viðeigandi umhverfismarkmið sem sett eru samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Umhverfisstofnun fagnar því að með þessu frumvarpi er gerð skýr tenging yfir í lög um stjórn vatnamála og þau umhverfismarkmið sem þar eru sett fram og eru lögbundin fyrir hvert vatnshlot. Til mikilla bóta er að skilgreining um burðarþol vísar nú til umhverfismarkmiðanna og er ljóst að frumvarpinu er ætlað að samræma kröfur sem fram koma í lögum um stjórn vatnamála. Mat á burðarþoli getur þó ekki komið í stað heildarmats á ástandi vatnshlots þar sem að slíkt mat felur í sér fleiri gæðabætti heldur en eru metnir í burðarþolsmati. Til dæmis eru eingöngu metin næringarefni við mat á burðarþoli en ekki hryggleysingar á mjúkum botni né botnþörungur og blaðgræna, sem eru allt gæðabætti til að meta vistfræðilegt ástand vatnshlota samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Það þarf því að setja skýr ákvæði um það hvernig staðið verður að heildarmati vatnshlotsins (áhrifamat) samkvæmt lögum um stjórn vatnamála til að tryggja lögmæti leyfisveitinga. Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Hafrannsóknastofnun skuli meta áhrif af völdum álags frá sjókvíaeldi með því að framkvæma tímabundnar rannsóknir á umhverfisáhrifum sjókvíaeldis og vakta ástand vistkerfa innan vatnshlota eða annarra afmarkaðra hafsvæða sem þegar hafa verið metin til burðarþols. Í fyrrgreindri 5. gr. kemur einnig fram að vöktun og rannsóknir Hafrannsóknastofnunar komi ekki í stað eftirlits en í greinargerð kemur fram að eftirlit með nærumhverfi er á verksviði Umhverfisstofnunar og ekki síst á ábyrgð rekstrarleyfishafa sjálfs. Umhverfisstofnun telur að þetta fyrirkomulag sé til þess fallið að auka skýrleika en ljóst er að hér þarf samræmingu hvað þetta varðar á milli þeirra stofnana sem að málunum koma. Umhverfisstofnun vinnur nú að uppsetningu gagnagáttar og vefsjár um vatnamál þar sem niðurstöður vöktunar t.d. frá fiskeldi munu verða settar inn og ástandi vatnshlota varpað fram í samræmi við lög um stjórn vatnamála. Horfa þarf heildstætt á hvernig best er að byggja kerfið upp m.t.t. flæði gagna og úrvinnslu upplýsinga.

## Útsetning og flutningur eldisfisks

Í 15. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skyldu rekstrarleyfishafa til að sækja um heimild til útsetningar fisks í sjókvíar til Matvælastofnunar fyrir fram og eigi síðar en 5 dögum fyrir áætlaða útsetningu. Umhverfisstofnun bendir á að í starfsleyfum fyrir sjókvíaeldi er almennt gerð krafa um að rekstraraðili skuli tilkynna Umhverfisstofnun um útsetningu með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Þá þurfa einnig að liggja fyrir upplýsingar um vöktun eldisvæðanna. Ef niðurstöður vöktunar benda til að botn nái ekki að jafna sig eftir hvíld svæða er Umhverfisstofnun heimilt að lengja hvíldartímann. Stofnunin telur mikilvægt að 15. gr. frumvarpsins verði breytt þannig ákvæðið mæli fyrir um tilkynningarskyldu til Umhverfisstofnunar í samræmi við framangreint. Önnur leið væri að hafa tilkynningarskylduna til Matvælastofnunar a.m.k. tvær vikur og samráð verði haft á milli stofnana.

Stofnunin bendir jafnframt á að ekki er gert ráð fyrir heimild fyrir Matvælastofnun til að hafna útsetningu. Skoða mætti hvort æskilegt sé að hafa slíka heimild í ákvæðinu.

### **Bann við eldi tiltekinna eldistegunda**

Í 19. gr. er fjallað um að ráðherra geti bannað eldi á tilteknum tegundum í reglugerð að fengnum umsögnum frá Matvælastofnun og Hafrannsóknastofnun. Umhverfisstofnun vill benda á hlutverk stofnunarinnar er kemur að innflutningi á framandi lífverum samkvæmt 63. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og á hlutverk stofnunarinnar í lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur.

### **Meðferð og afgreiðsla umsókna**

Til starfrækslu sjókvíaeldis þarf rekstrarleyfi sem Matvælastofnun veitir og starfsleyfi sem Umhverfisstofnun veitir. Ferlið samkvæmt frumvarpinu er svipað og í núgildandi lögum en frestur Matvælastofnunar til að taka ákvörðun um útgáfu rekstrarleyfis er lengdur úr fjórum vikum í tvo mánuði, frá því að fresturinn til að gera athugasemdir rann út og verður því fresturinn sem Matvælastofnun hefur lengri en fresturinn sem Umhverfisstofnun hefur skv. 4. mgr. 7. gr. laga nr. 7/1998, sem er fjórar vikur.

Nýmæli er í frumvarpinu þar sem lagt er til að rekstrarleyfi verði ótímabundin en jafnframt er gert ráð fyrir því að öll rekstrarleyfi Matvælastofnunar skv. núgildandi lögum nr. 71/2008 breytist í ótímabundin leyfi. Í staðinn er lagt upp með að rekstrarleyfi verði einfölduð þannig að þau vísi einkum til gildandi laga og reglna hverju sinni sem og að þau staðfesti heimild viðkomandi rekstrarleyfishafa til sjókvíaeldis á tilteknu smitvarnasvæði. Stofnunin bendir á að starfsleyfi eiga að vera tímabundin, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Rekstraraðilar munu því aðeins fá ótímabundið leyfi frá Matvælastofnun en ekki Umhverfisstofnun miðað við núverandi frumvarp. Æskilegast er að skoðað verði hvort þetta ætti að vera samræmt.

Fjallað er um efni rekstrarleyfa til sjókvíaeldis í 30. gr. frumvarpsins en þar segir að rekstrarleyfi skuli kveða á um leyfilegar tegundir í eldi, leyfilega eldisstofna, mótvægisáðgerðir, sem og fjölda og staðsetningu eldissvæða innan viðkomandi smitvarnasvæðis. Í rekstrarleyfi skal hvorki tilgreina hámarkslífmassa smitvarnasvæðis né leyfilegan lífmassa hverju sinni sem skal einungis tilgreindur í skrá skv. 3. mgr. 5. gr. Með sama hætti skal ekki tilgreina laxahlut í rekstrarleyfi sem skal einungis tilgreindur í skrá skv. 1. mgr. 38. gr. Umhverfisstofnun bendir á að starfsleyfi tiltaka hámarkslífmassa og/eða framleiðslu. Það er mikilvægt að þetta sé skoðað svo önnur ákvæði frumvarpsins gangi upp t.d. um hækkun lífmassa og leigu.

Í lögum nr. 71/2008 er Matvælastofnun veitt heimildir til að breyta og endurskoða rekstrarleyfi en með frumvarpinu er lagt til að fella þá heimild niður. Stofnunin telur mikilvægt að haldið sé inni heimildinni til að endurskoða og breyta rekstrarleyfum til samræmis við heimildir Umhverfisstofnunar, sbr. 7/1998 enda er einfaldara ferli að breyta leyfi en að gefa út nýtt leyfi. Sé gerð einhver breyting á eldissvæðinu t.d. á tegund eða búnaði þarf heimild að vera fyrir hendi svo heimilt sé að breyta rekstrarleyfinu.

Í 95. gr. frumvarpsins er fjallað um skráningarskyldu en ákvæðið er nær samhljóða 5. gr. gildandi laga nr. 71/2008. Ein breyting frá gildandi lögum er að frumvarpsgreinin tekur eingöngu til landeldis. Umhverfisstofnun bendir á að í lögum nr. 7/1998 er ráðherra ekki veitt sömu heimild til að geta gert fiskeldi, sem fellur undir II. viðauka laganna, skráningarskyld. Þetta hefur leitt til þess í framkvæmd að í sumum tilvikum þarf sami

rekstraraðili að sækja um skráningu til Matvælastofnunar en starfsleyfi til Umhverfisstofnunar.

### **Forsendubrestur og afturköllun rekstrarleyfis**

Í frumvarpinu eru ákvæði sem lúta að afturköllun (og afskráningu) rekstrarleyfis, annars vegar á grundvelli forsendubrests og hins vegar á grundvelli brota gegn ákvæðum laganna. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við ákvæði frumvarpsins en bendir á að hliðstæða heimild er ekki að finna í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir þó svo að flest lög sem mæla fyrir um leyfisveitingar á Íslandi séu með ákvæði um afturköllun leyfisins. Þetta getur leitt til þeirrar stöðu að rekstraraðili geti verið með afturkallað rekstrarleyfi vegna brostna forsendna en með gilt starfsleyfi.

### **Hafeldi - rannsóknar og tilraunaleyfi - almennar athugasemdir**

Í 108., 111. og 113. gr. er fjallað um þau skilyrði sem þarf til að fá að rannsóknar- og tilraunaleyfi fyrir hafeldi. Ferlið er hugsað þannig að aðilar sækji um rannsóknarleyfi til ráðuneytis og svo tilraunaleyfi til Matvælastofnunar. Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt frumvarpinu er ekkert eiginlegt umsóknarferli fyrir hafeldi líkt og lýst er nákvæmlega fyrir sjókvíaeldi og landeldi. Kveðið er á um ákveðin atriði sem þarf að uppfylla. Að mati Umhverfisstofnunar þyrfti að skýra aðkomu stofnunarinnar að slíkum rannsóknarleyfum og hvernig verði tryggt að skyldum samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 verði uppfyllt. Einnig bendir stofnunin á að utanríkisráðuneytið hefur farið með vald skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 41/1979 hvað varðar útgáfu rannsóknarleyfa. Þá mætti skoða hvort bætt verði við kröfu um bráðamengunartryggingu. Þá þarf að skoða hvort leyfin ættu að vera tímabundin.

### **Skil á gögnum og upplýsingum**

Í 121. gr. er vísað til miðlægs gagnakerfis sem Matvælastofnun á að starfrækja þar sem taka skal á móti öllum gögnum er snúa að lagareldi. Umhverfisstofnun bendir á að það er mikilvægt að samræma slíka gagnasöfnun milli stofnana, helst á þann hátt að rekstraraðilar skili öllum upplýsingum miðlægt á einum stað (e. one stop shop). Slík gátt væri mjög öflugt tæki varðandi aðhald og eftirlit með rekstraraðilum þar sem hægt væri að sjá heildarmynd starfseminnar út frá helstu áhrifaþáttum og öll samræming aðgerða yrði einfaldari, t.d. er varðar hvíld og heimilda til útsetningar. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar að ofan.

### **Útgjaldabreytingar**

Af frumvarpsdrögum má vænta að aukin, bæði ný og breytt verkefni, munu lenda á ábyrgðarsviði Umhverfisstofnunar. Kostnaðarauka sem því er samfara þarf að mæta og tryggja jafnframt skýrar gjaldtökuheimildir hennar í tengslum við alla meðferð tengda útgáfu starfsleyfa þ.m.t. umsagnir og breytingar á leyfum. Jafnframt má gera ráð fyrir að breytingar á lögnum muni kalla á aukið eftirlit Umhverfisstofnunar með lagareldi og gera þarf ráð fyrir þeim kostnaðarauka við heildstætt mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins.

## II ákvæði til bráðabirgða

Samkvæmt frumvarpinu á aðeins einn rekstraraðili að starfa á hverju smitvarnasvæði. Í bráðabirgðaákvæði II í frumvarpinu er vísað til þess að rekstrarleyfishafar skuli komast að samkomulagi um að skipta með sér svæðum. Ný rekstar- og starfsleyfi verði svo gefin út í samræmi við það og auglýst. Umhverfisstofnun bendir á að það er ekki gert ráð fyrir að slík svæðaskipti þarfnist aðkomu Skipulagsstofnunar í samræmi við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Bendir stofnunin á að þær framkvæmdir sem farið hafa í mat á umhverfisáhrifum eru ekki á allan hátt sambærilegar og því óljóst við hvaða umhverfismat á að styðjast við þegar aðilar skipta með sér smitvarnasvæðum. Það er því hætt á að þetta frávik frá umhverfismati skapi óvissu við gerð leyfa og áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið en í því samhengi má nefna varúðarregluna. Sem dæmi má nefna eru sumir aðilar með koparnætur, þá er spurningin hvort þessir aðilar geti fært næturnar yfir í nýjan fjörð þar sem ekki er búið að meta áhrif koparnótanna á umhverfið og því óvissa um áhrif á nýtt umhverfi til staðar.

## Lokaorð

Umhverfisstofnun telur margt jákvætt í frumvarpinu og telur frumvarpið miða að sterkari umgjörð utan um fiskeldi. Stofnunin telur þó mikilvægt að tekið sé mið af framangreindum atriðum.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund Matvælaráðuneytisins til að fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt,

Sigrún Ágústsdóttir

**forstjóri**

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir

**sviðsstjóri**