

Flateyri, 31. mars 2022

**Umsögn ÍS 47 ehf og Hábrúnar hf., um tillögu til þingsályktunar um eignarhald og samþjöppun í laxeldi, 419. mál.**

Vísað er til þingskjals 598 – 419 máls, en umsagnarbeiðni barst til umsagnaraðila þann 24. mars sl. Í erindi þessu er að finna umsögn fyrirtækjanna ÍS 47 ehf., og Hábrúnar hf., (hér eftir saman nefnd umsagnaraðilar). Bæði ÍS 47 ehf. og Hábrún hf. hafa stundað samfelld, óslitið fiskeldi á norðanverðum Vestfjörðum í tugi ára og eru með lengstu samfelldu eldissögu þeirra fiskeldisfélaga sem starfa á landinu í dag. ÍS 47 ehf. og Hábrún hf. eru, munu verða og hafa alla tíð verið í 100% íslenskri eigu.

Umsagnaraðilar fagna því að Alþingi og atvinnuveganefnd sé með það til sérstakrar skoðunnar að setja takmörk á eignarhald og frekari samþjöppun framleiðsluheimilda í fiskeldi.

**Lög nr. 101/2019 leiddu til réttaróvissu, verulegrar mismununar og samþjöppunar fiskeldisleyfa til norskra stórfyrirtækja.**

Fyrir rétt tæpum 3 árum, á vorþingi 2019, var lokið við umfangsmikla endurskoðun á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Þá voru samþykkt lög nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi. Yfirlýst markmið laganna var að styrkja lagaumgjörð og stjórnábyrgð fiskeldis, en áhrifin voru hins vegar þveröfug þar sem staða norskra stórfyrirtækja batnaði verulega á kostnað íslenskra frumkvöðlafélaga. Lagabreytingarnar 2019 hafa leitt af sér verulega óvissu um leyfisveitingar, stuðlað að frekari samþjöppun erlends eignarhalds í greininni og leitt af sér óréttmæta mismunun milli aðila sem fyrir lagasetninguna voru í sambærilegri stöðu. Í því sambandi er rétt að benda á nýlegan úrskurð Úrskurðarnefndar Umhverfis- og Auðlindamála frá 14. desember 2021 í máli nr. 102/2021. Í því máli komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að hafna því að taka tillögu Hábrúnar hf. að matsáætlun fyrir 11.500 tonna fiskeldi á fjórum hafsvæðum í Ísafjarðardjúpi til efnismeðferðar vegna breytinga sem gerðar hefðu verið á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi með lögum nr. 101/2019, sem staðfest höfðu verið af forseta 1. júlí 2019, en höfðu ekki verið birt fyrr en 19. júlí sama ár. Á þeim drætti hefur ekki verið fengin skýring. Auk þess hefur ekki fengist fullnægandi skýring á meðferð atvinnuveganefndar vegna lagasetningar um breytingar á lögum um fiskeldi frá 2019, þar sem skurðarlína leyfisumsókna sem héldu gildi sínu við lagasetninguna, gjörbreyttist á einni nóttu milli 2 og 3. umræðu án nokkurrar greiningar eða samráðs. Mál Hábrúnar hf. er mjög gott dæmi um óvönduð og ógagnsæ vinnubrögð löggjafans og stjórnábyrgðar í heild er varða fiskeldi, sem geta leitt til skaðabótarábyrgðar ríkisins og hugsanlega hindrað alveg uppbyggingu lítilla frumkvöðlafélaga á Vestfjörðum.

Þegar lög nr. 101/2019 gengu í gildi höfðu báðir umsagnaraðilar unnið um langt skeið að umsóknum um auknar framleiðsluheimildir. ÍS 47 ehf hafði afhent Skipulagsstofnun ítarlega matsáætlun vegna umhverfismats fyrir 900 tonna framleiðsluaukningu í Önundarfirði. Matsáætlun Hábrúnar hf. vegna framleiðslu á 11.500 tonnum af regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi hafði verið til meðferðar hjá Skipulagsstofnun í 12 mánuði. Báðar þessar umsóknir féllu úr gildi samkvæmt lagaskilareglu sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði II, þar sem hvorugt fyrirtækið var í stakk búið til þess að ljúka frummatsskýrslu áður en löggin tóku gildi. Rétt er að undirstrika að matsáætlun og frummatsskýrsla eru efnislega sambærilegar skýrslur um mat á umhverfisáhrifum. Önnur fyrirtæki, sem bakland eiga í norskum stórfyrirtækjum, náðu hins vegar að ljúka frummatsskýrslu og hugsanlega tryggja sér framleiðsluheimildir fyrir mörg þúsund tonn, grípi stjórnvöld ekki í taumana. Spiluðu þar einnig inn í fordæmalausar tafir við birtingu laganna sem aðeins útvöldum virtist kunnugt um. Niðurstaðan var sú að stórfyrirtæki í norskri eigu náðu að tryggja hagsmuni sína, en innlendir frumkvöðlar, sem ekki höfðu viðlíka fjárhagslegan styrk og tengsl, misstu af lestinni.

Umsagnaraðilar telja að ráða verði bót án tafar á þeim annmörkum sem voru á lögum nr. 101/2019 og framkvæmd þeirra.

Annmarkar á lögum nr. 101/2019 leiddu til þess að Alþingi samþykkti með lögum nr. 59/2021 bráðabirgðaákvæði IX sem fjallar um úthlutun vannýtts lífmassa og frumkvöðlarétt. Reglurnar hafa ekki enn verið útfærðar nánar með reglugerð, en nauðsynlegt er að vanda til verka, til þess að hinar nýju reglur hafi tilætluð áhrif og leiði ekki til enn frekari samþjöppunar fiskeldisleyfa. Þá er enn fremur ástæða til þess að meta hvort ekki séu efni til þess að endurskoða lagaskilaregluna sem sett var með lögum nr. 101/2019 til þess að leiðrétta þá ómálefnalegu mismunun sem hún leiddi af sér gagnvart innlendum frumkvöðlum.

### **Samþjöppun eignarhalds fiskeldisleyfa og erlent eignarhald**

Sú samþjöppun á eignarhaldi sem hefur átt sér stað í fiskeldi á sér vart hliðstæðu hér á landi. Í dag eru 95% framleiðsluheimilda samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum til sjókvíaeldis í höndunum á tveimur norskum fyrirtækjasamstæðum. Það er afar óheppilegt eins og staðan er núna, þar sem um er að ræða tvo allsráðandi aðila sitthvoru megin á Íslandi og eru í yfirburðarstöðu, t.d gagnvart ríki og sveitarfélögum, íslenskum frumkvöðlafélögum í fiskeldi, birgjum og starfsmönnum. Sem dæmi um þessa yfirburðarstöðu má nefna að norsku stórfyrirtækin hafa ekki hikað við það hingað til að harðneita sveitarfélögum greiðslum á aflagjöldum og sveitarfélög hafa í framhaldinu neyðst til að leita til dómstóla með innheimtu á eðlilegri gjaldtöku fiskeldis. Að sama skapi má spyrja þeirrar spurningar hver sé raunverulegur arður og verðmætasköpun sem verður eftir til hagsbótar íslensku samfélagi með núverandi eignarhaldi og fyrirkomulagi?

Vinna fyrirhugaðs starfshóps og atvinnuveganefndar hlýtur meðal annars að snúa að þessari stöðu, þ.e. hvort við það verði unað að svo umfangsmiklar náttúruauðildir og réttindi, arður og verðmæti, og heil atvinnugrein, séu í reynd undir yfirráðum örfárra erlendra einstaklinga, og hvernig megi sporna gegn þessari mjög slæmu þróun.

Í sjávarútvegi eru skýrar reglur um takmarkanir á samþjöppun veiðiheimilda, en samkvæmt 13. gr. laga um stjórn fiskveiða getur engin einn aðili, eða félög í eigu tengdra aðila, farið með meira en 12-20% aflahlutdeildar í hverri fiskitegund sem lúta reglum um aflamark. Þá eru einnig í gildi takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila í fyrirtækjum sem stunda fiskveiðar samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri nr. 34/1991. Eðlilegt er að skoða hvernig megi leiða í lög reglur af þessum toga til þess að sporna við því að leyfi til fiskeldis safnist á hendur örfárra erlendra aðila. Óbreytt staða getur ekki talist ásættanleg.

Umsagnaraðilar telja auk þess mikilvægt að hugað sé til raunverulegrar verðmætasköpunar og umhverfisáhrifa til að sporna gegn samþjöppun eldisheimilda. Í því sambandi er brýnt að skoða þann möguleika vel að þeir aðilar sem hyggja á umhverfisvænt og lífrænt eldi fái aukið vægi við leyfisveitingar og fullt tillit sé tekið til slíkrar starfsemi við útgáfu annara leyfa. Í því sambandi má nefna að til þess að öðlast lífræna vottun eru gerðar auknar kröfur um hvíldartíma eldissvæða, minni þéttleika í kvíum, bann við efnameðhöndlun og koparnotkun, umhverfisvænt fóður, auknar fjarlægðir milli eldissvæða ótengdra aðila o.s.frv. Bæði ÍS 47 og Hábrún hafa mikin áhuga á því að starfrækja lífrænt eldi en til þess að slíkt sé mögulegt þarf að hafa áður nefndar vottanir í huga, t.d þarf þónokkur eldissvæði sem og að fjarlægð við eldissvæði ótengdra aðila þarf að vera töluvert umfram 5km viðmið skv. reglugerð 540/2020. Einnig mætti horfa til þess að byggja inn hvata eða forgang við leyfisveitingar s.s á nýjum svæðum þannig að horft yrði til þess að rekstraraðilar bjóði upp á lausnir varðandi sjókvíaeldi og tengdan iðnað sem leiði til framfara á vistkerfisnálgun, stuðli að nýsköpun í greininni og séu almennt taldar til heilla fyrir ímynd greinarinnar til skemmri og lengri tíma. Umsagnaraðilar telja að mikil tækifæri felist í lífrænu eldi og markaðssetningu á íslenskum eldisfisk, sama hvort um er að ræða lax, bleikju eða regnbogasilung. Nú í dag er nær allur íslenskur lax markaðssettur undir merkjum Seaborn þar sem engin greinamunur er gerður hvort um er að ræða íslenskan eða norskan lax og því ekkert hugsað um að byggja upp ímynd íslands og skapa íslenskum eldisfiski sérstöðu.

### **Frumkvöðlar og frumkvöðlaréttur íslenskra aðila**

Eins og fyrr var rakið var markmið breytingalaga nr. nr. 59/2021 (bráðabirgðaákvæði IX um vannýttan lífmassa) m.a. að tryggja stöðu frumkvöðla við úthlutun vannýtts lífmassa, en tilefni lagabreytinganna var sú réttaróvissa sem lögin frá 2019 höfðu skapað að margra mati um frekari úthlutun framleiðsluheimilda á eldissvæðum sem þegar voru nýtt skv. útgefnum rekstrarleyfum.

Í lögskýringargögnum var mælt fyrir um að við úthlutun viðbótarlífmassa, eins og hann er skilgreindur í bráðabirgðaákvæðinu, ætti að tryggja stöðu frumkvöðla með nánari ákvæðum í reglugerð og veita frumkvöðlum forgang á grundvelli samfelldrar reynslu af uppbyggingu og rekstri sjókvíaeldis á viðkomandi svæði á liðnum 10 árum. Mikilvægt er að Alþingi tryggi að þessum markmiðum verði náð. Frumkvöðlar líkt og ÍS 47 og Hábrún eiga langa samfellda rekstrarsögu í sveiflukenndum rekstri, eins og fiskeldi er, og hafa lagt verulega að mörkum til atvinnusköpunar og uppbyggingar íslensks atvinnulífs á landsbyggðinni. Brýnt er að hugtakið „frumkvöðull“ verði í reglugerð raunverulega bundið við þá sem eiga samfellda sögu um rekstur eldis á tilteknu svæði í 10 ár, og að á þeirra vegum hafi raunveruleg eldisstarfsemi verið stunduð,

með þeirri fjárhagslegu áhættu sem henni fylgir. Má í því sambandi benda á að við upptöku aflaheimildakerfis fiskveiða, þá var að meginreglu varðandi aflahlutdeild einstakra skipa horft til veiðireynslu þriggja næstu ára á undan fyrstu úthlutun aflahlutdeildar (þá aflamarks).

Það er ekkert í orðalagi ákvæðisins um frumkvöðlarétt sem gefur til kynna að það skuli *eingöngu* líta til frumkvöðlastarfsemi við úthlutun á vannýttum lífmassa, og er hvergi getið á um mismunun á grundvelli þjóðernis eða búsetu hvað þetta varðar. Er því ekkert sem gefur beinlínis til kynna innlendum aðilum sé veitt forskot á kostnað aðila frá öðrum EES-ríkjum.

Hverju sem því líður er íslenskum stjórnvöldum fullkomlega heimilt að skerða eða takmarka tiltekin grundvallarfrelsi EES-samningsins, s.s. staðfesturétt, að nánari skilyrðum uppfylltum. Í 33. gr. EES-samningsins kemur þannig fram berum orðum að ákvæði hans um staðfesturétt útiloka ekki að beitt verði ákvæðum í lögum eða stjórnisýslufyrirmælum um sérstaka meðferð á erlendum ríkisborgurum er grundvallast á sjónarmiðum um allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði.

Skerðing eða takmörkun með tiltekinni ráðstöfun þarf að sækjast eftir lögmætu markmiði með hagsmuni almennings að leiðarljósi. Slík ráðstöfun þarf enn fremur að vera viðeigandi til að mæta því markmiði og verður að gæta meðalhófs við hönnun slíkrar ráðstöfunar. Dæmi um slík lögmæt markmið eru markmið um eflingu byggðastefnu (e. regional policy objective), s.s. markmið um að efla sjálfstæða búsetu og lífvænleika tiltekinna afskekktara byggða (sjá t.d. dóm EFTA dómstólsins í máli nr. E-1/03, ESA gegn Íslandi, mgr. 35) og dreifing ávinnings sem stafar af sameiginlegri notkun á sjávarsvæðum (sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-452/01, Ospelt, mgr. 38-40).

Varðandi málsmeðferð við ráðstöfun takmarkaðra gæða er það í grundvallaratriðum á valdi hvers ríkis að ákveða málsmeðferðarreglur, með þeim takmörkunum sem leiða af EES-rétti. Við hönnun á reglum um nánari útfærslu frumkvöðlaréttarins og útboðsskilmála í tengslum við úthlutun vannýtt lífmassa er nauðsynlegt að líta til reglna EES-réttarins og hanna ráðstöfunina í samræmi við þær reglur. Það er þó ekkert í EES-samningnum sem mælir gegn slíkri ráðstöfun.

Frekari lögfesting og styrking frumkvöðla og frumkvöðlaréttar í lögum og reglum um fiskeldi, er til þess falin að sporna gegn því að norsk stórfyrirtæki sópi til sín þeim heimildum sem í boði eru í krafti fjárhagslegra yfirburða og stuðli þannig að enn frekari samþjöppun og yfirburðum. Eðlilegt er einnig í þessu skyni að reglur um lágmarksverð taki tillit til stöðu frumkvöðla, eins og ráða má af lögskýringargögnum, þannig að ekki séu sett lágmarksverð sem einungis eru á færi norskra stórfyrirtækja að reiða fram, heldur taki þau mið af íslenskum aðstæðum og gjaldaumhverfi eins og kemur fram í bráðabirgðarákvæði IX um vannýttan lífmassa.

## Úthlutun eldssvæða, leyfisveitingar og stöðutaka í leyfum og eldissvæðum

Þörf er á því að skýra betur reglur, skilyrði og umgjörð við úthlutun eldissvæða og heimilda til fiskeldis. Fyrir í umsögn þessari hefur verið rætt um mikilvægi þess að skýrar reglur verði settar til þess að tryggja stöðu frumkvöðla við úthlutun viðbótarlífmassa. Einnig er bent á að lögin um fiskeldi eru afar fáorð um endurúthlutun eldissvæða án útboðs, sem getur komið til skv. 3. mgr. 7. gr. laga um fiskeldi. Er til að mynda óeðlilegt að slík endurúthlutun geti komið til álita hafi leyfishafi ekki um árábil nýtt rekstrarleyfi sitt, en brögð hafa verið að því að rekstraraðilar hangi á leyfum og eldissvæðum árum saman án þess að nýta þau.

Mikilvægt er að reglur um fiskeldi hindri slíka „stöðutöku“ í leyfum og eldissvæðum, sem mörg dæmi eru um að fyrirtæki hafi stundað, en Matvælastofnun hefur ekki fylgt eftir mjög skýrum ákvæðum um afturköllun rekstrarleyfa, sem ekki eru nýtt, í fullu samræmi við 15. og 16. gr. laga um fiskeldi. Mörg dæmi eru til um slíka stöðutöku norsku félaganna í leyfum og eldissvæðum án þess að nýta hvorugt um árábil, t.d. eru mörg dæmi um slíkt í Ísafjarðardjúpi og í Öfundarfirði. Útgáfa rekstrarleyfa og eldissvæða hlýtur að vera ætluð til þess að rekstraraðilar nýti þau í reynd, en ekki til að „hanga“ á þeim árum saman og vera þannig fyrir aðilum sem hyggja á raunverulega nýtingu og starfsemi. Mikilvægt er að atvinnuveganefnd, Alþingi og starfshópur matvælaráðherra tryggji þannig reglugerðarumhverfi og lagaumgjörð sem tekur fyrir slíkar stöðutökur, sem stuðlar að aukinni samþjöppun og er aðgangshindrun fyrir aðila sem annars hafa vilja og getu til að nýta umrædd eldissvæði og leyfi.

Hafrannsóknastofnun hefur enn ekki ákveðið skiptingu fjarða og hafsvæða í eldissvæðis, líkt og mælt er fyrir um í 4. gr. a. í lögum um fiskeldi. Lögin eru enn fremur fáorð um það á hvaða viðmiðum sú skipting skuli byggjast. Fjallað hefur verið í umsögn þessari um þá réttaróvissu sem af þessari stöðu leiðir. Í þessu samhengi er enn fremur ástæða til þess að undirstrika mikilvægi þess að skipting hafsvæða og fjarða í eldissvæði taki mið af viðeigandi fjarlægðarmörkum milli ótengdra aðila, en í 18. gr. reglugerðar um fiskeldi er kveðið á um að þessi fjarlægðarmörk skuli að jafnaði vera 5 km frá útmörkum eldissvæða (eða sjókvíaeldissvæða) ótengdra aðila. Um er að ræða mikilvæga reglu sem hefur það markmið að sporna við útbreiðslu smitsjúkdóma. Í framkvæmd eru mörg dæmi um að verulega sé vikið frá þessi viðmiði, sem kann að skapa álitamál þegar kemur að skiptingu samkvæmt 4. gr. a. og úthlutun vannýtts lífmassa, til dæmis hvaða aðili skuli eiga forgang ef fjarlægð milli starfsstöðva er ekki innan ásættanlegra marka frá sjónarhóli varna gegn smitsjúkdómum. Í slíkum tilvikum ættu reglur t.d. að kveða með afdráttarlausum hætti á um að sá njóti forgangs sem hefur haft með höndum raunverulega eldisstarfsemi, fram yfir aðila sem ekki hefur nýtt heimildir sínar skv. rekstrarleyfi, eins og dæmi eru um.

## Lokaorð

Áríðandi er að Alþingi setji á takmarkanir gegn samþjöppun eldisheimilda í erlendri eigu. Í því sambandi má t.d horfa til reynslu Færeyinga. Brýnt er að fullt tillit sé tekið til lítilla íslenskra frumkvöðlafélaga sem hafa orðið undir í baráttunni við norsk stórfyrirtæki og hafa auk þess orðið fyrir barðinu á vanhugsuðum lagasetningum í fiskeldi sem hafa stuðlað að enn frekari samþjöppun eldisleyfa á liðnum árum. Slík íslensk frumkvöðlafélög geta ekki borið skaðann við þessar aðstæður og þess sem á undan hefur gengið.

Að lokum væri undirrituðum sönn ánægja að kynna málið betur fyrir atvinnuveganefnd, þá sérstaklega afstöðu og sjónarmið íslenskra frumkvöðla í fiskeldi er varða þetta málefni.

Virðingarfyllst,



---

Halldór Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Hábrúnar hf. og ÍS 47 ehf