

Nefndarálit

um frv. til l. um skeldýrarækt.

Frá 1. minni hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingimar Jóhannsson og Sigríði Norðmann frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, Jón Pál Baldvinsson og Bergsvein G. Reynisson frá Skelrækt, samtökum skelræktenda, Pétur Guðmundsson, Björn Erlendsson og Bjarna M. Jónsson frá Samtökum eigenda sjávarjarða, Þór Gunnarsson frá Matvælastofnun, Svövu S. Steinarsdóttur frá félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Sigurð Ingason frá Umhverfisstofnun, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins og Guðberg Rúnarsson frá Samtökum fiskvinnslustöðva og Landssambandi fiskeldisstöðva. Umsagnir um málið bárust frá Samtökum fiskvinnslustöðva og Landssambandi fiskeldisstöðva, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hafrannsóknastofnuninni, Alþýðusambandi Íslands, Bændasamtökum Íslands, Hafnasambandi Íslands, Mátis ohf., Félagi heilbrigðis- og skipulagsfulltrúa, Félagi vélstjóra og málmæknimanna, Fiskistofu, Landhelgisgæslu Íslands, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samtökum eigenda sjávarjarða, Skelrækt, samtökum skelræktenda, Viðskiptaráði Íslands, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Umhverfisstofnun, Eyþingi, sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, og Samtökum atvinnulífsins. Þá óskaði nefndin álitis umhverfisnefndar Alþingis á frumvarpinu.

Frumvarpið tekur til ræktunar skeldýra á íslensku forráðasvæði. Markmið þess eru að skapa skilyrði til ræktunar skeldýra og setja reglur um starfsemi og efla með því móti atvinnulíf og byggð á Íslandi. Markmið þessi eru útfærð nánar í sex köflum frumvarpsins. Þannig er í II. kafla kveðið á um að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn mála samkvæmt frumvarpinu en einnig er tiltekið hvaða stjórnvöld fari að öðru leyti með framkvæmd og eftirlit. Að auki er þar nánar kveðið á um vald ráðherra til að ákveða skipulag og takmarka eða banna skeldýrarækt eða vissar aðferðir við slíka starfsemi. Í III. kafla er kveðið á um veitingu leyfa til ræktunar skeldýra og heimild ráðherra til að afturkalla slík leyfi. Í IV. kafla eru útfærðar þær reglur sem skulu gilda um starfsemi skeldýraræktar og í V. kafla koma fram þær heimildir sem stjórnvöld skulu hafa til gjaldtöku vegna eftirlits og leyfisveitinga. Í VI. kafla er lagt bann við framsali leyfa en í VII. kafla er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerðar um skeldýrarækt auk þess sem kveðið er á um viðurlög vegna brota á lögnum og gildistöku þeirra.

Vinnan er snertir frumvarpið hefur verið viðamikil. Eins og sjá má hér að framan bárust nokkuð margar umsagnir um málið og gerðu umsagnaraðilar og álitsgjafar á köflum miklar athugasemdir við einstök ákvæði. Þá voru margar þeirra athugasemda ítrekaðar og útskýrðar frekar af gestum á fundum nefndarinnar. Fram komu ýmis sjónarmið sem skoðuð voru við meðferð málsins. Nokkur sjónarmið og athugasemdir tók 1. minni hluti til sérstakrar skoðunar.

Markmið frumvarpsins.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins skulu markmið laga um skeldýrarækt vera að skapa skilryði til ræktunar skeldýra og setja reglur um starfsemina og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu.

Ýmsir umsagnaraðila styðja framangreind markmið og fagna því að athygli stjórnvalda beinist að skeldýrarækt. Í álitum umhverfisnefndar Alþingis kemur þó fram gagnrýni á að verndun lífríkis og viðhald líffræðilegrar fjölbreytni séu ekki meðal frumvarpsmarkmiða. Þá leggur Fjórðungssamband Vestfirðinga til að við frumvarpið verði bætt markmiði sem geri ráð fyrir að uppbygging skeldýraræktar fari fram með sjálfbærni og verndun náttúru í huga. Á móti kom fram á fundi nefndarinnar að rétt væri að fjalla um atriði er snerta sjálfbærni og verndun náttúru í lögum um umhverfismál. Bent var á að ætlunin með frumvarpinu væri að setja lög um skeldýrarækt sem atvinnugrein og að þegar væri fjallað um umhverfisatriði er vörðuðu hana og aðrar atvinnugreinar í gildandi löggjöf um umhverfismál.

1. minni hluti hefur fullan skilning á því að frumvarpi um skeldýrarækt sé ætlað að móta þann ramma sem nauðsynlegur er svo að skeldýrarækt fái dafnað á samkeppnishæfan máta. Þá er hann meðvitaður um að skeldýrarækt er það ung atvinnugrein hér á landi að enn kann nokkuð að vera í að hún slíti barnsskónum. Engu að síður er það skoðun 1. minni hluta að trauðla verði skeldýrarækt talin starfsemi í rekstrarlegu tómarúmi þegar kemur að setningu reglna sem ætlað er að tryggja að slík ræktun geti átt sér stað. Álit 1. minni hluta er að rétt sé að miða við að aðalmarkmið laga um skeldýrarækt skuli áfram verða þau sem frumvarps- höfundar hafa lagt upp með en rétt sé að bæta við frumvarpið aukamarkmiðum sem verði sett skör lægra en aðalmarkmiðin. Í því ljósi leggur 1. minni hluti einnig til að gerðar verði nokkrar breytingar á einstökum ákvæðum frumvarpsins hvað varðar umsagnaraðila við undirbúning ákvarðana. Nánar verður gerð grein fyrir þeim breytingum hér á eftir. Því munu tiltölulega fá ákvæði frumvarpsins fela í sér beina útfærslu á aukamarkmiðum þess og hljóta slík markmið því óhjákvæmilega að fá minna vægi en aðalmarkmið við skýringu einstakra ákvæða.

Gildissvið frumvarpsins.

Í 2. gr. frumvarpsins er gildissvið þess afmarkað. Í álitum umhverfisnefndar Alþingis kemur m.a. fram að nefndin telji gildissviðsákvæðið ekki nægjanlega skýrt. Skynsamlegt kunni að vera að afmarka gildissviðið betur og takmarka það við sjóinn. Í sama streng tekur Skelrækt, samtök skelræktenda. Þá telur umhverfisnefnd ekki ljóst hvort frumvarpið taki til ræktunar skeldýra í eldisstöð á landi. Einnig gerir Umhverfisstofnun athugasemd við notkun hugtaksins ræktun í gildissviðsafmörkun frumvarpsins og bendir á að hún telji að það nái til sömu þátta og hugtakið eldi samkvæmt lögum um fiskeldi. Telur stofnunin að skýrara væri að sama hugtakið væri notað í báðum lagabálkum og tekur Skelrækt, samtök skelræktenda, undir og leggur til að lög um skeldýrarækt verði einungis látin ná til skeldýra sem séu ræktuð, þ.e. án fóðrunar, til aðgreiningar frá fiskeldislögum sem ná til dýra sem alin eru.

Að mati 1. minni hluta er eðlilegt að brugðist verði við athugasemdum um að ákvæði frumvarpsins séu óskýr varðandi það hvort skeldýraræktarlögum er ætlað að taka til ræktar skeldýra í sjó eða ferskvatni. Er það gert með tillögu til breytingar.

Eftir nokkra skoðun og umræður er það álit 1. minni hluta að vafa um það hvort skeldýraræktarlögum er ætlað að ná til ræktunar skeldýra í eldisstöð á landi hafi verið eytt á fundum nefndarinnar. 1. minni hluti telur ótvírætt að lögunum sé ætlað að ná til allrar ræktunar skeldýra sem fram fer á íslensku forráðasvæði án tillits til þess hvort hún fer fram undir þaki eða ekki og hvort sem hún fer fram úti á hafi eða á landi svo fremi sem hún eigi sér stað í sjó.

Hvað mun á hugtökunum *ræktun* og *eldi* viðkemur bendir 1. minni hluti á eftirfarandi: Gildissvið frumvarpsins nær skv. 2. gr. þess til *ræktunar* skeldýra á íslensku forráðasvæði. Gildissvið fiskeldislaga nær til *eldis* vatnafiska og nytjastofna sjávar á íslensku forráðasvæði. Meginmarkmið frumvarpsins eru að skapa skilyrði til ræktunar skeldýra, setja reglur um starfsemina og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Markmið fiskeldislaga er hins vegar að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Í því skyni er áskilið að leitast verði við að tryggja gæði framleiðslunnar, koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna. Samkvæmt almennri orðskýringu felur hugtakið *eldi* í sér fóðrun eða föstrun. Hugtakið *ræktun* felur hins vegar í sér að yrkja, framleiða með ræktun eða hirða um eitthvað. Hugtakið *ræktun* kemur einnig fyrir í nokkrum hugtaksskýringum 3. gr. frumvarpsins. Þannig er *ræktunarsvæði* skilgreint sem afmarkað svæði þar sem skeldýraræktarfyrirtæki ræktar skeldýr og dýr sem eru ekki fóðruð en taka sjálf upp næringu úr umhverfi. Til *skeldýraræktar* telst ræktun skeldýra með skipulegri umhirðu og vöktun á afmörkuðu svæði þar sem engin fóðrun á sér stað. Hluti af ræktun er einnig skipuleg söfnun og veiði á skeldýrum til áframhaldandi ræktunar. Þá teljast ræktunarstaðir skeldýra til *skeldýraræktarstöðva*. Hugtakið *eldi* kemur einnig fyrir í nokkrum hugtaksskýringum 3. gr. fiskeldislaga. Þannig er fiskeldi skilgreint sem geymsla, gæsla og fóðrun vatnafiska, annarra vatnadýra og nytjastofna sjávar, klak- og seiðaeldi, hvort sem er í söltu eða ósöltu vatni. Hugtakið *ræktun* kemur einnig fyrir á nokkrum öðrum stöðum í fiskeldislögum og er *fiskrækt* skilgreind sem hvers konar aðgerðir sem ætla má að skapi eða auki fisk í veiðivatni eða sjó. Þá er *fiskræktarslepping* skilgreind sem slepping samstofna smáseiða eða gönguseiða í því skyni að auka fiskigengd í veiðivatni eða sjó. Síðasttaldar tvær skilgreiningar eru í samræmi við skilgreiningu fiskræktarlaga.

Af framangreindu dregur 1. minni hluti þá ályktun að hugtakið *ræktun* feli í sér umhirðu og vöktun án fóðrunar auk skipulegrar söfnunar og veiða á meðan *eldi* feli í sér umhirðu auk fóðrunar. Þar sem frumvarpinu er einungis ætlað að gilda um umhirðu og skipulega söfnun eða veiði skeldýra sem ekki felur í sér fóðrun er það álit 1. minni hluta að notkun hugtaksins *ræktun* í frumvarpinu sé réttlætunleg og haganleg til aðgreiningar frá hugtakinu *eldi*.

Skilgreiningar.

Eignarland.

Samkvæmt 1. tölul. 3. gr. frumvarpsins er hugtakið *eignarland* skilgreint sem landsvæði, þ.m.t. innan netlaga í stöðuvötnum og sjó, sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Í umsögn Samtaka eigenda sjávarjarða er farið fram á að orðalag skilgreiningarinnar verði lagfært. Samtökin telja að skilgreiningin innihaldi takmarkaðar upplýsingar sem kunni að leiða til misskilnings.

Á fundi nefndarinnar vísuðu fulltrúar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis á móti til þess að skilgreining frumvarpsins sé orðrétt í samræmi við skilgreiningu á hugtakinu *eignarland* í lögum um lax- og silungsveiði ásamt því að vera að mestu leyti í samræmi við skilgreiningu á hugtakinu *eignarland* í jarðalögum og þjóðlendulögum að öðru leyti en því að þar er ekki tekið fram að til landsvæðis teljist það sem er innan netlaga í stöðuvötnum og sjó. Var það skoðun ráðuneytisins að skilgreining frumvarpsins ætti að vera í sem mestu samræmi við þær skilgreiningar sem fram koma í öðrum lögum þannig að samræmis væri gætt. Að lokum var á það bent að lax- og silungsveiðilög væru yngst framangreindra laga.

1. minni hluti fellst á að eðlilegt sé að við lagasetningu sé stefnt að því að samræmis verði gætt við skilgreiningar hugtaka og að aðeins skuli vikið frá þeim skilgreiningum sem tíðkanlegar eru að raunveruleg þörf krefji. Það er álit 1. minni hluta að nægileg rök hafi ekki komið fram til þess að vikið verði frá skilgreiningu frumvarpsins. Þá bendir 1. minni hluti á að framsetning skilgreininga á hugtökunum *eignarland* og *netlög* virðist alls ekki hafa þann tilgang að afmarka rétt eigenda sjávarjarða til að stunda fiskveiðar heldur aðeins að setja fram mörk til aðgreiningar landsvæða í einkaeigu frá landsvæðum í almannaeigu eða opinberri eigu og til ákvörðunar á mörkum fasteigna þegar að ræktun skeldýra kemur. Það er skilningur 1. minni hluta að þessi framsetning skilgreininga haggi í engu réttindum landeigenda fyrir fasteignum sínum. Þá er það mat 1. minni hluta að framangreindar skilgreiningar eigi ekki að hafa nokkur áhrif á inntak skilgreininga sömu hugtaka samkvæmt öðrum lögum.

Mannvirki.

Í umsögnum Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa og Sambands íslenskra sveitarfélaga er gagnrýnt að skilgreining í 4. tölul. 3. gr. frumvarpsins á hugtakinu *mannvirki* sé ekki í samræmi við skilgreiningu laga um mannvirki á sama hugtaki. Er í því samhengi bent á að nauðsynlegt sé að samræmis sé gætt við skilgreiningu slíkra grundvallarhugtaka.

Samkvæmt 4. tölul. 3. gr. frumvarpsins teljast hvers konar byggingar og búnaður sem er notaður við ræktun skeldýra til mannvirkja í skilningi laga um skeldýrarækt. Samkvæmt 13. tölul. 3. gr. mannvirkjalaga teljast hvers konar jarðföst, manngerð smíð, svo sem hús og aðrar byggingar eða skýli, virkjanir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, fráveitumannvirki, umferðar- og göngubrýr í þéttbýli, stór skilti og togbrautir til fólksflutninga til mannvirkja. Þá teljast einnig til mannvirkja tímabundnar og lausar byggingar sem ætlaðar eru til svefns eða daglegar dvalar manna í fjóra mánuði eða lengur á sama stað, svo sem starfsmannabúðir og húsvagnar. Að auki teljast mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu til mannvirkja samkvæmt mannvirkjalögum. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna gilda þau um öll mannvirki sem reist eru á landi, ofan jarðar eða neðan, innan landhelginnar og efnahagslögsögunnar ásamt því að gilda um marga tiltekna þætti mannvirkja og gróður og útbúnað sem staðsettur er á lóðum o.fl. Markmið mannvirkjalaga eru m.a. að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt, stuðla að endingu og hagkvæmni mannvirkja, stuðla að vernd umhverfis, stuðla að tæknilegum framförum og nýjungum í byggingariðnaði og stuðla að góðri orkunýtingu við rekstur bygginga. Má því segja að markmið laganna varði mannvirki, gerð þeirra, umhverfi og rekstur.

Mannvirkjaskilgreiningu frumvarpsins má skipta í tvennt, þ.e. annars vegar í hvers konar byggingar sem notaðar eru við skeldýrarækt og hins vegar hvers konar búnað sem notaður er við skeldýrarækt. Sé sá hluti hugtaksins sem varðar byggingar borinn saman við mannvirkjaskilgreiningu mannvirkjalaga virðist a.m.k. óhætt að fullyrða að hugtakið nái ekki til virkjana, dreifi- og flutningskerfa rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, umferðar- og göngubrúa í þéttbýli, stórra skilta og togbrauta til fólksflutninga enda teldust þau almennt ekki til bygginga sem notaðar eru til ræktunar skeldýra. Hvað aðra þætti mannvirkjahugtaks mannvirkjalaga varðar eru mörkin ekki eins ljós að öðru leyti en því að jarðföst, manngerð smíð, svo sem hús, teljist samkvæmt þeim til bygginga. Er það skilningur nefndarinnar að byggingahluti mannvirkjahugtaks frumvarpsins rúmist innan mannvirkjahugtaks mannvirkjalaga.

Samkvæmt gildissviðsskilgreiningu frumvarpsins virðist lögum um skeldýrarækt ætlað að gilda hvort heldur er á láði eða legi. Þá þætti mannvirkjahugtaks mannvirkjalaga sem ekki teljast til jarðfastrar og manngerðrar smíðar telur 1. minni hluti geta rúmast innan búnaðarhluta mannvirkjahugtaks frumvarpsins. Þar sem skeldýrarækt er ung atvinnugrein hér á landi kann búnaðarhluti mannvirkjahugtaksins að vera að einhverju leyti opnari en byggingarhlutinn. Þrátt fyrir að 1. minni hluti telji að gera verði kröfur til samræmis hugtaka á milli lagaþálka telur 1. minni hluti að ekki verði hjá því litið að framangreindar skilgreiningar er að finna á mismunandi sviðum löggjafar. Því verður við afmörkun þeirra að huga sérstaklega að þeim markmiðum sem búa að baki mismunandi löggjöf og verður skilgreining hugtaka því að markast af þeim ólíku stefnumiðum og hagsmunum sem búa að baki hvorum lagaþálki. 1. minni hluti telur einmitt að slíkir þættir réttlæti þann blæbrigðamun sem er á milli mannvirkjahugtaks frumvarpsins og mannvirkjalaga.

Netlög.

Bændasamtök Íslands og Samtök eigenda sjávarjarða gagnrýna skilgreiningu frumvarpsins á hugtakinu *netlög*. Benda þau á að til netlaga teljist ekki aðeins sjávarbotn heldur einnig vatnið yfir botninum. Þá nái netlög ekki aðeins 115 metra út frá vatnsbakka heldur einnig 115 metra út frá hólum og skerjum sem eru 115 metra eða nær vatnsbakka. Þá benda Bændasamtökin á að netlög hafi einnig verið skilgreind svo að þau nái út á dýpi sem nemur 20 möskvum selnótar eða út á 7,5 metra dýpi miðað við stórstraumsfjöruborð þar sem grunnsævi sé meira en 115 metrar. Leggja samtökin til að skilgreiningu frumvarpsins verði breytt til samræmis við skilgreiningu laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum. Á móti kom fram hjá fulltrúum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að skilgreining frumvarpsins sé orðrétt í samræmi við skilgreiningu á hugtakinu samkvæmt öðrum lögum og með skilgreiningunni sé stefnt að samræmi í íslenskri löggjöf.

Samkvæmt skilgreiningu lögfræðiorðabókar merkir hugtakið netlög hluta (einkasvæði) jarðar í sjó eða vatni. Eins og áður hefur komið fram nær gildissvið þessa frumvarps ekki til ræktunar skeldýra í ferskvatni. Skilgreiningar laga á netlögum hafa í gegnum tíðina verið mismunandi. Þær skilgreiningar koma í gildandi löggjöf t.d. fram í Jónsbók frá 1281 og lögum settum af Alþingi bæði fyrir og eftir lýðveldisstofnun. Margar þessara skilgreininga standa þannig óbreyttar frá fornu fari og hefur Alþingi hingað til ekki séð tilefni til þess að gera breytingar á þeim. Mismun á skilgreiningunum má helst skýra með því að þær tilheyrja lögum sem stefna að ólíkum markmiðum og skarast gildissvið þeirra ekki nema að takmörkuðu leyti. Þannig er með lax- og silungsveiðilögum stefnt að því að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Gildissvið þeirra laga er afmarkað við veiði úr ferskvatnsfiskstofnum á íslensku forráðasvæði, nema önnur skipan leiði af ákvæðum annarra laga. Markmið laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins virðist verða að kveða á um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum þeim er á hafsbotni kunna að finnast og fullveldisrétt yfir nýtingu þeirra. Gildissvið þeirra virðist ná til auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Þá er markmið jarðalaga að setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýta það og stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölpætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Gildissvið þeirra nær til alls lands sem ekki er sérstaklega undanskilið í lögnum, þ.m.t. eru jarðir, jarðahlutar, afréttarlönd, almenningar, öræfi, þjóðlendur og hvers konar

land, eyðijarðir, landspildur, lóðir, mannvirki, skógar, vatnsréttindi, veiðiréttindi, námuréttindi, jarðhitaréttindi og aðrar náttúruauðlindir, svo og hvers konar aðrar fasteignir, fasteignaréttindi, ítök og hlunnindi á landi og innan netlaga, hvort sem þau hafa verið skilin frá jörð eða ekki.

Það er skilningur 1. minni hluta að mismunandi skilgreiningar á netlögum í lögum orsakist af því að mismunandi lögum er ætlað að kveða á um mismunandi réttindi borgaranna. Af þeim sökum kann annað að eiga t.d. við um eignarrétt á jörð og eignarrétt á auðlindum eða veiðirétti. T.d. má benda á að í dómi Hæstaréttar Íslands sem birtur er í dómasafni réttarins frá 1996, bls. 2518, er leyst úr réttindum manna til þess að leggja net innan netlaga samkvæmt skilgreiningu Jónsbókar frá 1281. Sá dómur hefur í engu haggð öðrum réttindum manna innan netlaga. Er það álit 1. minni hluta að þar sem frumvarpinu er aðeins ætlað að ná til ræktunar skeldýra að teknu tilliti til þeirrar samræmdu skilgreiningar netlaga sem birst hefur í lagasetningu síðustu ár, þá séu ekki komin fram þau rök sem 1. minni hluti telur nauðsynleg eigi að skilgreina netlög á annan hátt en frumvarpið gerir ráð fyrir.

Ræktunarsvæði.

Umhverfisnefnd Alþingis gagnrýnir skilgreiningu frumvarpsins á hugtakinu *ræktunarsvæði* í álitinu sínu. Telur nefndin nauðsynlegt að skýra hugtakið betur þannig að gætt verði samræmis við skilgreiningu hugtaksins *skeldýrarækt*. Bendir nefndin á að mögulega þurfi að gera ríkari greinarmun á ræktun með fóðrun og ræktun þar sem dýr eiga sjálf að afla sér fæðu.

Samkvæmt frumvarpinu teljast til ræktunarsvæða afmörkuð svæði þar sem skeldýraræktarfyrierteki rækta skeldýr og dýr sem eru ekki fóðruð en taka sjálf upp næringu úr umhverfi. Til skeldýraræktar telst ræktun skeldýra með skipulegri umhirðu og vöktun á afmörkuðu svæði þar sem engin fóðrun á sér stað og skipuleg söfnun og veiði á skeldýrum til áframhaldandi ræktunar.

1. minni hluti fjallaði hér að framan um muninn á hugtökunum *ræktun* samkvæmt frumvarpinu og *eldi* samkvæmt fiskeldislögum. Vísar 1. minni hluti til þeirrar umfjöllunar hvað varðar greinarmun á „ræktun með fóðrun“ og „ræktun þar sem dýr afla sér sjálf fæðu“.

Hvað skýrleika skilgreiningarinnar á ræktunarsvæði varðar bendir 1. minni hluti á að gildissviði frumvarpsins er aðeins ætlað að ná til ræktunar skeldýra. Af þeim sökum telur 1. minni hluti að sá hluti skilgreiningarinnar sem varðar „*dýr sem eru ekki fóðruð en taka sjálf upp næringu úr umhverfi*“ kunni að valda vafa um það til hvers konar ræktunar frumvarpinu er raunverulega ætlað að ná. Af þeim sökum gerir 1. minni hluti þá tillögu að téður hluti frumvarpsgreinarinnar verði felldur brott.

Eftirlit.

Mengunarvarnaeftirlit.

Í 4. gr. frumvarpsins, sbr. 12. gr., kemur m.a. fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sé ætlað að fara með yfirstjórn mála samkvæmt lögum um skeldýrarækt en framkvæmd stjórnarsýslunnar skuli að öðru leyti vera í höndum Matvælastofnunar sem hafi eftirlit með því að ákvæðum laganna verði framfylgt. Þá er ákveðnum stofnunum falið eftirlit með einstökum þáttum skeldýraræktar. Í 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins kemur fram að heimilt skuli verða að afturkalla tilraunaleyfi og ræktunarleyfi skeldýraræktenda séu aðstæður óviðunandi að mati Matvælastofnunar, m.a. vegna hættu á mengun.

Í umsögnum Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Fjórðungssambands Vestfirðinga og Orkustofnunar og í álitinu umhverfisnefndar Alþingis kemur fram sú gagnrýni að stjórnarsýslu

málaflokks skeldýraræktar sé með frumvarpinu skipað til út frá sjónarmiðum ráðuneyta og stofnana þeirra. Hvergi sé komið inn á hlutverk heilbrigðisnefnda. Þá kemur fram að ekki geti talist forsvaranlegt að fela Matvælastofnun að viðhafa einhvers konar mengunarvarnaeftirlit.

Í þessu sambandi vill 1. minni hluti taka fram að íslensk stjórnvöld eru bundin af lögum í framkvæmdum sínum. Hefðbundinn skilningur á eftirliti á vegum hins opinbera felur í sér að eftirlitsaðili hefur tilsjón með því að ákveðnir þættir uppfylli skilyrði laga eða annarra fyrirmæla. Vald eftirlitsaðila til að koma eftirliti við getur ekki náð lengra en lagaheimildir sem liggja því til grundvallar segja til um. Þegar ytri mörk gildissviðs lagaákvæðis eru afmörkuð hefur m.a. verið stuðst við þá líkindareglu að stjórnvöldum sé almennt ekki ætlað að byggja ákvarðanir sínar á sjónarmiðum sem fela í sér að ná fram markmiðum sem öðrum stjórnvöldum er ætlað að vinna að lögum samkvæmt. Af því leiðir að leiki vafi um gildi heimilda stjórnvalda til eftirlits, þá eru þær skýrðar á þann hátt að þær skarist ekki við gildissvið eftirlitsheimilda annarra stjórnvalda á sama sviði.

Skv. 3. mgr. 3. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir fellur eftirlit með þeim þáttum sem eiga að fyrirbyggja eða draga úr mengun lofts, láðs eða lagar, eftirlit með eiturefnum og hættulegum efnum og fræðslu um þessi mál undir mengunarvarnaeftirlit. Þá telst vöktun umhverfisins til mengunarvarnaeftirlits. Með mengun er átt við það þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta. Samkvæmt 10.–14. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir annast heilbrigðisnefndir sveitarfélaga heilbrigðiseftirlit, þ.e. eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum. Skv. 15. gr. sömu laga skulu heilbrigðisnefndirnar ráða heilbrigðisfulltrúa til að annast eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem undir lögum falla.

Eins og fram hefur komið kveður 4. gr. frumvarpsins, sbr. 12. gr., á um að Matvælastofnun skuli fara með eftirlit með skeldýraræktarstöðvum, ræktunarstöðum skeldýra, á íslensku forráðasvæði. Skal eftirlitið ná til starfsemi stöðvanna, framfylgdar þeirra á ákvæðum skeldýraræktarlaga og að skilyrði í tilrauna- og ræktunarleyfi séu haldin. Í ákvæðum frumvarpsins er á ýmsan hátt kveðið á um þau skilyrði sem heimilt er að setja fyrir veitingu tilrauna-leyfa og ræktunarleyfa og aðrar lagalegar skyldur ásamt því sem stuttlega er kveðið á um skyldur er varða þann búnað og mannvirki sem nýtt eru í starfseminni. Þá er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerðar um framkvæmd laga um skeldýrarækt. Í greinargerð frumvarpsins kemur m.a. fram að eftirlit með starfsemi á sviði skeldýraræktar sé aðallega eftirlit með heilnæmi og hollustuháttum, þ.e. matvælaeftirlit sem fari eftir lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem sett séu á grundvelli EES-gerða um það efni. Þannig sé í frumvarpinu gert ráð fyrir að Matvælastofnun annast eftirlit með skeldýrarækt með svipuðum hætti og gildi um eftirlit með annarri matvælaframleiðslu.

Af ákvæðum og greinargerð frumvarpsins dregur 1. minni hluti þá ályktun að ekki ríki mikill vafi um inntak eftirlitsheimilda Matvælastofnunar. Þar sem eftirliti Matvælastofnunar er aðeins ætlað að ná til starfsemi skeldýraræktarstöðva og almennar athugasemdir greinargerðar frumvarpsins virðast varpa ákveðnu ljósi á inntak eftirlitsheimilda hennar, þá ná þær vart til eftirlits með mengunarvörnum. Þessu til viðbótar kann að vera rétt að líta til framangreindrar líkindareglu við skýringu lagaákvæða við afmörkun þeirra.

Það er álit 1. minni hluta að með frumvarpinu sé ekki ætlunin að fá Matvælastofnun heimild til þess að annast mengunarvarnaeftirlit á sviði skeldýraræktar og ekki sé farið út fyrir hefðbundið starfssvið Matvælastofnunar og inn á starfssvið heilbrigðisfulltrúa sveitarfélaga.

Þá sé eðlilegt að stjórnslu laganna sé skipað út frá sjónarmiðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og undirstofnana hans enda heyri málaflokkurinn skýrlega undir málsvið hans og hafi takmarkaða skörun við málefna svið sveitarfélaga.

Eftirlit Landhelgisgæslunnar.

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands er m.a. gagnrýnt að hvergi í frumvarpinu sé komið inn á eftirlit Landhelgisgæslunnar, m.a. með því hvort leyfi sé fyrir eldisbúnaði, hvort slíkur búnaður veldur siglingahættu eða sé nægilega merktur svo sjófarendur geti varað sig á honum, og fleira í því ljósi að stofnunin fari með almenna löggæslu á hafinu.

Það er álit 1. minni hluta að eðlilegt sé að komið sé inn á framangreint hlutverk Landhelgisgæslunnar í frumvarpinu og leggur hún því til breytingar í því skyni.

Skipulagsmál sveitarfélaga og skipulag skeldýraræktar.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins, sem hefur fyrirsögnina *Svæðaskipting starfsemi*, er ætlunin að veita sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimild til þess að ákveða skipulag og skiptingu ræktunarsvæða meðfram ströndum landsins að því gefnu að vistfræðileg eða hagræn rök mæli með því.

Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa telur að sveitarfélög eigi að fá ríkara hlutverk í ákvarðanatöku um úthlutun ræktunarsvæða og að eðlilegt kunni að vera að koma skipulagi ræktunarsvæða fyrir í ferli ákvarðanatöku um skipulag sveitarfélaga. Ásamt Fjórdungssambandi Vestfirðinga og umhverfisnefnd Alþingis telur félagið að með 5. gr. frumvarpsins sé gengið á skipulagsvald sveitarfélaga. Hafnasamband Íslands tekur í svipaðan streng og bendir á að nauðsynlegt sé að kveða á um að skeldýraræktarstöðvar megi ekki staðsetja þannig að rekstur þeirra og starfsemi hafi truflandi áhrif á daglega starfsemi innan hafnasvæða og í nágrenni þeirra.

Eins og áður hefur komið fram er markmið frumvarpsins m.a. að skapa skilyrði til ræktunar skeldýra og setja reglur um skeldýrarækt. Er skeldýraræktarlögum ætlað að taka til ræktunar skeldýra á íslensku forráðasvæði. Skipulagsvald sveitarfélaga er útfært í skipulagslögum. Markmið þeirra laga eru að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir, stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana og að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla. Hvergi í skipulagslögum er að finna heimildir fyrir sveitarfélög til þess að setja reglur um það hvaða þættir skuli lagðir til grundvallar í nokkurri starfsemi eða henni á annan veg háttáð heldur einskorðast valdheimildir þeirra við landnotkun, byggð og mannvirki.

Í sérstökum athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins kemur eftirfarandi fram: „*Nauðsynlegt þykir að setja reglur um skipulag um hvers konar nýtingu strandsvæða þar sem tekið er tillit til þeirra fjölmörgu hagsmunaárekstra sem geta orðið á milli þeirra sem vilja nýta strandsvæði með einum eða öðrum hætti, sem eru t.d. landeigendur, eigendur sumar- eða heilsárs-húsa, eigendur netlaga, æðarbændur, veiðiréttarhafar, sjófarendur, fiskeldisaðilar, aðilar sem nýta þara eða þörunga, mól, sand, skeljasand, kalkþörungaset, málma, olíu, gas, og einnig ferðamenn o.fl. Þó er ekki gert ráð fyrir ákvörðun ráðherra um heildarframleiðslu á*

hverju svæði enda fjallað um hana í ræktunarleyfum. Við það er nú miðað í frumvarpsgreininni að svæðaskipting styðjist við vistfræðileg eða hagræn rök, og því er gert ráð fyrir að ævinlega skuli afla umsagna tiltekinna stofnana áður en ákvörðun um hana er tekin.[...] Einnig er gert ráð fyrir að ráðherra geti falið Fiskistofu umsjón með skipulagi, gerð og vörslu gagnagrunns um svæðaskiptingu. Slíkur gagnagrunnur er m.a. nauðsynlegur til að tryggja að skýrt sé hvaða svæði aðilar hafa til umráða vegna ræktunar.“

Ekki verður betur séð en að valdi ráðherra samkvæmt skeldýraræktarlögum sé ætlað að ná til þess að setja reglur um nýtingu strandsvæða sem þó nái ekki til þess að ákvarða hver heildarframleiðslan má vera á hverju svæði heldur aðeins til þess að ákveða skiptingu svæða á grundvelli vistfræðilegra og hagrænna raka. Þó svo að ætlunin sé að skrá í gagnagrunn Fiskistofu hverjir hafi ákveðin svæði til umráða er það skilningur 1. minni hluta að ákvörðun ráðherra eigi ekki á ná til slíks enda er ætlunin að fá Matvælastofnun vald til þess að gefa út leyfi til skeldýraræktar. Orðalag athugasemda frumvarpsins telur 1. minni hluti engu að síður nokkuð óskýrt.

Mat 1. minni hluta er að orðið *skipulag* í frumvarpsgreininni virðist valda misskilningi. Þannig virðast umsagnaraðilar hafa skilið það sem svo að efnislegt inntak valds ráðherra til að ákveða skipulag nái til þess að taka ákvarðanir sem varðað geta landnot, byggð og mannvirki. Skilningur 1. minni hluta er að svo sé alls ekki heldur sé valdi ráðherra aðeins ætlað að ná til þess að ákvarða hvar má rækta skeldýr og hvar ekki. Enda virðist eftirlit með skeldýrarækt hafa öll einkenni matvælaeftirlits sem stefnt sé að því að vernda heilsu almennings. Þannig mun ákvörðun ráðherra um að heimilt eða óheimilt sé að rækta skeldýr á ákveðnu svæði alls ekki takmarka heimildir sveitarfélaga til þess að taka skipulagsákvarðanir eða aðrar ákvarðanir samkvæmt ákvæðum skipulagslaga og mannvirkjalaga. Slíkt mun án efa í einhverjum tilvikum hjálpa sveitarfélögum við að taka slíkar ákvarðanir liggja fyrir hvort heimilt sé að rækta skeldýr á svæðum eða ekki. Sveitarfélögum verður þannig frjálst að taka ákvarðanir um nýtingu lands beinlínis í trássi við svæðisskiptingu ráðherra samræmist það hagsmunum þeirra. Í ljósi þess misskilnings sem virðist hafa komið upp leggur 1. minni hluti til að í stað orðsins „skipulag“ í frumvarpsgreininni komi orðið „fyrirkomulag“. Telur 1. minni hluti að með því móti sé komið í veg fyrir misskilning. Þá feli slíkt í sér að undirstrikaður sé skilningur 1. minni hluta á valdi ráðherra samkvæmt frumvarpsgreininni. 1. minni hluti bendir á að viðurkennt er í framkvæmd að löggjafanum sé að fullu heimilt að setja almennar reglur um atvinnustarfsemi sem m.a. sé ætlað að stuðla að almannahag.

Loks telur 1. minni hluti rétt að taka fram að almenningi er tryggður aðgangur að ferli töku ákvarðana um gerð skipulags sveitarfélaga með ákvæðum skipulagslaga í samræmi við markmið þeirra laga. 1. minni hluti telur að almennir borgarar hafi ekki sömu hagsmuni af því að fá að koma að ákvarðanatöku ráðherra um skiptingu og fyrirkomulag skeldýraræktarsvæða þar sem markmið þeirrar skiptingar er hvað helst að tryggja heilnæmi ræktaðra afurða en ekki að tryggja aðkomu að ákvarðanatöku er varðar fyrirkomulag nærumhverfis.

Umsagnaraðilar.

Margir umsagnaraðila telja nauðsynlegt að fjölga umsagnaraðilum um ýmsa þætti er varða undirbúning ákvarðanatöku samkvæmt frumvarpinu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að leitað verði umsagna til undirbúnings ákvarðanatöku ráðherra um svæðaskiptingu skeldýraræktar, ákvarðanatöku ráðherra um takmörkun eða bann við skeldýrarækt eða ákveðnum ræktunaraðferðum, ákvörðun um veitingu tilraunaleyfis til skeldýraræktar, ákvörðun um veitingu ræktunarleyfis, til undirbúnings setningar reglugerðar og gjaldskrár Matvælastofnunar vegna eftirlits og leyfisveitinga og til undirbúnings setningar ráðherra á reglugerð um fram-

kvæmd skeldýraræktarlaga. Umsagnaraðilar nefna ýmis rök fyrir því að ýmsar stofnanir skuli veita umsagnir. Á móti kom fram, bæði á fundum nefndarinnar og í umsögn Skelræktar, samtaka skelræktenda, að of mikill fjöldi umsagnaraðila kunni að flækja ferli stjórnsýslumála á sviði skeldýraræktar og hafa þannig veruleg íþyngjandi áhrif á starfsemina.

Að mati 1. minni hluta verður ekki hjá því komist að undirbúningur ákvarðanatöku samkvæmt frumvarpinu verði vandaður og að sem flestir þættir verði upplýstir áður en ákvarðanir eru teknar. Í ljósi þess að margar greinar frumvarpsins útfæra málsmeðferð sem miðar að því að vernda almannahag telur 1. minni hluti ekki hjá því komist að bregðast við athugasemdum með því að fjölga umsagnaraðilum. Engu að síður er 1. minni hluti meðvitaður um að ekki megi íþyngja skeldýrarækt um of. Því hefur 1. minni hluti reynt að takmarka fjölda umsagnaraðila eins og hann telur sér fært.

Umsagnarfrestir.

Nokkrir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að umsagnarfrestir umsagnaraðila samkvæmt frumvarpinu væru of stuttir. Þannig kom m.a. fram að í mörgum tilvikum kunni gerð umsagna að kalla á viðamikla gagnaöflun og samráð á milli stofnana. Þá var á það bent að sambærileg ákvæði væru ekki í lögum um fiskeldi. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins kom fram sú afstaða ráðuneytisins að ef til vill færi vel á því að ákvæði um fresti umsagnaraðila til að skila umsögnum sínum yrðu felld brott úr frumvarpinu. Slíkt mundi enda leiða til þess að umsagnarbeiðendum beri að setja umsagnaraðilum hæfilega fresti samkvæmt 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Þá lagði Skelrækt, samtök skelræktenda, áherslu á að umsagnarfrestum samkvæmt frumvarpinu yrði ekki breytt. Að auki kom fram á fundum nefndarinnar að oft og tíðum dragist skil umsagna úr hömlu og voru dæmi þess tilgreind.

Í ljósi framangreindra sjónarmiða og tillagna leggur 1. minni hluti til að þá breytingu á þeim ákvæðum frumvarpsins sem kveða á um lengd umsagnarfresta að hámarksskilafrestur umsagna verði fjórar vikur.

Útgefin leyfi vegna skeldýraræktar.

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er áætlað að Matvælastofnun verði heimilt að gefa út tíma-bundin tilraunaleyfi til skeldýraræktar, til þess að kanna hvort svæðið hentar til slíkrar ræktunar. Sérstaklega er tekið fram að leyfi þetta veiti ekki heimild til dreifingar afurða til neyslu.

Umhverfisstofnun bendir í umsögn sinni á að umfangsmeiri tilraunaverkefni verði að hafa starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir þrátt fyrir að tilraunaleyfi samkvæmt frumvarpinu liggi fyrir.

Á fundi nefndarinnar kom fram í máli fulltrúa sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að Umhverfisstofnun hefði í einhverjum tilvikum hafnað því að gefa út starfsleyfi til kræklingaræktar þar sem skeldýrarækt væri ekki mengandi starfsemi sem væri starfsleyfisskyld samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Skilningur 1. minni hluta er sá að lög um hollustuvernd og mengunarvarnir taki til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, m.a. í efnahagslögsögunni, sem hafa eða geta haft áhrif á heilnæm lífsskilyrði landsmanna og umhverfi að svo miklu leyti sem önnur lög taka ekki til þeirra. Áskilja lögin að allur atvinnurekstur sem haft geti í för með sér mengun skuli hafa gilt starfsleyfi. Þá gera lögin ráð fyrir að óheimilt sé að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi starfsleyfi fyrir hana ekki verið gefið út.

1. minni hluti tekur undir framkomna ábendingu í umsögn Umhverfisstofnunar. Engu að síður bendir 1. minni hluti á að hann hefur ekki fundið því stað í frumvarpinu að gert sé ráð

fyrir því að vikið verði frá ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá telur 1. minni hluti ummæli fulltrúa ráðuneytisins benda til þess að ákvörðun um þörf á starfsleyfi kunni að einhverju marki að vera matskennd. Það er álit 1. minni hluta að falli ræktun skeldýra sem fram fer á grundvelli tilraunaleyfis 7. gr. frumvarpsins undir gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og sé starfsleyfisskyld þeim samkvæmt, þá verði að sækja um starfsleyfi áður en hún hefst. Í nafni skýrleika leggur 1. minni hluti til smávægilegar breytingar á 7. gr. frumvarpsins af þessu tilefni.

Gildistími starfsleyfa.

Nokkrir umsagnaraðila gerðu athugasemdir við að tilraunaleyfi skv. 7. gr. frumvarpsins og ræktunarleyfi skv. 9. gr. þess sé ætlaður skammur gildistími. Á fundum nefndarinnar kom fram það sjónarmið að þar sem skeldýrarækt væri í raun sprotastarfsemi væri eðlilegt að ræktendum yrði búið umhverfi sem gerði þeim fært að eyða eðlilegum tíma í að afla sér fjármagns og byggja starfsemina upp eftir að leyfi hefði fengist. Öðrum kosti væri hætt við að fjárfestar yrðu fráhverfir greininni enda síður fast í hendi að ávöxtur tilrauna og upphafsára starfsemi skilaði sér til baka eftir því sem gildistími leyfa væri styttri. Á móti var á það bent að stuttur gildistími leyfa helgaðist af því að reynslan sýndi að eftir því sem gildistími starfsleyfa væri lengri, því meira svigrúm leyfðu leyfishafar sér til þess að hefja starfsemi. Stundum kæmi fyrir á öðrum sviðum að starfsemi færi alls ekki af stað á leyfistímanum. Slíkt hefði takmarkandi áhrif fyrir aðra þá sem hefðu mögulega áhuga á ræktun á sömu slóðum.

1. minni hluti bendir á að 16. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að framsal, leiga og veðsetning leyfa verði óheimil. Þá verði augljóslega nokkuð kostnaðarsamt að afla sér leyfis auk þess sem á leyfishafa eru felldar ýmsar skyldur samkvæmt ýmsum ákvæðum frumvarpsins. Þá kveður 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins á um heimild til afturköllunar ónýtttra leyfa. Í ljósi framangreinds og með hliðsjón af því að skeldýrarækt er ung og upprennandi starfsgrein leggur 1. minni hluti til að gerðar verði breytingar á 7. og 9. gr. frumvarpsins þannig að gildistími tilraunaleyfa verði þrjú ár, framlengjanlegt að hámarki til sex ára, en gildistími ræktunarleyfa verði tíu ár.

Heilnæmiskönnun.

Í umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Viðskiptaráðs Íslands er gerð athugasemd við að hugtakið *heilnæmiskönnun* sé ekki nægilega skýrt í frumvarpinu. Umsagnaraðilarnir vísa til þess að hugtakið sé hvergi skilgreint í lögum og reglum.

Í 8. gr. frumvarpsins segir að áður en gefin verði út ræktunarleyfi skuli leyfishafi eða umsækjandi láta framkvæma heilnæmiskönnun. Það eitt segir um heilnæmiskönnunina að hún skuli skipulögð og framkvæmd af Matvælastofnun í samræmi við ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla þar að lútandi. Nefndin hefur ekki fundið aðrar skýringar á hugtakinu en þær að samkvæmt hefðbundnum málskilningi endurspeglast hugtakið heilnæmi í hugtakinu hollusta sem aftur merkir það m.a. að vera hollur. Því mætti telja að heilnæmiskönnun feli í sér athugun á því hvort eitthvað telst hollt, heilsusamlegt eða eftir atvikum ekki óhollt.

Í tengslum við umfjöllun nefndarinnar óskaði nefndin eftir því að Matvælastofnun sendi nefndinni skýringu á hugtakinu. Af því tilefni barst nefndinni eftirfarandi texti:

„Í stuttu máli er með heilnæmiskönnun lagt mat á umhverfismengun á ræktunar- og veiðisvæðum skeldýra (samloka).

Kröfuna fyrir þessu má finna í reglugerðum nr. 104 og 105/2010, sem samsvara EB reglugerðum nr. 853 og 854/2004.

Í heilnæmiskönnun er rannsakað hversu mikið finnst af mengandi efnum eins og þungmálum (kvikasilfri, kadmíni og blýi), þrávirkum lífrænum efnum (PCB, díoxíni o.fl.) og örverum (E.kóli) í holdi skeldýra.

Forsendan fyrir þessu er að skeldýr eins og kræklingur eru sítarar sem taka til sín fæðu úr sjó með því að sía smár agnir úr sjónum sér til lífsviðurværis. Skeldýr endurspegla því mengunarástand sjávar þar sem þau lifa. Algengast er að þau séu ræktuð og veidd á strand-svæðum sem geta verið menguð af völdum iðnaðar og þéttbýlis. Því eru gerðar strangar kröfur um að þau séu rannsökuð og haft reglubundið eftirlit með þessum svæðum til að tryggja að skeldýrin séu heilnæm og neysluhæf.

Í ljósi þess að skilgreining heilnæmiskönnunar er sérfræðilegs eðlis er það álit 1. minni hluta að eðlilegt sé að ráðherra verði heimilað að setja ákvæði um framkvæmd og umfang heilnæmiskönnunar í reglugerð. Gerir 1. minni hluti tillögu til breytingar á 17. gr. frumvarpsins í þessu ljósi.

Vöktun ræktunarsvæðis.

Í umsögn Matís ohf. kemur fram að fyrirtækið telur nauðsynlegt að áætlun um vöktun á ræktunarsvæðum liggja fyrir áður en ræktunarleyfi verði veitt til skeldýraræktenda. Nauðsynlegt sé að ræktandi haldi skrár um fjölda lína, botnfestingar og nýtingu ræktunarsvæðis auk þess að framkvæma sýnatökur á framleiðslusvæði svo sem efna- og örverurannsóknir, athugun á áhrifum veðurfarslegra þátta, mengun og fleira sem 7. gr. frumvarpsins kveður á um. Þau gögn sem leyfishafi safni geti skapað nauðsynlegan grundvöll skýrslu sem hann skal skila Matvælastofnunina árlega skv. 7. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Á móti kom fram það viðhorf Skelræktar, samtaka skelræktenda að ekki væri eðlilegt að leyfishafi væri skyldaður til að annast vöktun umhverfis- og heilnæmisþátta á ræktunarsvæði. Eðlilegra væri að Matvælastofnun annaðist slíka vöktun.

Í ljósi þess að verulegir hagsmunir liggja að baki því að vel takist til við ræktun skeldýra á Íslandi og að teknu tillit til þess að gert er ráð fyrir að leyfishafar skyli árlega skýrslum sem þarfnast forvinnu og undirbúnings fellst 1. minni hluti á rök Matís ohf. og gerir tillögu til breytingar á 9. gr. frumvarpsins því til samræmis.

Eftirlit og skýrslugjöf.

Orkustofnun bendir í umsögn sinni á að fyrirsögn 12. gr. frumvarpsins sé *Eftirlit og skýrslugjöf* en einungis sé þó kveðið á um eftirlit í greininni. Samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu varð fyrirsögn frumvarpsgreinarinnar til við vinnslu frumvarpsins. Í fyrri drögum þess var gert ráð fyrir að frumvarpsgreinin kvæði m.a. á um skyldu ræktenda til að skila Matvælastofnun skýrslum um ræktunina. Á síðari stigum var svo fallið frá því en það láðist að breyta fyrirsögninni því til samræmis.

Í ljósi framangreinds telur 1. minni hluti eðlilegt að breyta fyrirsögn frumvarpsgreinarinnar þannig að orðin „og skýrslugjöf“ falli brott.

Gjaldtaka.

Í umsögn Skelræktar, samtaka skelræktenda, er gjaldtökuheimild 15. gr. frumvarpsins gagnrýnd. Samtökin benda á að hæpið kunni að teljast að leggja rekstrarkostnað ríkisstofnana á atvinnugreinina. Þá setja samtökin fram þá skoðun að gjaldtaka eigi að koma fram í einfaldri og fastri gjaldskrá, gjaldtakan eigi að vera hófleg og taka mið af markmiðum stjórnvalda um stuðning við uppbyggingu nýrra atvinnuvega. Þá bendir Viðskiptaráð Íslands á að

ákveðin óvissa felist í því að aðeins komi fram í frumvarpsgreininni að gjaldtakan skuli miðast við raunkostnað.

Á fundi nefndarinnar kom fram hjá fulltrúum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að í frumvarpsgreininni sé miðað við að gjöld vegna veitingar leyfis verði ákveðin á grundvelli kostnaðar við útgáfu tilrauna- og ræktunarleyfa. Einnig var á það bent að eins og frumvarpið er sett fram sé litið á starfsemi á sviði skeldýraræktar sem matvælaframleiðslu undir eftirliti Matvælastofnunar. Af þeim sökum munu tilrauna- og ræktunarleyfishafar einnig þurfa að afla leyfis frá Matvælastofnun skv. 9. gr. matvælalaga. Í 7. mgr. 9. gr. þeirra laga komi fram að ef einnig er kveðið á um leyfisskyldu í sérlögum, geti Matvælastofnun gefið út eitt leyfi til starfseminnar á grundvelli beggja laganna. Er það mat ráðuneytisins að slíkt ætti að eiga við um veitingu leyfa á grundvelli laga um skeldýrarækt. Því telur ráðuneytið líklegt að kostnaður Matvælastofnunar við útgáfu slíks leyfis reynast minni vegna samlegðar-áhrifa.

Skilningur 1. minni hluta er sá að þjónustugjöld megi innheimta samkvæmt einfaldri lagaheimild að því marki að það standi undir rekstri þjónustu stjórnvalds að heild eða hluta. Þjónustugjöldum er almennt ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem veitt er gjaldanda. Ákvörðun fjárhæðar þjónustugjalda verður yfirleitt að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Ef ekki er hægt að sérgreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði er heimilt að byggja þá á skynsamlegri áætlun. Fræðimenn hafa talið að lagatæknilega sé einfaldast að mæla fyrir um fjárhæð þjónustugjalda í lögum en þegar slíkt þyki ekki fært sé almennt rétt að afmarka sérstaklega þá kostnaðarliði sem áætlun þjónustugjalda má byggjast á.

Samkvæmt 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar er ætlunin að ráðherra verði gert heimilt að gefa út gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og eftirlit Matvælastofnunar. Í því ljósi er það álit 1. minni hluta að ákvæði frumvarpsins uppfylli þau skilyrði sem almennt hafa verið talin gilda um töku þjónustugjalda af hálfu stjórnvalda. Þá er það álit 1. minni hluta að teknu tillit til krafna réttarríkisins um fyrirsjáanleika að æskilegt sé að ráðherra nýti heimild sína til setningar gjaldskrár hið fyrsta eftir gildistöku laga um skeldýrarækt.

Landssamtök fiskeldisstöðva og Samtök fiskvinnslustöðva gera þá athugasemd við 15. gr. frumvarpsins að orðalag fyrri hluta a-liðar 4. mgr. hennar sé óskiljanlegt. Þá gagnrýna samtökin b-lið sömu málsgreinar og mótmæla því ef skilja á ákvæðið á þann veg að mismuna eigi fyrirtækjum eftir stærð.

Í 3. og 4. mgr. 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd og inntak opinbers eftirlits Matvælastofnunar með skeldýrarækt. Eru þar sérstaklega teknir fram þeir þættir sem ráðherra skal líta til við gerð gjaldskrárinnar.

Skilningur 1. minni hluta er sá að við beitingu matskenndra gjaldtökuheimilda beri stjórnvöldum að gæta jafnræðis og samræmis. Yfirleitt er þörf sérstakrar lagaheimildar til þess að láta tiltekinn notendahóp greiða mun hærra þjónustugjald en almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu til þess að hægt sé að afla fjár til að greiða niður þjónustuna fyrir annan notendahóp.

Í sérstökum athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að um skýringu og túlkun ákvæðisins sé vísað til þeirra sjónarmiða sem fram koma í greinargerð með samskonar ákvæði í frumvarpi sem varð að lögum nr. 143/2009, sem breyttu ýmsum lögum í ljósi endurskoðunar EES-samningsins. Gert sé ráð fyrir að skýring og túlkun ákvæða laganna verði samræmd eins og unnt er. Í sérstökum athugasemdum við 17. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 143/2009 kemur fram að ráðherra skuli líta til ákveðinna sjónarmiða við gerð reglugerðar og gjaldskrár og að téð sjónarmið séu tekin upp úr 27. gr. reglugerðar (EB) nr.

882/2004. Þá er sérstaklega á það bent að þrátt fyrir að ráðherra kunni að kjósa að taka sérstakt tillit til hagsmuna fyrirtækja með litla framleiðslu eða fyrirtækja sem líða fyrir landfræðilega einangrun séu hagsmunir annarra matvælafyrirtækja í samkeppnislegu tilliti tryggðir með a.m.k. tvennum hætti: Í fyrsta lagi sé eftirlitsgjaldið þjónustugjald sem felur í sér að óheimilt verði að fella halla vegna lægri tekna af eftirliti hjá sumum matvælafyrirtækjum á önnur matvælafyrirtæki. Fjármagn til þess að bæta Matvælastofnun tekjutap verði að koma með sérstökum greiðslum úr ríkissjóði eða af fjárlögum stofnunarinnar. Í öðru lagi sé í I. kafla IV. viðauka við reglugerð (EB) nr. 882/2004 lagt bann við að innheimt séu lægri eftirlitsgjöld fyrir eftirlit með matvælaframleiðslu en þar greinir. Því geti aldrei komið til þess að eftirlitsgjöld verði felld niður.

Í ljósi framangreinds telur 1. minni hluti að þrátt fyrir að ráðherra verði heimilað að taka tillit til framleiðslu fyrirtækja við ákvörðun um tilhögun reglugerða og gjaldskráa, þá muni honum það aðeins heimilt að tryggt sé að önnur fyrirtæki verði ekki látin bera þann kostnað sem af slíku tilliti hlýst. Verður ráðherra þannig ekki heimilað að velta kostnaði af eftirliti með litlum fyrirtækjum yfir á hin stærri. Slíkt færi enda gegn þeim meginreglum sem gilda um töku þjónustugjalda.

Bann við framsali á veittum leyfum.

Í umsögn Landssamtaka fiskeldisstöðva og Samtaka fiskvinnslustöðva kemur fram sú skoðun að ákvæði 16. gr. frumvarpsins sé óheppilegt þar sem það takmarki fjármagn til skeldýraræktar og komi í veg fyrir að eðlilegur arður renni til frumherja við framsal leyfa til nýrra rekstraraðila.

Framsalsbann það sem frumvarpsgreinin kveður á um var rætt sérstaklega á fundum nefndarinnar. Á það var m.a. bent á að baki frumvarpsgreininni byggi sú hugsun að þar sem verulegir hagsmunir væru fólgnir í því að tryggt væri að þekking og reynsla yrði til staðar í greininni, þá væri óeðlilegt að leyfin yrðu opin fyrir tíðu framsali. Þá væri eðlilegt í þeim tilfellum þegar skeldýraræktarfyrirtæki yrðu gjaldþrota að komið væri í veg fyrir að skeldýraræktarleyfi yrðu verðmæti sem skiptastjórum bæri að selja hæstbjóðendum án tillits til þekkingar þeirra eða tilgangs. Þar sem eðli skelfisks væri að hann gæti verið hættuleg vara vegna eitrunar væri ríkisvaldinu sérstaklega mikilvægt að tryggja að leyfishafar uppfylli þær kröfur sem gera verður til þeirra. Að auki kom fram að ætlun frumvarpshöfundna væri að skeldýraræktarleyfi yrðu gefin út á kennitölur leyfishafa og ekkert kæmi því í raun og veru í veg fyrir sölu á hlutum í lögaðila sem væri handhafi slíks leyfis.

Í ljósi þess sem fram hefur komið er það álit 1. minni hluta að framsalsbann 16. gr. frumvarpsins sé eðlilegt og hallkvæmt fyrirkomulag.

Endurskoðun laga um skeldýrarækt.

Á fundum nefndarinnar kom það sjónarmið fram hjá nokkrum umsagnaraðilum að mögulega fæli frumvarpið í heild í sér að nokkuð íþyngjandi kvaðir væru felldar á skeldýraræktendur. Bent var á að nokkuð flókið kynni að reynast að afla tilskilinna leyfa áður en starfsemi hæfist auk þess sem ræktendur þyrftu að takast á við aðrar skyldur sem erfitt væri fyrir starfsgrein að standa undir á bernskuárum sínum.

Nefndin ræddi framangreind sjónarmið á fundum sínum og höfðu nefndarmenn djúpan skilning á þeim áhyggjum sem endurspeglast í framangreindum sjónarmiðum. Á það var bent að of miklar kvaðir kynnu að gera það að verkum að komið yrði í veg fyrir að ný atvinnugrein næði að fóta sig á Íslandi. Engu að síður er það álit 1. minni hluta að í ljósi þeirra ríku hagsmuna sem mörgum reglum frumvarpsins er ætlað að vernda, þá sé ekki fært að leggja

til frekari breytingar til einföldunar á undirbúningi ákvarðanatöku samkvæmt frumvarpinu. Engu að síður beinir 1. minni hluti því til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að sérstakt og virkt eftirlit verði haft með því að lög um skeldýrarækt nái þeim markmiðum að skapa skilyrði til ræktunar skeldýra og efla atvinnulíf í landinu. Það er álit 1. minni hluta að rétt sé að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leggi fram nýtt frumvarp til laga um skeldýrarækt innan þriggja ára frá samþykkt skeldýraræktarlaga hafi lögin á þeim tíma ekki náð framangreindum markmiðum. Í því frumvarpi verði lagður nýr grundvöllur að skeldýrarækt á Íslandi ef þörf krefji.

1. minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali

Atli Gíslason og Róbert Marshall voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 26. maí 2011.

Lilja Rafney Magnúsdóttir,
form., frsm.

Ólína Þorvarðardóttir.

Helgi Hjörvar.

Björn Valur Gíslason.