

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 (vannýttur lífmassi í fiskeldi).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. a laganna:

a. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að úthluta opinberlega því magni í lífmassa, sem heimilt getur verið að ala, í einstökum fjörðum eða hafsvæðum og er umfram heimildir í rekstrarleyfum fiskeldis og heimildir sem veittar kunna að verða á grundvelli umsókna sem til meðferðar koma samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II. Við útboð er skylt að setja lágmarksverð. Við mat á tilboðum gilda fyrirmæli 3. mgr. Sá lífmassi sem hér um ræðir tekur hlutfallslegum breytingum innan viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis, sbr. 6. gr. b, uns rekstrarleyfi er gefið út. Ekki kemur til útgáfu eða breytinga á rekstrarleyfi fiskeldis til hækkunar á lífmassa, á kostnað þess sem kemur til úthlutunar samkvæmt þessari grein. Sá lífmassi sem hér um ræðir kemur ekki til ráðstöfunar á annan hátt en með úthlutun samkvæmt þessari málsgrein.

b. Á eftir orðunum „úthlutun eldissvæða“ í 5. mgr. kemur: og úthlutun lífmassa.

2. gr.

Á eftir orðinu „eldissvæðis“ í 1. másl. 2. mgr. 8. gr. laganna kemur: eða úthlutun vannýttis lífmassa.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um heimild til að úthluta opinberlega vannýttum lífmassa sem verði forsenda umsóknar um nýtt eða endurskoðað rekstrarleyfi í firði eða á hafsvæði þar sem fiskeldi er þegar stundað. Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að betri nýtingu fjarða og hafsvæða til fiskeldis til samræmis við markmið laga um fiskeldi. Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

2. Meginefni frumvarps.

Með lögum nr. 101/2019, um breytingu á lögum um fiskeldi, var gerð breyting á fyrirkomulagi á úthlutun heimilda til reksturs fiskeldis í sjókvíum. Eins og segir í skýringum með frumvarpi til laganna var fram að þeim tíma til að dreifa aðstæðum sem skapað gátu nokkurs

konar kapphlaup þannig að „fyrstur kemur fyrstur fær“. Á þeim tíma tilgreindi eða óskaði umsækjandi eftir eldissvæði í upphafi umsóknarferils án opinberrar íhlutunar. Með téðum lögum var þessu breytt þannig að komið var upp ferli sem felur í sér að eldissvæði er fyrst ákveðið, því næst auglýst opinberlega og loks úthlutað samkvæmt mati á tilboðum.

Við þessar breytingar voru þegar útgefin rekstrarleyfi látin standa óröskuð. Í því skyni að skapa skýr skil milli þessa fyrirkomulags og hins eldra var mælt fyrir um að umsóknir um rekstrarleyfi á svæðum, sem ekki hafi verið búið að meta til burðarþols fyrir gildistöku laganna sumarið 2019, myndu falla niður. Þá var mælt fyrir um að umsóknir um rekstrarleyfi á svæðum með burðarþol, sem hefðu verið komnar það langt að framkvæmt hafi verið mat á umhverfis-áhrifum eða frummatsskýrslu hafi verið skilað, myndu halda gildi sínu. Með því voru slíkar umsóknir afgreiddar í þeirri röð sem þær bárust.

Eftir setningu laga nr. 101/2019 kom í ljós að þær aðstæður geta verið fyrir hendi í einstökum fjörðum eða hafsvæðum að heimildir samkvæmt rekstrarleyfum fiskeldis séu fyrir lægri hámarkslífmassa en sem svarar til hámarksnýtingar fjarðar eða hafsvæðis. Hér er því um að ræða hafsvæði eða firði þar sem fiskeldisstarfsemi er þegar til staðar en ekki er mögulegt að rúma allt burðarþol svæðisins innan gildandi rekstrarleyfa. Í dag eru slíkar aðstæður fyrir hendi í Arnarfirði, Berufirði, Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði. Er ákvæðum frumvarpsins í fyrsta lagi ætlað að ná til þeirra tilvika þar sem úthlutun eldissvæðis samkvæmt 2. mgr. 4. gr. a fiskeldislaga er ekki möguleg. Í öðru lagi nær frumvarpið til þeirra tilvika þar sem ómögulegt er að ráðstafa þeim lífmassa sem um ræðir á grundvelli gildandi laga þar sem skilyrði til hækkunar rekstrarleyfis skv. 6. gr. a og 6. gr. b eru ekki uppfyllt. Dæmi: Fjörður A hefur 10.000 tonna áhættu- og burðarþolsmat og þar hafa verið gefin út tvö 4.000 tonna rekstrarleyfi til hvort til síns fyrirtækisins, eða alls 8.000 tonn í firðinum, og engin gild umsókn um rekstrarleyfi er til meðferðar. Umhverfismat ofangreindra leyfa miðast við 8.000 tonn og því ekki rými til hækkunar samkvæmt fiskeldislögum. Í þessu tilviki liggur fyrir að það eru 2.000 tonn laus í firðinum sem eru „ónýtt“ og ekki hægt að bjóða út samkvæmt gildandi lögum enda nær heimild í 2. mgr. 4. gr. a fiskeldislaga einungis til úthlutunar á eldissvæðum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimilt verði, í samræmi við þá stefnumörkun sem fólst í lögum nr. 101/2019, að ráðstafa rétti til að hagnýta slíkan vannýttan lífmassa í fiskeldi að undangengnu útboði. Rétt er að áréttta að í frumvarpinu er sérstök skylda til að setja lágmarksverð vegna slíkra útboða. Gert er ráð fyrir að við ákvörðun slíks lágmarksverðs verði litið til þeirra þátta sem ætla má að þeir aðilar sem taki þátt í útboðinu byggji ákvörðun sína um tilboð á og lúta að rekstrarforsendum í hverju tilviki. Þau tilvik sem frumvarpinu er ætlað að ná til varða svæði þar sem þegar eru til staðar rekstrarleyfi sem eru á hendi fárra fyrirtækja og að þátttaka í útboði mun takmarkast við þann fjölda.

3. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, SFS, um drög að frumvarpi þessu í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-171/2020) var því haldið fram að samkvæmt gildandi lögum stæði ekkert því í vegi að eldisfyrirtæki, sem hafi þegar yfir að ráða eldissvæðum fyrir starfsemi sína eða fái slíku svæði úthlutað síðar meir, fái til sín vannýttan lífmassa eldissvæðis án undangengins útboðs. Því sé frumvarpið óþarft. Í framhaldi segir að uppi séu með þessu álitamál um hvort frumvarpið feli í sér ómálefnalega mismunun og sé þannig andstætt jafnræðisákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar. Skorað er á ráðuneytið að huga betur að þessu við smíði frumvarpsins.

Þessi lagatúlkun SFS rímar illa við þá stefnumörkun sem fólst í lögum nr. 101/2019. Í ákvæði til bráðabirgða II við lög um fiskeldi, sbr. 24. gr. laga nr. 101/2019, var mælt fyrir um

að einungis umsóknir um rekstrarleyfi á svæðum með metið burðarþol, sem hafi verið komnar það langt í ferli leyfisveitingar að framkvæmt hafi verið mat á umhverfisáhrifum eða frummatsskýrslu hafi verið skilað, myndu halda gildi sínu. Leiddi þetta m.a. til þess að umsóknir um breytingar á rekstrarleyfum til aukningar á heimilum lífmassa féllu niður. Var þetta rökstutt með vísan til jafnræðis þeirra aðila sem sannanlega hefðu lagt út í kostnað og vinnu vegna fyrirhugaðs fiskeldis (þskj. 1918 á 149. lögþ.).

Þá samrýmast þessi sjónarmið ekki 13. gr. reglugerðar um fiskeldi, nr. 540/2020, þar sem umsóknir um breytingar á gildandi rekstrarleyfum eru bundnar við breytingar á eldis-tegundum, tilfærslu á staðsetningu eldissvæða og hvíldartíma. Engum eldissvæðum í skilningi 4. gr. a laga um fiskeldi, nr. 71/2008, er raunar til að dreifa enn sem komið er, þótt unnið sé að afmörkun þeirra innan Hafrannsóknastofnunnar, sbr. 6. gr. reglugerðar um fiskeldi, nr. 540/2020. Geti því engar nýjar umsóknir um breytingar á rekstrarleyfi eða útgáfu nýs rekstrarleyfis, vegna vannýtts lífmassa samkvæmt burðarþoli fjarðar, fengið afgreiðslu. Til að áréttta þetta er lagt til að tekið verði fram í frumvarpinu að vannýttur lífmassi komi ekki með öðrum hætti til ráðstöfunar en samkvæmt úthlutun.

Við undirbúning laga nr. 101/2019 um breytingar á lögum um fiskeldi kom upp umræða um lagaskilareglur og afdrif umsókna um leyfi til fiskeldis. Af þessu tilefni aflaði atvinnuveganefnd Alþingis álits Tómasar Hrafn Sveinssonar lögmanns og aðjúnkts við lagadeild Háskóla Íslands. Í álitinu, sem birt var með gögnum málsins á vef Alþingis, var bent á að löggjafinn gæti með málefnalegum og almennum hætti sett reglur sem breyta skilyrðum sem umsækjendur um opinber leyfi þurfa að uppfylla. Sú breyting geti haft áhrif á umsóknir sem berast stjórnvöldum fyrir gildistöku laga, jafnvel þótt það sé umsækjendum ekki til hagsbóta. Umsækjendur um opinber leyfi verði almennt að búa við þá áhættu að lögum verði breytt áður en erindi þeirra hljóti endanlega afgreiðslu. Þessi sjónarmið eiga með sama hætti við um aðstæður þessa frumvarps.

Er því ekki ástæða til að ætla að frumvarp þetta gangi gegn stjórnarskrá eða geti bakað ríkissjóði fíbótaábyrgð.

4. Samráð.

Samráð var um frumvarpið innan stjórnsýslunnar, m.a. við Matvælastofnun. Þá var frumvarpið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-171/2020) 4.–18. september og bárust þrjár umsagnir.

Í umsögn Fiskeldis Austfjarða hf. segir að bagalegt sé að þegar komi að útboði geri lög ekki ráð fyrir því að fyrir liggi umhverfismat framkvæmdar. Andlag uppboðs sé því óljóst og ekki gott að sjá hvernig skilmálar verði mótaðir. Þá þurfi að huga að skilyrðum um að nýr rekstur byggji á sömu forsendum og sá rekstur sem fyrir sé. Áþekk sjónarmið eru færð fram í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, SFS. Farið hefur verið yfir þessi sjónarmið og leiddu þau ekki til breytinga á frumvarpinu. Athuga má af þessu tilefni að sá sem fær vilyrði fyrir lífmassa í kjölfar útboðs, verði frumvarpið að lögum, þarf í framhaldinu að sækja um rekstrarleyfi til fiskeldis. Þannig er ljóst að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd sé ekki matskyld eða álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum þarf að liggja fyrir áður en sótt er um leyfi.

Í umsögnum Fiskeldis Austfjarða og SFS er talið mikilvægt að umsóknir um rekstrarleyfi í fiskeldi, sem enn hafi ekki verið afgreiddar, verði nefndar í frumvarpinu. Fallast má á að þetta geti verið til skýringar og leiddi þetta til breytinga á frumvarpinu. Þannig er nú vísað til heimilda sem veittar kunna að verða á grundvelli umsókna sem til meðferðar koma samkvæmt

ákvæði II til bráðabirgða. Rétt þykir í þessu sambandi að benda á að ljóst er að einhver hluti þessara umsókna kann að falla niður.

Í umsögnum SFS og Fjórðungssambands Vestfirðinga er gerð athugasemd um að ástæða sé til að skýra hvar frumvarpið muni koma til framkvæmdar. Vísast af þessu tilefni til umfjöllunar um áhrif frumvarpsins hér á eftir.

Í umsögnum SFS og Fjórðungssambands Vestfirðinga er gerð athugasemd um hvort útboðsheimild muni ná til lífmassa sem komi til vegna hækkunar áhættumats eða burðarþolsmats en með því er vísað til 6. gr. a og 6. gr. b laga um fiskeldi. Þessar athugasemdir leiddu til breytinga á 1. gr. frumvarpsins.

Í umsögn SFS er lýst því sjónarmiði að eðlilegt sé að frumvarpið geymi nánari fyrirmæli um hvernig staðið skuli að setningu lágmarksverðs. Brugðist hefur verið við þessari athugasemd og vísast til þess sem segir í 5. kafla um útreikning lágmarksverðs. Ekki er talið rétt að bregðast við athugasemd SFS um hvað gera skuli ef engin tilboð berast eða tilboð ná ekki lágmarksverði en það verður viðfangsefni við samningu útboðslýsingar að meta slíka þætti.

Aðrar athugasemdir gáfu ekki tilefni til þess að gerð yrði grein fyrir þeim í þessum kafla frumvarpsins.

5. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum gefur það rekstraraðilum í sjókvíaelði tækifæri til að taka þátt í útboði á ónýttum lífmassa og auka þannig framleiðslu. Mögulegt virðist að útboð sem þetta geti átt sér stað í Arnarfirði, Berufirði, Fáskrúðsfirði og Reyðarfirði. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum þá gæti magn í útboði að hámarki verið 12.700 tonn. Hins vegar getur þetta magn tekið breytingum komi til breytinga á burðarþoli svæðis. Í frumvarpinu er kveðið á um setningu lágmarksverðs. Mat á mögulegu lágmarksverði við útboð sem þetta er erfitt enda mun það byggja á mati sérfræðinga um mögulegt verðgildi í hverju tilviki. Má þó líta til reynslu í nágrennalöndum af útboðum af þessu tagi. Ef við ákvörðun lágmarksverðs væru notaðar forsendur sem tækju mið af lágmarksverði í útboði fyrir lífmassa í Noregi í ágúst 2020 og leiðrétt fyrir mismunandi aðstæður á Íslandi, svo sem vegna mismunar í álagningu gjalda af framleiðslu, má gera ráð fyrir þeim möguleika að lágmarksverð á Íslandi yrði ákveðið sem hlutfall af því sem er í Noregi, þegar álagning samkvæmt lögum um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, nr. 89/2019, væru að fullu komin til framkvæmda og vegna annarra þátta sem áhrif hafa, svo sem framleiðslu- og flutningskostnaður og gjaldtöku vegna Umhverfis-sjóðs sjókvíaeldis.

Verði frumvarpið að lögum getur það leitt til tekjuaukningar fyrir ríkissjóð, bæði vegna almennra fyrirmæla laga um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, nr. 89/2019, og vegna greiðslu samkvæmt útboði. Þá getur það haft áhrif á hagsmuni einstakra fiskeldisfyrirtækja sem geta mögulega aukið framleiðslu sína með aðgangi að auknum lífmassa. Umsýslu-kostnaði vegna útboðs verður forgangsraðað innan útgjaldaramma málefna sviðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er kveðið á um að heimilt sé að úthluta opinberlega því magni í lífmassa, sem heimilt getur verið að ala í einstökum fjörðum eða hafsvæðum og sé umfram heimildir í rekstrarleyfum fiskeldis. Til þessa teljast einnig umsóknir um rekstrarleyfi sem eru til afgreiðslu og samrýmast fyrirmælum bráðabirgðaákvæðis II við lögin, eins og tekið er fram

beinum orðum í greininni. Þá segir að við útboð sé skylt að setja lágmarksverð og við mat á tilboðum gildi fyrir mæli 3. mgr. Ekki er tekið fram hver annast framkvæmd ákvæðisins en gera má ráð fyrir að hún verði falin sérhæfðum aðila.

Í greininni er leitast við að tryggja fyrirsjáanleika með því að mælt er fyrir um að uns rekstrarleyfi verði gefið út taki sá vunnýtti lífmassi sem hér um ræðir hlutfallslegum breytingum, innan viðkomandi fjarðar eða hafsvæðis, komi til breytinga á burðarþoli. Þá er sérstaklega tiltekið að sá lífmassi sem málsgrein þessi tekur til komi ekki til ráðstöfunar á annan hátt en með úthlutun samkvæmt þessari málsgrein.

Loks er í greininni gefin heimild til þess að settar verði nánari reglur um útboð vunnýtts lífmassa.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að áskilið verði að í umsókn um rekstrarleyfi fiskeldis verði skylt að tíunda gögn um úthlutun vunnýtts lífmassa. Auk þess eru önnur ákvæði í lögunum, einkum 10. gr. þeirra, sem hafa þýðingu um meðferð mögulegra umsókna um rekstrarleyfi, sem byggja myndu meðal annars á úthlutun vunnýtts lífmassa.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.