

Alþingi  
Atvinnuveganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
(sent á rafrænu formi)

Ísafirði 4. apríl 2014

### **143. löggjafarþing, mál 619 frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.).**

- Fjórðungssamband Vestfirðinga fagnar því að komið sé fram frumvarp til laga sem hefur að markmiði að einfalda lagaramma um fiskeldi. Frumvarpið svarar þeirri gagnrýni atvinnulífs og sveitarfélaga að auka verði skilvirkni stjórnslu gagnvart atvinnugreininni.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að stjórnvöld séu að efla sín stjórnþæki sem hafa bein áhrif á skipulag strandsvæða, með tilliti til umhverfis og efnahagslegra þátta. Fjórðungssambandið styður að tekin sé skref í þessa átt en telur það ágalla að ekki sé jafnframt hugað að stjórnþækjum er varða samfélagsleg áhrif.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga gerir að tillögu sinni að gerðar verði breytingar á lagagreinum frumvarpsins sem til bráðabrigða tryggi aðkomu sveitarfélaga að ákvörðunum stjórnvalda, en án þess að missa sjónar á markmiðum um einföldun stjórnslunnar.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að tækifæri skapist um uppbyggingu stjórnslu fiskeldis á Vestfjörðum við breytingar á lögum um fiskeldi og lýsir sig reiðubúið til samstarfs í þeim efnum.

### **Greinargerð**

Umsögn Fjórðungssambands Vestfirðinga (FV) er tvískipt, annars vegar umsögn um framangreint frumvarp en hinsvegar er kynnt tillaga að uppbyggingu stjórnslu fiskeldis á Vestfjörðum.

### **Forsaga**

Með ákvörðun landbúnaðarráðherra árið 2004 var strandsvæðum við Íslandi skipt niður í fiskeldissvæði og verndarsvæði villtra laxa. M.a. var fiskeldi heimilað á stórum hluta þess strandsvæðis sem liggur að lögsögu sveitarfélaga á Vestfjörðum og opnað á möguleika á uppbyggingu nýrrar atvinnugreinar.

Eftir á að hyggja hefðu stjórnvöld átt að fylgja slíkri ákvörðun eftir, með áætlun um rannsóknir á burðarþoli og öðrum umhverfispáttum er varða fiskeldi í sjó, auk þess að setja fram efnahagsleg og samfélagsleg markmið og byggja upp samþætta stjórnslu ríkisins sem tryggði

einnig aðkomu sveitarfélaga. Stjórn FV og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa allt frá árinu 2008 ítrekað þessa stöðu í fyrri umsögnum til Alþingis, s.s. um breytingar á lögum um fiskeldi, ný lög um skeldýrarækt og á skipulagslögum.

### Efnisatriði frumvarps

FV leitaði til Háskólaseturs Vestfjarða um mat á frumvarpi sem hér er til umsagnar, en Háskólasetrið hefur starfrækt alþjóðlegt meistaranám í haf- og strandsvæðastjórnun í fimm ár og á víðtækt tengslanet á þessu sviði. Stjórn FV hefur nýtt sér sjónarmið Háskólaseturs við gerð umsagnar um frumvarpið og tekur undir þau sjónarmið og athugasemdir við einstaka lagagreinar þar eru sett fram. Umsögn Háskólaseturs fylgir umsögn FV sem viðauki og er atvinnuveganefnd hvött til að nýta umfjöllun Háskólaseturs við vinnu nefndarinnar.

FV styður að komið sé fram frumvarp til laga sem hafi að markmiði að einfalda lagaramma um fiskeldi. Frumvarpið svarar einnig þeirri gagnrýni atvinnulífs og sveitarfélaga að auka verði skilvirkni stjórnsýslu gagnvart atvinnugreininni. Stjórn FV telur að hér séu stjórnvöld einnig að efla sín stjórnþæki sem hafa bein áhrif á skipulag strandsvæða, með tilliti til umhverfis og efnahagslegra þátta. FV styður að tekin sé skref í þessa átt en telur það ágalla að ekki sé jafnframt hugað að stjórnþækjum er varða samfélagslega þætti s.s. skipulag strandsvæða.

Nánar tiltekið er FV vekja athygli á að í frumvarpinu eru samkvæmt 1. grein tekin upp ný viðmið um úthlutanir fiskeldisleyfa. Í núverandi lögum (71/2008) er ráðherra heimilt að skilgreina strandsvæði í fiskeldissvæði og verndarsvæði s.m.b. 5. og 6. gr. Með breytingum samkvæmt 1. gr frumvarpsins gr er gerð tillaga að tveim nýjum skilgreiningum þ.e. *burðarþolsmat* fiskeldissvæða og *sjókvíaeldissvæði*. Það er mat FV að hér séu komin fram stjórnþæki sem geta með nákvæmari hætti sett forsendur fyrir afmörkun fiskeldis- eða verndarsvæða og þar með sett ramma fyrir það magn fisks sem má ala innan þessara skilgreindu svæða. Skýra verður nánar hvort núverandi fiskeldissvæðum verði þar með skipt upp í minni svæði eða settur verði heildarramma fyrir svæði eins á Vestfjörðum. Önnur ný stjórnþæki eru t.d. tímamörk á gildistíma fiskeldisleyfaendurúthlutun leyfa, mat á hagkvæmni nýtingu sjókvíaeldissvæðis og setning reglu um forgangsöröðun á úthlutun leyfa. Hér vísað til ákvæða í 6. grein, 7. grein, 10. grein og 17. grein.

Í VI kafla er fjallað um mat á áhrifum frumvarpsins og tiltekið að breytingar muni *auka skilvirkni stjórnsýslu*, stuðla að *sjálfbæru sjókvíaeldi* og *hagkvæmari nýtingu íslenskra hafsvæða* með *ásættanlegum umhverfisáhrifum*. Stjórn FV tekur undir framangreind markmið en gagnrýnir að ekki sé á sama hátt lagt mat á samfélagsleg áhrif frumvarpsins, það er að sett sé að markmiði að ná fram *samfélagslegri sjálfbærni*. Með samstillingu þessara þriggja þátta efnahags, umhverfis og samfélaga yrði komið á sambærilegri framkvæmd mála og með skipulagsmál á þurru landi. Stjórn FV telur að líta beri til frumkvæðis sveitarfélaga á Vestfjörðum um þróun slíks stjórnþækis með Nýtingaráætlun strandsvæðis Arnarfjarðar, sem staðfest var þann 27. febrúar sl. Nýtingaráætlunin og reynsla erlendis frá, sannar nauðsyn á slíkri samþættingu með tilliti til langtíma nýtingu strandsvæðis, ekki síst þegar unnið er að því

að ná sátt um fyrirkomulag nýrrar starfsemi á meðal þeirra hagsmunaðila sem fyrir eru á strandsvæðinu og sjónarmiða verndunar.

Stjórn FV bendir á að stjórnvöld hafi á síðustu mánuðum lýst vilja til að taka á skipulagi strandsvæða. Skipulag haf- og strandsvæða samkvæmt stefnulýsingu er einnig eitt fjögurra meginviðfangsefna landsskipulagsstefnu 2015-2026. Skipulagsstofnun hefur einnig á grundvelli beiðni umhverfissráðherra tekið saman skýrslu um skipulag haf- og strandsvæða<sup>1</sup> til að undirbyggja lagasetningu á þessu sviði. Í skýrslunni er undirstrikað að brýnt sé að koma á skipulagi haf- og strandsvæða og bent á leiðir í þeim efnum. Skýrslan er nú opin til umsagnar á vef ráðuneytisins og telur FV það undirstrika vilja ráðuneytisins til málsins.

Það er því niðurstaða stjórnar FV að frumvarp til laga sem hér er til umfjöllunar feli í sér miklar breytingar á skipulagi og nýtingu strandsvæða til framtíðar litið, án þess að tryggja aðkomu þeirra samfélaga sem lögin hafa mest áhrif á. Stjórnvöld hafa réttilega sett fram stefnu í þá átt en það er mat stjórnar FV að samhliða hefði átt að koma fram frumvarp til laga um skipulag og stjórnun haf- og strandsvæða sem tryggði aðkomu samfélaga.

Þessu til stuðnings vill FV vísa til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um lýsingu á landsskipulagsstefnu 2015-2026 frá 13. mars 2014. Þar kemur fram sú ábending Sambandsins að með skýrslu Skipulagsstofnunar hafi hugsanlega verið mörkuð nægilega skýr stefna í málaflokknum og því megi þegar hefja vinnu við gerð lagaramma um skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum. Nánar tiltekið segir í umsögn Sambandsins;

#### **Skipulag haf- og strandsvæða**

Að áliti sambandsins er tilefni til að huga sérstaklega að því hvort afstaða til skipulags haf- og strandsvæðaskipulags liggja mögulega nú þegar svo skýrt fyrir, m.a. á grundvelli skýrslu Skipulagsstofnunar um skipulag haf- og strandsvæða, að ekki sé ástæða til að leggja jafn mikla áherslu á það verkefni við gerð landsskipulagsstefnu og gert var við vinnslu síðustu tillögu að landsskipulagsstefnu.

Allt eins virðist koma til greina að þróa málið áfram á grundvelli skýrslunnar, með því að hefja vinnu við gerð lagaramma um skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum, þar sem m.a. yrði lögð áhersla á að ná sátt um lögsögumörk sveitarfélaga til hafsins og tryggja fjármögnun svæðisbundins skipulags á haf- og strandsvæðum, þar sem staðbundnar aðstæður kalla á nánari skipulagsgerð, s.s. á svæðum þar sem heimilt er eldi laxfiska í sjó. Afmörkun þeirra strandsvæða sem stjórnvöld hafa þegar ákveðið s.s. heimild til eldis laxfiska eða til verndunar umhverfis, verði því ekki breytt að þessu sinni en umræðu um þau viðfangsefni verði vísað til næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu.

Einnig er mikilvægt að halda áfram að leita leiða til að bæta fyrirkomulag leyfisveitinga á haf- og strandsvæðum, veita auknu fé til rannsókna á strandsvæðum, m.t.t. viskerfisnálgunar, og efla samstarf stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga m.t.t. uppbyggingar samfélaga og atvinnulífs. Að áliti sambandsins er ekki ástæða til þess að bíða með þessa vinnu þar til tillaga um landsskipulagsstefnu liggur fyrir.

---

<sup>1</sup> <http://www.skipulagsstofnun.is/media/pdf-skjol/Um-skipulag-haf--og-strandsvaeda-lokautgafa.pdf>

FV gerir því að tillögu sinni að gerðar verði breytingar á lagagreinum frumvarpsins sem til bráðabrigða tryggi aðkomu sveitarfélaga að ákvörðunum stjórnvalda en án þess að hvika frá markmiðum um einföldun stjórnsýslunnar. Lagt verði til grundvallar slíks bráðabrigðaákvæðis, að innan skilgreinds fiskeldissvæðis starfi samstarfsnefnd sveitarfélaga sem starfi samkvæmt ákvæðum skipulagslaga um gerð svæðisskipulags. Ef tekið er mið af aðstæðum á Vestfjörðum þá yrði um að ræða eitt fiskeldissvæði á grundvelli ákvörðunar landbúnaðarráðherra frá árinu 2004, þ.e. frá Bjargtöngum að Horni, en jafnframt miðað við að svæðið afmarkaðist til hafs miðað við eina sjómílu frá grunnlínupunkti. Samtímis verði hraðað eins og kostur er lagasetningu um haf- og strandsvæðaskipulag í því sama markmiði. Til að fjármagna starf svæðisnefnda strandsvæðaskipulags er lagt til að gerð verði breyting á ákvæðum Skipulagslaga er varðar aðkomu Skipulagssjóðs að slíkri skipulagsvinnu. Hér hefðu sveitarfélög áhrif á skipulag strandsvæðisins á meðan beðið nýrra laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Stjórn FV beinir því til atvinnuveganefndar að leita umsagnar umhverfis- og samgöngunefndar Alþings, um frumvarpið til að ræða þau sjónarmið sem hér hafa verið sett fram.

## Langtímahagsmunir

FV vill einnig leggja nokkur atriði til umhugsunar fyrir atvinnuveganefnd sem beinast almennt að málaflokknum til framtíðar litið. Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu nálgast þessi atriði á varfærin hátt s.s. umhverfissjóð, gjaldtöku við eftirlit og tryggingar, en FV telur mikilvægt að þessi atriði séu rædd í stærra samhengi og horft til framtíðar í þeim efnum.

### *Breytingar á nýtingu.*

Staðbundin nýting á strandsvæðinu kemur inn á vettvang þar sem viðfangsefni stjórnunar hefur verið nýting á því sem kalla má „hreyfanlegar“ auðlindir, dæmi hér um eru uppsjávarveiðar á innfjörðum s.s. síld í Breiðafirði, innfjarðarrækja, dragnót. Til lengri tíma litið virðast mikil tækifæri til nýtingar strandsvæðisins á nýjan og annan hátt, eldi í sjó er það sem liggur næst við. Það má einnig sjá fyrir að staðbundin nýting muni aukast, tilraunir með að „sá“ skelfiski á afmörkuð svæði á hafsbotni eru hafnar við Kanada, þróun tækni til valvirkni veiðarfæra og tilraunir með hjarðeldi má einnig nefna hér. Fyrir samfélög sem hafa nálægð við slíka auðlind er því mjög mikilvægt að skipulag nýtingar sé unnin á grundvelli langtíma hagsmuna með sjálfbærni að leiðarljósi.

### *Umhverfismál og rannsóknir*

Vöntun á rannsóknum og langtímastefnu í rannsóknum á grunnsævi gerir það að verkum að hér á Íslandi er verið með takmörkuðum gögnum að taka ákvarðanir um nýtingu eða verndun. Þetta leiðir einnig til þess að það tekur langan tíma að taka ákvörðun og lagt er á herðar aðila sem sækja um starfs- og rekstarleyfi að leggja fram víðtæk gögn. Hætta er á að gagnaöflun verði með þessu hætti sundurleit og nýtist ekki nægjanlega fyrir gerð heildarskipulags og stundum eru þessi gögn lokuð.

### *Auðlindagjald.*

Þótt flest bendi til að sveitarfélög séu áhugsöm um nýtingu strandsvæðisins er ekki er víst að það verði ávallt til framtíðar. Miðað við reynslu erlendis er rétt að huga að því sveitarfélögin fái ákveðin hvata til að stuðla að nýtingu svæða og tryggja afrakstur eða verndun þeirra. Þau hafa vissulega ákveðin afrakstur af uppbyggingu og starfsemi fyrirtækja, en einnig þarf að tryggja að hluti auðlindagjalds renni til samfélagsins. Hér njóti íbúar nálægðar við auðlindir á sama hátt og aðrir landshluta njóta nálægðar við fallvötn eða jarðhita með fjölbreyttri atvinnu og bættum búsetuskilyrðum. Gjaldið getur einnig verið mótvægi við fórnarkostnað s.s. sjávarsýn, ljósmengun og aukin umferð inni á fjörðum.

Gjald á nýtingu flatarmáls eða rúmmetra sjávar væri eðlilegt andlag slíkrar gjaldtöku og ber að setja það strax inn í umræðu um nýtingu strandsvæða. Slík gjaldtaka væri lítil sem engin á meðan fyrirtæki eru að byggja sig upp, en auk mikilla fjárskuldbindinga í eldisbúnaði og fóðrun, þarf að hafa í huga að byggja þarf upp innviði s.s. löndunaraðstöðu, fóðurstöðvar og nótaþvottastöðvar. Þetta er fjárfesting sem ekki er greidd niður nema á lengri tíma.

Í Noregi hafa fiskeldisfyrirtæki frá árinu 2002 þurft að greiða gjald til fylkis og ríkis við úthlutun nýrra fiskeldisleyfa. Gjaldið mun í dag nema um 160 mkr (8 mkr NOK). Á síðasta ári var gerð sú breyting að helmingur þessa gjalds rennur til sveitarfélags þar sem leyfið er veitt. Svo er að skilja að ný ríkisstjórn í Noregi muni fylgja þessari sömu stefnu. Samtök „sjávarnytja“ sveitarfélaga í Noregi hafa fagnað þessa stefnubreytingu en hafa jafnframt lýst þeirri skoðun að hér eigi ekki að vera um eingreiðslu að ræða, heldur árlegt afgjald. Norsk sveitarfélög hafa einnig getað innheimt eignaskatt af fasteignum í sjó, en það hefur ekki verið afgerandi fjárhæð.

#### *Stærðarhagkvæmni.*

Reynsla frá öðrum löndum er að stærðarhagkvæmni fylgir uppbyggingu hliðargreina og þjónustu, s.s. blöndun fóðurs, slátrun og önnur úrvinnsla. Slík þjónusta verður því miðlæg sem þýðir að sum svæði verða eingöngu eldissvæði á meðan önnur njóta afraksturs við úrvinnslu og þjónustu. Gjaldtaka á að vera til að svæði þar sem eldi er eingöngu stundað, hafi afrakstur af þeim gæðum sem svæðin veita og er um leið hvati fyrir íbúa og sveitarfélög að ala önn fyrir skipulagðri nýtingu og verndun.

Stærðarhagkvæmni er einnig drifkraftur í að fiskeldisleyfi færast á hendur fárra en stórra aðila sem starfa á alþjóðavísu, það sýnir reynslan erlendis frá. Til að tryggja að sanngjarn hlutur afraksturs auðlindar verði eftir í héraði þá er gjald fyrir afnot góð aðferð til að tryggja það.

#### *Samkeppni.*

Í heildina litið eru hlutfallsleg not á strandsvæði til fiskeldis lítil, við Noreg eru þau talin vera um 5 prómill varðandi laxeldi í sjó. Hinsvegar setur tækni hvers tíma takmörk á hvaða svæði eru ákjósanleg. Það leiðir til samkeppni um bestu svæðin og hér verður að hafa stjórn tæki til að úthluta þessum gæðum.

## Uppbygging stjórnýslu fiskeldis.

Sveitarfélög á Vestfjörðum hafa verið í forystu um að þróa aðferðafræði í skipulagi strandsvæða með gerð fyrstu nýtingaráætlunar strandsvæða á Íslandi, Nýtingaráætlun strandsvæðis Arnarfjarðar. Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða hefur einnig verið í forystu um mótun starfsreglna við eftirlit með fiskeldi og byggt upp reynslu á því sviði.

Stjórn FV telur því að með breytingum á lögum um fiskeldi skapist forsendur fyrir stjórnvöld að ganga til samstarfs við sveitarfélög á Vestfjörðum um eflingu stjórnýslu fiskeldis með eftirfarandi hætti;

- Að starfssvið Matvælastofnunar á sviði fiskeldis verði byggð upp á Vestfjörðum.
- Að starfstöð Fiskistofu á Ísafirði verði falin öll verkefni er falla að fiskeldi innan stofnunarinnar.
- Að Umhverfisstofnun gangi frá rammamningi við Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða um eftirlit með fiskeldi á Vestfjörðum.
- Að sett verði upp staða dósents við Háskólasetur Vestfjarða til eflingar menntun og rannsóknum á haf- og strandsvæðaskipulagi.

Minnt er á markmið ríkisstjórnar í stjórnarsáttmála og nú síðast í byggðaáætlun 2014-2016, um tilflutning og eflingu opinberrar starfsemi á landsbyggðinni. Reynslan sýnir að tilflutningur verkefna hins opinbera hefur tekist hvað best þegar ný verkefni eru í uppbyggingu og raska þar með minnst starfsemi stofnana. Tilflutningur Mast á Selfoss var gagnrýndur á sínum tíma en nú er talið eðlilegt að slík starfsemi sé staðsett í stærsta landbúnaðarhéraði landsins. Nýta má þá samlíkingu við fiskeldi í sjó við Vestfirði sem hefur forsendur til að vera stærsta fiskeldissvæði landsins ef vel tekst til við uppbyggingu þess.

## Niðurlag.

Hluti af strandsvæði Vestfjarða er skilgreint fiskeldissvæði samkvæmt reglugerð landbúnaðarráðherra frá árinu 2004. Íbúapróun á Vestfjörðum á síðustu árum endurspeglar áhrif fiskeldis, þannig hefur íbúum á sunnanverðum Vestfjörðum fjölgað fjögur ár í röð, en á sama tíma hefur íbúum á norðanverðum Vestfjörðum fækkað. Núverandi rekstur og áform fiskeldisfyrirtækja eru svæðinu því mjög mikilvæg og tryggja verður að þau tefjist ekki að óþörfu. En um leið þarf að tryggja sú uppbygging byggir á langtímahagsmunum samfélaganna sem eru, að uppbygging sé sjálfbær og grundvallist á samþættingu efnahags-, umhverfis- og samfélagslegra þátta.

Skipulag sem byggir á samþættingu samfélags, efnahags og umhverfis er það tæki sem FV telur að tryggi íbúum og sveitarfélögum þann sjálfsagða rétt að geta haft áhrif á sitt nærumhverfi. Atvinnulíf á einnig að finna að það hafi tryggingu fyrir sínum fjárfestingum til lengri tíma lítið, samhliða þeirri kröfu að nýting sé ávallt grundvölluð á sjálfbærni. Í því samhengi er rétt að geta þess að þau fiskeldisfyrirtæki sem nú starfa á Vestfjörðum eru með eða stefna á lífræna vottun sinnar starfsemi. Reglubundin endurskoðun skipulags tryggir einnig aðkomu næstu kynslóða til að hafa áhrif á framvindu mála. Því er það grundvallaratriði fyrir vestfirsk sveitarfélög að stjórnsýsla málflokksins verði sett í viðunandi stöðu eins og lagt er til í umsögn FV.

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, framkvæmdastjóri

Fylgiskjal; Umsögn Háskólaþing Vestfjarða um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 71/2008, dags. 10. mars 2014.