

7. gr.

Friðunarsvæði.

Til verndar villtum laxi er eldi laxfiska í sjókvíum óheimilt á eftirtöldum svæðum við strendur landsins:

1. Í Faxaflóa innan línu sem dregin er frá Garðskaga að Malarriði á Snæfellsnesi.
2. Í Breiðafirði innan línu sem dregin er frá Hellissandi að Látrabjargi.
3. Í Húnaflóa og Skagafirði innan línu sem dregin er frá Geirólfsgrunni að Siglunesi.
4. Í Eyjafirði innan línu sem dregin er frá Siglunesi að Bjarnarfjalli.
5. Við Skjálfanda innan línu sem dregin er frá Bjarnarfjalli að Tjörnestá.
6. Í Öxarfirði innan línu sem dregin er frá Tjörnestá að Rauðanúpi.
7. Við Norðausturland innan línu sem dregin er frá Hraunhafnartanga að Fonti á Langanesi og frá Fonti að Glettinganesi.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á í reglugerð um takmörk friðunarsvæða skv. 1. mgr. með vísan til hnita eða nákvæmari kennileita.

3.1. Sjókvíaeldi.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til ýmsar breytingar frá gildandi lögum um fiskeldi. Stefna stjórnvalda er að tryggja megi betur en áður að greinin hafi ekki neikvæð áhrif á umhverfi og dýravelferð. Skilgreindir mælikvarðar um framangreint og árangur rekstraraðila samkvæmt þeim munu ráða miklu um heimild rekstrarleyfishafa til nýtingar á hámarkslífsmassa á hverju svæði.

Meginefnisbreytingar eða nýmæli frumvarpsins frá gildandi lögum um fiskeldi varða eftirfarandi:

- Áhættumat erfðablöndunar.
- Skýrara hlutverk Hafrannsóknastofnunar.
- Lögfesting gildandi friðunarsvæða og friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar.
- Áhættustýrt skipulag með innleiðingu smitvarnasvæða.
- Breytt fyrirkomulag úthlutunar.
- Breytt fyrirkomulag á útfærslu og framkvæmd áhættumats erfðablöndunar.
- Aukið eftirlit Matvælastofnunar.
- Sektir vegna stroks.
- Breytingar á leyfilegum lífmassa vegna affalla og lúsasmits.
- Hertar reglur um kynþroska fisks.
- Breyttar úthlutunarreglur og álagning vegna Umhverfissjóðs sjókvíaeldis.
- Breytt álagning framleiðslugjalds.
- Breytt fyrirkomulag Fiskeldissjóðs.
- Skýrara hlutverk fisksjúkdómanefndar.
- Samræmd hugtakanotkun.

3.1.3. Lögfesting friðunarsvæða og friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði þau friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska er nú óheimilt samkvæmt auglýsingu nr. 460/2004. Sú auglýsing var sett samkvæmt heimild í þágildandi lögum um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970, sem kvað á um að landbúnaðarráðherra gæti að fenginni umsögn dýralæknis fíksjúkdóma, veiðimálanefndar, veiðimálastjóra og Veiðimálastofnunar takmarkað eða bannað fiskeldi, hafbeit eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða landsvæðum sem teldust sérlega viðkvæm gagnvart slíkri starfsemi. Nær bannið til eldis á öllum laxfiskum, þ.e. til eldis á Atlantshafslaxi, regnbogasilungi, bleikju og urriða. Auglýsingin var birt af Veiðimálastofnun og var breyting á auglýsingu nr. 226/2001 en sú auglýsing takmarkaði aðeins eldi á frjóum laxi. Með breytingunni 2004 lagði veiðimálastjóri til að ákvæðið yrði útvíkkað og styrkt og næði til eldis á öllum laxfiskum, þ.e. til eldis á Atlantshafslaxi, regnbogasilungi, bleikju og urriða. Varð þetta til þess að auglýsingin frá 2004 takmarkaði eldi allra laxfiska innan umræddra fimm svæða. Umræddri aðgerð var þannig ætlað að draga úr áhættu af völdum mögulegs stroks úr sjókvíaeldi, lágmarka hættu sem kynni að stafa af dreifingu sjúkdóma og sníkjudýra og vernda stofna sjógenginnar bleikju og urriða fyrir áhrifum af völdum sjókvíaeldis.

Þar sem friðunarsvæði auglýsingar nr. 460/2004 eru afar mikilvæg til að lágmarka áhrif sjókvíaeldis á umhverfi sitt og villta stofna, þykir rétt að þau verði lögfest. Þannig hvíli friðunarsvæðin á sterkari réttarheimild en auglýsing veitir. Með frumvarpinu er jafnframt lagt til

að friðunarsvæðin verði útvíkkuð með þeim hætti að undir þau falli einnig Eyjafjörður og Öxarfjörður.

Áður hefur farið fram athugun á því innan matvælaráðuneytisins (þá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) hvort friða ætti Eyjafjörð. Sú athugun var gerð árið 2020 í kjölfar þess að ráðuneytinu hafði borist erindi sem laut að því að ekki yrði hafið sjókvíaelði í Eyjafirði. Á grundvelli 1. mgr. 6. gr. gildandi laga um fiskeldi leitaði ráðuneytið umsagnar sveitarfélaga í nágrenni Eyjafjarðar um hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði. Umsagnir bárust frá átta sveitarfélögum:

- Í umsögn Akureyjarbæjar var lagt til að Eyjafjörður yrði friðaður fyrir sjókvíaelði líkt og gert hefur verið með Húnaflóa, Skagafjörð, Skjálfanda, Þistilfjörð, Bakkaflóa, Vopnafjörð og Héraðsflóa.
- Í umsögn Dalvíkurbyggðar var óskað eftir því við ráðherra að hann gæfi sveitarfélögum við Eyjafjörð það svigrúm sem þurfi til að vinna málið áfram. Þannig yrði ákvörðun um þetta stóra málefni ekki tekin undir tímapressu heldur að undangenginni málefnalegri umræðu.
- Í umsögn Eyjafjarðarsveitar var því hafnað að svara spurningu ráðherra um hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði fyrir en allar nauðsynlegar upplýsingar lægju fyrir og málefnalegar umræður hefðu átt sér stað.
- Í umsögn Fjallabyggðar kom fram að ekki væri hægt að taka ákvörðun um að takmarka og/eða banna fiskeldi eða eldisaðferðir á ákveðnum svæðum, til að mynda í Eyjafirði, sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart neikvæðum vistfræðilegum áhrifum, nema fyrir liggi rannsóknir sem styðji slíka ákvörðun.
- Í umsögn Grýtubakkahrepps sagði að ekki væru forsendur til að taka endanlega ákvörðun af eða á um friðun Eyjafjarðar á þessu stigi.
- Í umsögn Hörgársveitar var bent á að í Eyjafirði væru friðlýstar náttúruminjar sem væru einstakar á heimsmælikvarða. Þá skoraði sveitarstjórnin á stjórnvöld að unnið yrði strandsvæðaskipulag fyrir allan fjörðinn með aðkomu allra sveitarfélaga.
- Í umsögn Svalbarðsstrandarhrepps var greint frá því að sveitarstjórnin taki undir bókun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar þar sem lýst var yfir stuðningi við friðun Eyjafjarðar.
- Í umsögn Þingeyjarsveitar var lagt til að Eyjafjörður yrði friðaður fyrir sjókvíaelði.

Á sama tíma óskaði ráðuneytið jafnframt umsagnar Hafrannsóknastofnunar, Fiskistofu og Matvælastofnunar um hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði:

- Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kom fram það álit stofnunarinnar að tilefni væri til þess að banna fiskeldi í sjókvíum í Eyjafirði m.a. vegna stöðu villtra stofna laxfiska, þá sérstaklega bleikju, og hugsanlegra neikvæðra vistfræðilegra áhrifa á lífríki fjarðarins. Í svari stofnunarinnar var jafnframt tiltekið að líkt og með aðra ráðgjöf stofnunarinnar væri um varúðarnálgun að ræða þar sem náttúran nýti vafans í því skyni að nýting auðlinda væri sjálfbær.
- Í umsögn Fiskistofu kom fram að tilefni væri til að takmarka eða banna eldi á frjóum laxi af norskum uppruna í opnum sjókvíum í Eyjafirði til þess að tryggja verndun náttúrulegra laxfiskastofna og veiðihagsmuni, í samræmi við markmið laga um fiskeldi, nr. 71/2008, og markmið laga um lax og silungsveiði, nr. 61/2006.

- Í umsögn Matvælastofnunar kom fram að stofnunin teldi ekki rétt að taka beina afstöðu til þess hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði, enda gætu þar komið til önnur sjónarmið sem ekki væru á verksviði stofnunarinnar.

Eftir að framangreind athugun ráðuneytisins fór fram hefur það tvisvar sinnum gerst að mikill fjöldi laxa hafa strokið úr sjókvíum hér á landi. Annar þeirra uppgötvaðist í ágúst 2023 þegar talið er að yfir þrjú þúsund laxar í sláturstærð hafi strokið úr sjókvíum Arctic Fish í Kvígindisdal í Patreksfirði. Fljótlega fór að bera á eldislaxi í ám og hefur eldislax fundist á stóru svæði frá Kálfá í suðri að Fnjóská í norðri. Hin víðtæka dreifing þessara strokulaxa nær því inn á friðunarsvæði beggja vegna Vestfjarða þar sem eldi er heimilað. Í ljósi þess hvernig afleiðingar stroksins hafa komið fram í víðtækri dreifingu um landið, þykir rétt að bæta Eyjafirði og Öxarfirði við þau svæði sem eru þegar friðuð með umræddri auglýsingu. Ef viðlíka atburður ætti sér stað í Eyjafirði eða Öxarfirði með sambærilegri dreifingu strokulaxa til vesturs og austurs frá strokstað, þá er á því svæði að finna margar af mikilvægustu laxveiðiám landsins, í Skagafirði, við Húnaflóa og í Vopnafirði.

Þegar stefnumótunardrög lagareldis voru kynnt til samráðs var lýst yfir að fyrirhugað væri að lögfasta friðunarsvæði auglýsingar nr. 460/2004. Við stefnumótunardrögin bárust alls 86 umsagnir og þar af voru átta frá aðilum sem kölluðu eftir því að lögfestingin yrði einnig látin ná til Eyjafjarðar.

Þegar frumvarpsdrögin voru kynnt til samráðs var lagt til að lögfestingin myndi ekki aðeins ná til umræddrar auglýsingar nr. 460/2004 heldur einnig Eyjafjarðar og Öxarfjarðar. Við frumvarpsdrögin bárust rúmlega 80 umsagnir frá einstaklingum þar sem lýst var yfir stuðningi við tillögu frumvarpsins um að friða Eyjafjörð og Öxarfjörð (sjá mál nr. S-253/2023 í samráðsgátt stjórnvalda). Sami hópur fagnaði jafnframt þeirri tillögu frumvarpsins að friðunarsvæði yrðu framvegis ákveðin með lagasetningu í stað reglugerðar ráðherra. Rétt er að geta einnig eftirtalinna umsagna:

- Í umsögn Eyjafjarðarsveitar kom fram að sveitarstjórn telur ekki mögulegt að taka upplýsta og vel rökstudda ákvörðun um hvort rétt sé að friða Eyjafjörð fyrir fiskeldi í sjókvíum fyrir komandi kynslóðir fyrr en allar nauðsynlegar upplýsingar til slíkrar ákvarðanatöku liggja fyrir, svo sem um burðarþolsmat.
- Í umsögn Hafrannsóknastofnunar var fjallað um að það væri til bóta að lagt væri til að ákveðin svæði yrðu friðuð gegn sjókvíaeldi. Það væri ekki síst mikilvægt til þess að staðinn væri vörður um líffræðilegan fjölbreytileika.
- Í umsögn Norðurbings var gerð athugasemd við að ekkert samráð hafi verið haft við sveitarfélögin við Eyjafjörð og Öxarfjörð.
- Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi kom fram að íbúar við Eyjafjörð og Öxarfjörð eigi ríkra hagsmuna að gæta bæði af umhverfisvernd og uppbyggingu fiskeldis á svæðinu og því sé sérstaklega mikilvægt að ákvörðun um framtíðarnýtingu svæðanna verði ekki tekin í flýti heldur að undangenginni ítarlegri vistfræðilegri skoðun og samráði við hagsaðila.
- Í umsögn Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga er ekki tekin bein afstaða til áforma í frumvarpsdrögunum um friðun en bent er á mikilvægi þess að umrædd friðunaráform verði rædd beint við hlutaðeigandi sveitarfélög áður en frumvarpið verði að lögum.

– Í umsögn Þingeyjarsveitar kemur fram að sveitarstjórn fagni lögfestingu friðunar og bent á mikilvægi þess að Eyjafjörður og Öxarfjörður verði verndaðir fyrir sjókvíaelði enda er mikil nálægð við viðkvæm vistkerfi í sveitarfélaginu.

Ljóst er að með lögfestingu gildandi friðunarsvæða samkvæmt fyrrgreindri auglýsingu, ásamt þeirri útvíkkun sem felst í friðun Eyjafjarðar og Öxarfjarðar, er verið að takmarka tækifæri til starfsemi sjókvíaeldis verulega. Vöxtur í greininni verður því að miklu leyti bundinn við þau svæði sem eru í dag utan gildandi friðunarsvæðis og starfsemi hefur þegar verið hafin á. Tilgangurinn með friðunarsvæðunum er að draga úr hættu á erfðablöndun við villta laxastofna, vernda vistkerfi þeirra fjarða sem friðunarinnar njóta, lágmarka útbreiðslu á sjúkdómum og sníkjudýrum auk þess að vernda stofna sjógenginnar bleikju og urriða fyrir áhrifum fiskeldis í opnum sjókvím.

Með þessu frumvarpi er jafnframt lagt til að felld sé úr gildi heimild ráðherra til að takmarka eða banna fiskeldi á ákveðnum svæðum, sbr. 6. gr. gildandi laga um fiskeldi, nr. 71/2008. Slik ákvarðanatáka yrði þess í stað í höndum löggjafarvaldsins enda um stóra og mikilvæga ákvörðun að ræða sem snertir ólíka hagsmunahópa í þjóðfélaginu.

Um 7. gr.

Lagt er til að lögfest verði auglýsing nr. 460/2004 frá 27. maí 2004 en sú auglýsing leysti af hólmi eldri auglýsingu nr. 226/2001 sem var að mörgu leyti sambærileg gildandi auglýsingu. Efnislega bannar auglýsingin eldi á laxfiskum (m.a. laxi, bleikju, urriða og regnbogasilungi) á tilteknum svæðum við landið, þ.e. Faxaflóa, Breiðafirði, Húnaflóa, Skagafirði, Skjálfanda, Þistilfirði, Bakkaflóa, Vopnafirði og Héraðsflóa. Auk þessara fjarða og flóa gerir frumvarpið ráð fyrir því að Eyjafjörður og Öxarfjörður verði flokkaðir sem friðunarsvæði og er það útvíkkun frá gildissviði auglýsingarinnar. Markmið auglýsingarinnar er að vernda villta laxastofna fyrir erfðablöndun við eldislax sem og að vernda villta stofna fyrir sjúkdómum og sníkjudýrum sem kynnu að fylgja eldi á laxi og öðrum eldisfiskum.

Líkt og fram kom við gerð fyrrgreindrar stefnumótunar um lagareldi (sjá mál S-182/2023 í samráðsgátt) er talið rétt að lögfesta efni auglýsingar 460/2004, einkum af tveimur ástæðum.

Í fyrsta lagi er friðun hafsvæða gagnvart sjókvíaeldi mikilvægt málefni sem rétt er að fá þá vönduðu og lýðræðislegu umfjöllun sem felst í setningu laga á Alþingi. Verði ákveðið að breyta friðunarsvæðum í framtíðinni, hvort sem er til fjölgunar eða fækkunar, þá þyrfti slík breyting einnig að hljóta þinglega meðferð. Í öðru lagi felur bann við sjókvíaeldi á tilteknum svæðum í sér takmörkun á atvinnu- og athafnafrelsi sem rétt er að sé takmarkað með lögum fremur en auglýsingu, sbr. m.a. atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Eins og berlega kom fram í umsagnarferli vegna stefnumótunar í lagareldi þá er lögfesting friðunarsvæða á grundvelli auglýsingar nr. 460/2004 umdeild. Þannig hafa ýmsir aðilar talið að lengra eigi að ganga í friðun samkvæmt frumvarpinu, t.d. með því að friða Eyjafjörð og önnur svæði fyrir sjókvíaeldi. Þá hafa aðrir talið að ganga eigi skemmra, t.d. með því að fækka friðunarsvæðum eða með því að heimila eldi á t.d. regnbogasilungi á friðunarsvæðum eða eldi í lokuðum eldisbúnaði.

Í frumvarpi þessu er lagt til að orðalagi og efni auglýsingar nr. 460/2004 verði haldið óbreyttu nema að því leyti að Eyjafirði og Öxarfirði er bætt við þau svæði þar sem eldi laxfiska er óheimilt og að því marki sem leiðir af samræmingu við orðskýringar í 3. gr. frumvarpsins.

Áður hefur farið fram athugun á því innan matvælaráðuneytisins (þá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) hvort friða ætti fleiri svæði en tilgreind eru í áðurnefndri auglýsingu. Sú athugun fór fram á árinu 2021 og var þá m.a. aflað umsagnar frá Hafrannsóknastofnun um hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði innan línu sem dregin yrði frá Siglunesi í vestri að Bjarnarfjalli handan fjarðar. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar kom fram það álit stofnunarinnar að tilefni væri til þess að banna fiskeldi í sjókvíum í Eyjafirði m.a. vegna stöðu villtra stofna laxfiska, þá sérstaklega bleikju og hugsanlegra neikvæðra vistfræðilegra áhrifa á lífríki fjarðarins. Í svari stofnunarinnar var jafnframt tiltekið að líkt og með aðra ráðgjöf stofnunarinnar væri um varúðarnálgun að ræða þar sem náttúran nyti vafans í því skyni að nýting auðlinda væri með sjálfbærum hætti.

Eftir að fyrrnefnd athugun ráðuneytisins fór fram hefur það tvisvar sinnum gerst að mikill fjöldi laxa hefur strokið úr sjókvíum. Í ágúst 2023 er talið að yfir þrjú þúsund laxar í sláturstærð hafi strokið úr sjókvíum Arctic Fish í Kvígindisdal í Patreksfirði. Fljótlega fór að bera á eldislaxi í ám og hefur eldislax fundist á stóru svæði frá Kálfá í suðri að Fnjóská í norðri. Hin víðtæka dreifing þessara strokulaxa nær því inn á friðunarsvæði beggja vegna Vestfjarða þar sem eldi er heimilað. Í ljósi þess hvernig afleiðingar þessa atburðar hafa komið fram í víðtækri dreifingu um landið, þykir rétt að bæta Eyjafirði og Öxarfirði við þau svæði sem eru þegar friðuð með umræddri auglýsingu. Ef viðlíka atburður ætti sér stað í Eyjafirði eða Öxarfirði með sambærilegri dreifingu strokulaxa til vesturs og austurs frá strokstað, þá er þar að finna margar af mikilvægustu laxveiðiám landsins, í Skagafirði, við Húnaflóa og í Vopnafirði.