RÍKISENDURSKOÐUN

Sjókvíaeldi

Lagaframkvæmd, stjórnsýsla og eftirlit

Stjórnsýsluúttekt

Skýrsla til Alþingis

Janúar 2023

Efnisyfirlit

Inngangur 5

Lykilupplýsingar 6

Niðurstöður 11

Ábendingar 16

Ábendingar til matvælaráðuneytis 16

Ábendingar til umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis 22

Ábendingar til Matvælastofnunar 25

Ábendingar til Hafrannsóknastofnunar 28

Ábendingar til Umhverfisstofnunar 29

Ábendingar til Skipulagsstofnunar 31

Umsagnir og viðbrögð 32

Viðbrögð matvælaráðuneytis 32

Viðbrögð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis 36

Viðbrögð Matvælastofnunar 38

Viðbrögð Hafrannsóknastofnunar 39

Viðbrögð Umhverfisstofnunar 40

Viðbrögð Skipulagsstofnunar 41

1 Lagarammi og stjórnsýsla 42

1.1 Heildarlöggjöf um fiskeldi 42

1.2 Viðamiklar lagabreytingar 42

1.2.1 Mat á burðarþoli og áhættumat erfðablöndunar 46

1.2.2 Skipting eldissvæða og innleiðing útboða 47

1.3 Lagaskil og kapphlaup um eldissvæði 50

1.3.1 Tafir við birtingu laganna og gildistöku 51

1.3.2 Áhrif á málsmeðferð umsókna um sjókvíaeldi 52

1.4 Samþjöppun rekstrarleyfa 55

1.5 Stjórnsýslulegur ferill 56

2 Mat á umhverfisáhrifum, skipulag og skilgreining eldissvæða 58

2.1 Framkvæmd umhverfismats 58

2.2 Forsamráð, samþætt málsmeðferð og landfræðileg gagna- og samráðsgátt 59

2.3 Umhverfismat vegna sjókvíaeldis 2014–2021 60
2.4 Skipulag haf- og strandsvæða 64
3 Burðarþolsmat og ákvörðun eldissvæða 67
3.1 Álitamál um skilgreiningu hugtaka 67
3.2 Forsendur burðarþolsmats 68
3.3 Framkvæmd burðarþolsmats 70
3.3.1 Niðurstaða burðarþolsmats 70
3.3.2 Rýni burðarþolsmats 71
3.4 Ákvörðun eldissvæða 72
3.5 Vöktun á umhverfisáhrifum 73
4 Áhættumat erfðablöndunar 75
4.1 Spálíkan um dreifingu strokfiska úr sjókvíum 75
4.2 Niðurstöður áhættumats 2017 76
4.3 Uppfært áhættumat 2020 78
4.3.1 Hlutfall framleiðslumagns og lífmassa í áhættumati erfðablöndunar 81
4.4 Dreifing áhættumats 82
4.4.1 Samrýming leyfa að áhættumati 84
4.5 Vöktunaráætlun vegna áhættumats 85
4.6 Viðbrögð við stroki 87
4.6.1 Rýni áhættumats 88
5 Útboð og gjaldtaka vegna eldissvæða 90
5.1 Fyrirhuguð útboð eldissvæða 90
5.2 Umhverfissjóður sjókvíaeldis 91
5.3 Fiskeldissjóður 95
6 Leyfisveitingar 99
6.1 Leyfi fyrir sjókvíaeldi 99
6.2 Rekstrarleyfi útgefin af Matvælastofnun 101
6.3 Starfsleyfi gefin út af Umhverfisstofnun 104
6.4 Endurskoðun og afturköllun leyfa 105
6.5 Eignfærsla rekstrarleyfa 108
7 Eftirlit 110
7.1 Horfið frá samvinnu 110
7.2 Eftirlit Matvælastofnunar 110
7.2.1 Fiskeldisdeild 112

7.2.2 Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma 112
7.2.3 Fisksjúkdómanefnd 114
7.3 Eftirlit Umhverfisstofnunar 115
7.4 Niðurstöður eftirlits 116
8 Viðauki: Niðurstöður eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi frá 2012 til september 2022 119
Niðurstöður úr eftirliti Matvælastofnunar 2019-14/9 2022 119
Niðurstöður úr eftirliti Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi 2012-1/9 2022 127

Inngangur

Í febrúar 2022 óskaði matvælaráðuneyti eftir að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á stjórnsýslu fiskeldis. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu höfðu ýmis atriði fiskeldislöggjafarinnar reynst erfið í framkvæmd og brotalamir komið fram við framkvæmd hennar. Ráðuneytið hafði unnið að sjálfstæðri greiningu á regluverki fiskeldis en taldi mikilvægt að stjórnsýsla þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og undirstofnana þess, Matvælastofnunar og Hafrannsóknastofnunar, yrði skoðuð sérstaklega. Allt frá undirbúningi löggjafarinnar og setningu afleiddra reglna til eftirlits með starfsemi fyrirtækja í greininni. Í sama mánuði tilkynnti Ríkisendurskoðun matvælaráðuneyti um að úttekt á stjórnsýslu fiskeldis myndi fara fram og að niðurstöður hennar yrðu birtar í opinberri skýrslu til Alþingis. Með vísun til 2. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016 yrði innheimt gjald vegna úttektarinnar.

Ríkisendurskoðun tilkynnti Matvælastofnun, Hafrannsóknastofnun, Umhverfisstofnun, Skipulagsstofnun og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti um úttektina í mars 2022 og hóf öflun gagna og upplýsinga. Ríkisendurskoðun ákvað að afmarka úttektina fyrst og fremst við framkvæmd laga nr. 71/2008 um fiskeldi hvað sneri að stjórnsýslu, eftirliti og annarri framkvæmd varðandi sjókvíaeldi á tímabilinu 2014–21.

Ríkisendurskoðun leitaðist við að svara eftirtöldum meginspurningum:

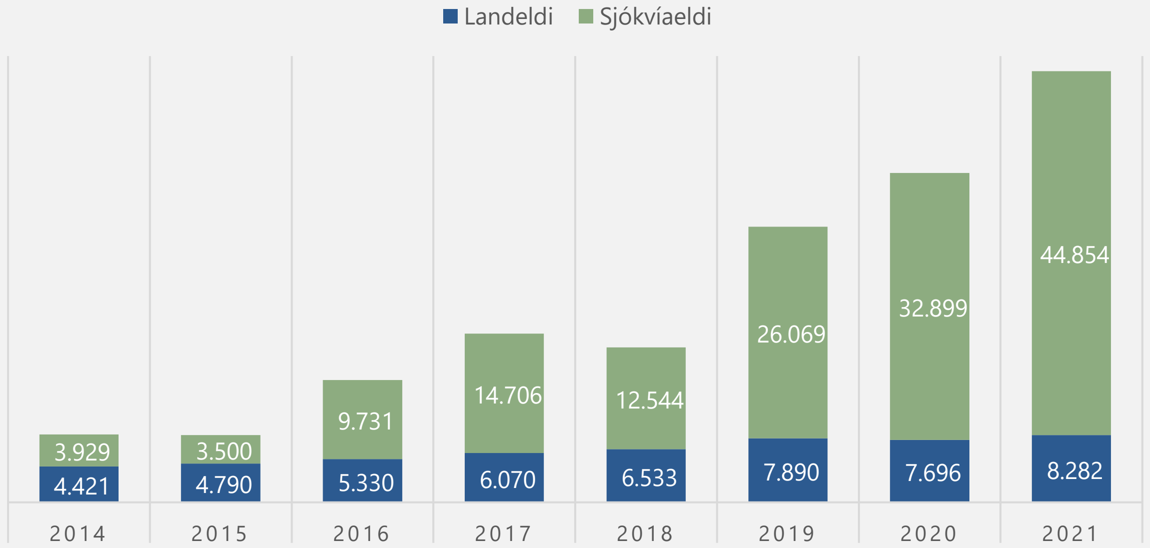
1. Er stjórnsýsla og eftirlit stjórnvalda gagnvart sjókvíaeldi markvisst, skilvirkt og hagkvæmt?
2. Hafa þær breytingar sem voru gerðar á fiskeldislöggjöfinni árin 2014 og 2019 náð markmiðum sínum hvað snýr að sjókvíaeldi?
3. Eru annmarkar á framkvæmd laga, afleiddum reglum og getu stofnana til að sinna lögbundnum hlutverkum sínum hvað sjókvíaeldi varðar?

Ríkisendurskoðandi sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016. Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laganna og í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila. Stjórnsýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þar sem horft er til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti.

Við vinnslu úttektarinnar aflaði embættið gagna og upplýsinga hjá matvælaráðuneyti, Matvælastofnun, Hafrannsóknastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun. Þá fundaði Ríkisendurskoðun með ofangreindum aðilum auk fulltrúa frá samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, samtökum atvinnulífsins, framkvæmdastjóra ÍS-47 og Hábrúnar hf. og fulltrúa frá Sjávarútvegsþjónustunni ehf. Þá var stuðst við lög, reglugerðir og önnur opinber gögn er tengjast vinnslu og niðurstöðum stjórnsýslumála í fiskeldi. Viðbrögð matvælaráðuneytis, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, Matvælastofnunar, Umhverfisstofnunar, Hafrannsóknastofnunar og Skipulagsstofnunar við ábendingum má finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

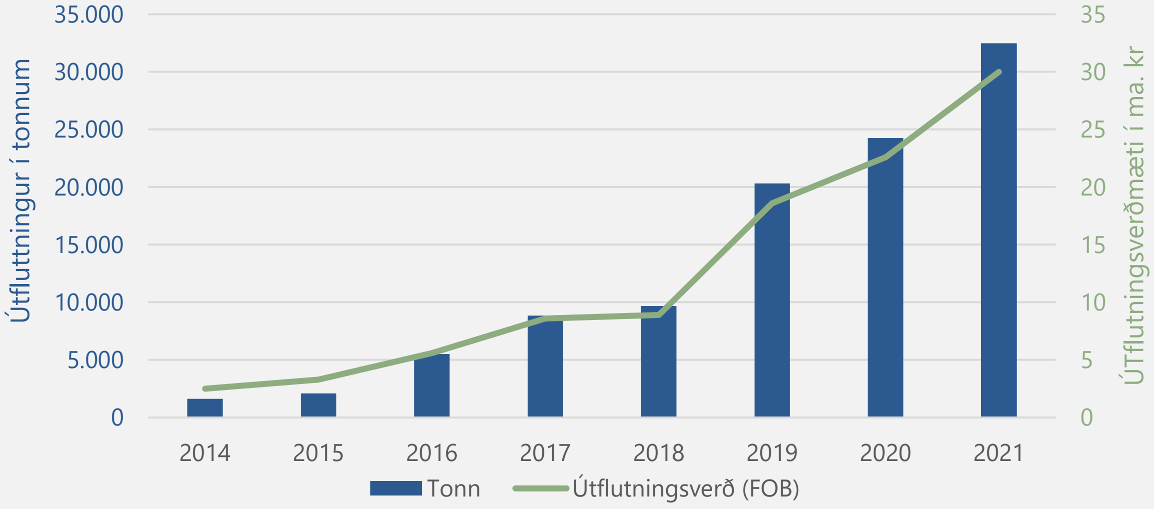
Lykilupplýsingar Sjókvíaeldi

ÁRSFRAMLEIÐSLA Í FISKELDI 2014–2021 (TONN)



Sjókvíaeldi við Ísland meira en tífaldaðist á tímabilinu 2014–2021. Ársframleiðsla fór úr tæpum 4.000 tonnum í tæp 45.000 tonn. Til samanburðar var meðaltals ársframleiðsla áranna 2007–2013 rúm 2.000 tonn.

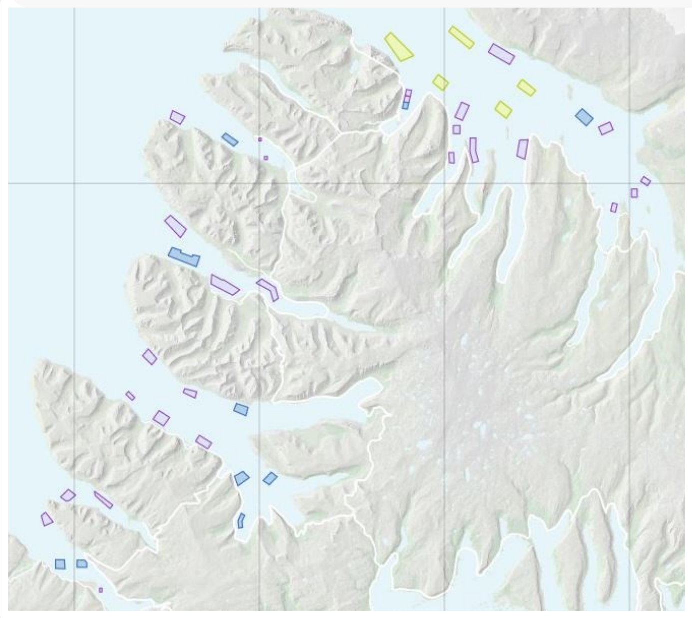
ÚTFLUTNINGUR ELDISLAX 2014–2021 (TONN)

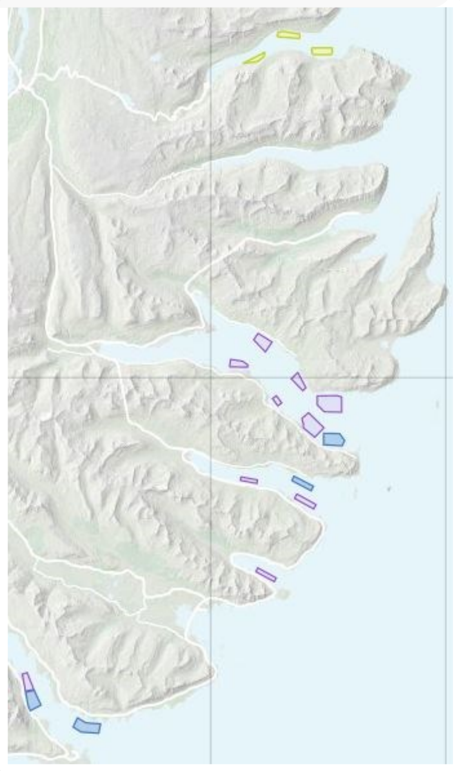


Útflutningur og útflutningsverðmæti laxeldisafurða hefur aukist í samræmi við aukna framleiðslu, sbr. mynd 1.2. Árið 2014 var útflutningsverðmæti eldislax 2,5 ma. kr. en nærri 30 ma. kr. árið 2021.

Heimildir: Hagstofa Íslands og Matvælastofnun

SKILGREIND ELDISSVÆÐI SAMKVÆMT REKSTRARLEYFUM OG UMSÓKNUM TIL MATVÆLASTOFNUNAR





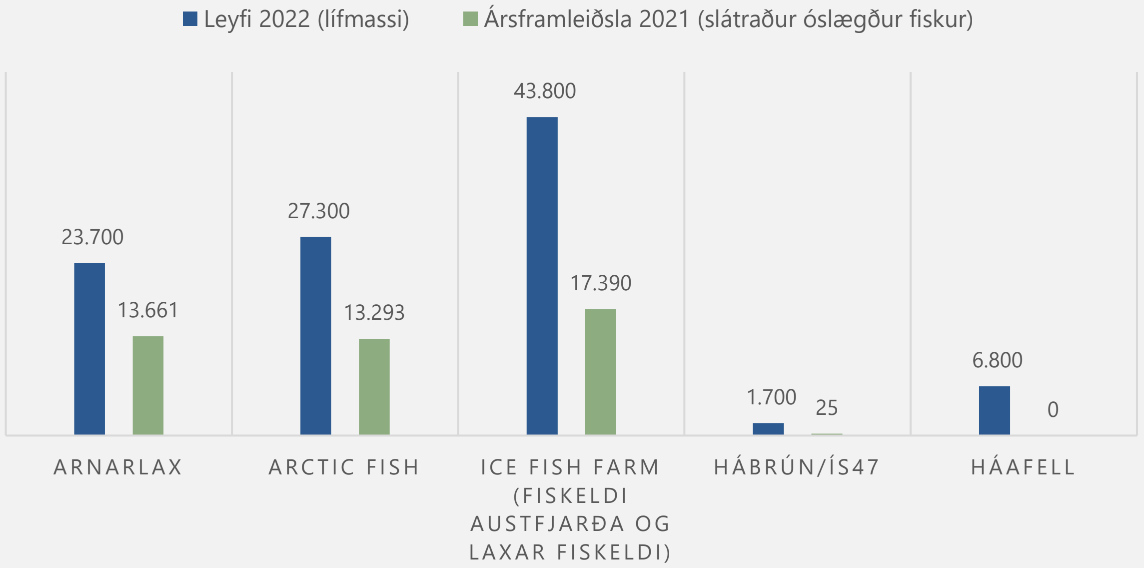
Blá svæði *voru í notkun í september 2022.*

Fjólublá svæði *voru ekki í notkun í september 2022.*

Gulgræn svæði *eru skilgreind eldissvæði samkvæmt fyrirliggjandi umsóknum um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar.*

Upplýsingar af Kortasjá MAST.

FYRIRTÆKI Í SJÓKVÍAELDI; HEILDARLEYFI OG ÁRSFRAMLEIÐSLA 2021 (TONN)



Heimild: Matvælastofnun og framleiðsluskýrslur

Lykilupplýsingar Sjókvíaeldi

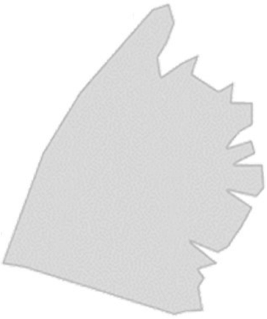
YFIRLIT UM BURÐARÞOL, ÁLAG, LEYFI OG FRAMLEIÐSLU (TONN)

	Burðarþol	Hámarkslífmassi frjós lax*	Gild leyfi**	Hæsti lífmassi síðustu 3ja ára	Framleiðsla 2021***
Tálknafjörður og Patreksfjörður	20.000	20.000	20.000	13.706	20.060
Arnarfjörður	20.000	20.000	15.500	11.466	4.705
Dýrafjörður	10.000	10.000	10.000	10.700	2.133
Önundarfjörður	2.500	2.500	1.200	289	58
Ísafjarðardjúp	30.000	12.000	12.800	842	252
Samtals Vestfirðir	**82.500**	**64.500**	**59.500**		**27.208**
Berufjörður	10.000	7.500	9.800	3.236	758
Stöðvarfjörður	7.000	-	7.000	-	
Fáskrúðsfjörður	15.000	12.000	11.000	4.675	5.826
Reyðarfjörður	20.000	16.000	16.000	12.206	10.806
Seyðisfjörður	10.000	6.500	-		
Samtals Austfirðir	**62.000**	**42.000**	**43.800**		**17.390**
Samtals	**144.500**	**106.500**	**103.300**		**44.598**

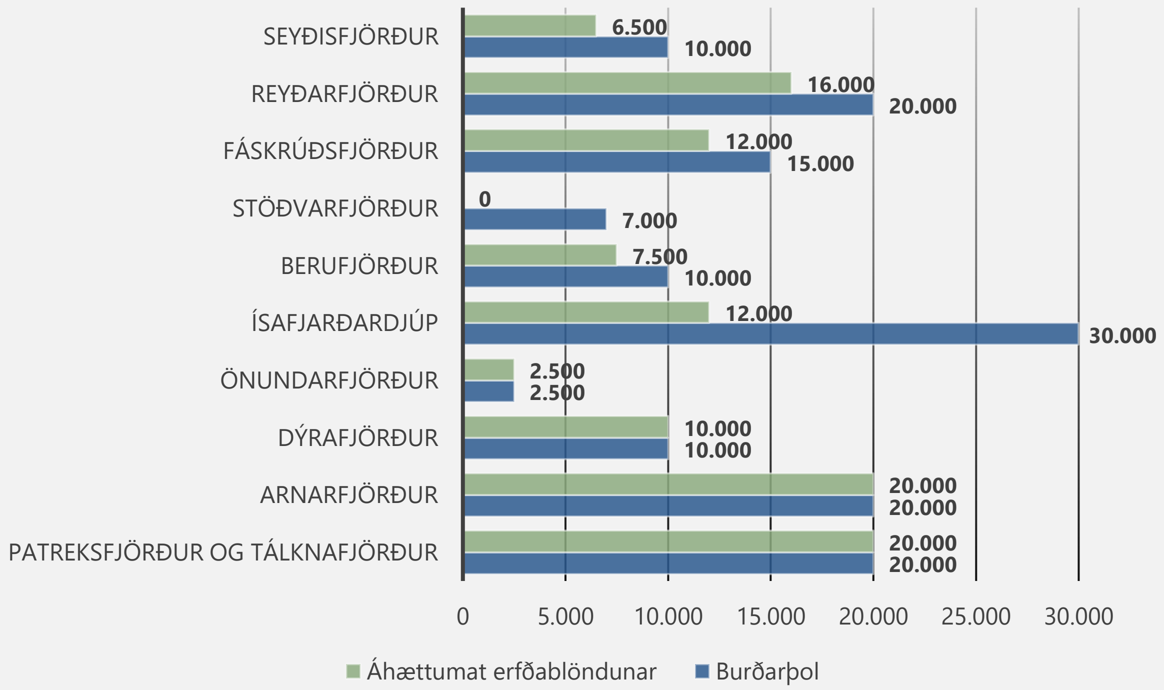
* Samkvæmt áhættumati erfðablöndunar
** Bæði frjór og ófrjór lax
*** Óslægður fiskur skv. framleiðsluskýrslum fyrirtækja

Einungis í Ísafjarðardjúpi er hámark á lífmassa frjós lax í sjókvíaeldi lægri en burðarþolsmat sama hafsvæðis. Stjórnvöld hafa gefið leyfi fyrir starfsemi **14** eldisvæða í Ísafjarðardjúpi og **5** eru í umsóknarferli.

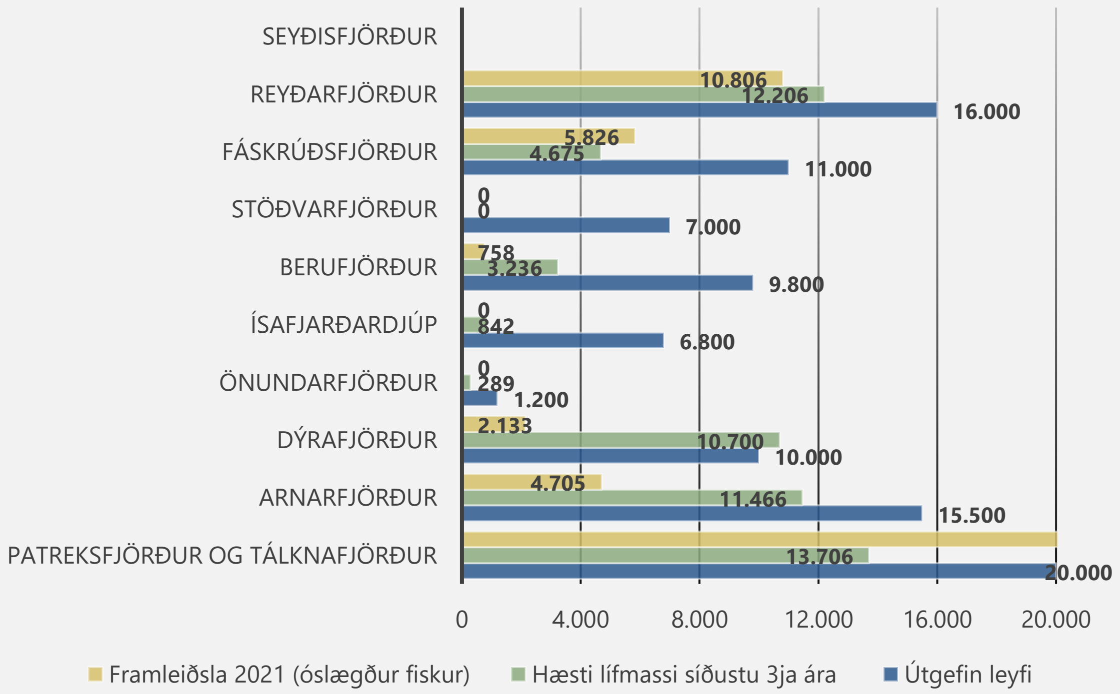
Núverandi staðsetning eldisvæða veitir svigrúm til að auka sjókvíaeldi um mögulega **7.500 tonn** af frjóum laxi á þeim svæðum sem hafa verið metin. Ice Fish Farm hefur sótt um 10.000 tonna sjókvíaeldi í Seyðisfirði.



LEYFILEGUR LÍFMASSI Á HAFSVÆÐI SAMKVÆMT BURÐARÞOLSMATI OG ÁHÆTTUMATI ERFÐABLÖNDUNAR (TONN)



ÚTGEFIN LEYFI Á HAFSVÆÐI, HÆSTI LÍFMASSI SÍÐUSTU 3JA ÁRA SKV. FRAMLEIÐSLUSKÝRSLUM OG HEILDARFRAMLEIÐSLA 2021



REKSTRARLEYFI SJÓKVÍAELDIS

Leyfishafi	Leyfi	Tegund	Hafsvæði	Lífmassi (t)
Arctic Sea Farm hf.	FE-1114	Regnbogasilungur og bleikja	Önundarfjörður	200
	FE-1145	Lax	Tálkna- og Patreksfjörður	7.800
	FE-1127	Regnbogasilungur	Ísafjarðardjúp	5.300
	FE-1161	Lax	Dýrafjörður	10.000
	FE-1159	Lax	Arnarfjörður	4.000
Arnarlax hf.	FE-1087	Lax	Arnarfjörður	1.500
	FE-1105	Lax	Arnarfjörður	10.000
	FE-1144	Lax	Tálkna- og Patreksfjörður	12.200
Fiskeldi Austfjarða hf.	FE-1138	Lax (ófrjór)	Berufjörður	2.300
	FE-1138	Lax	Berufjörður	7.500
	FE-1139	Lax	Fáskrúðsfjörður	11.000
	FE-1133	Lax (ófrjór)	Stöðvarfjörður	7.000
Háafell ehf.	FE-1171a	Regnbogasilungur og Lax	Ísafjarðardjúp	6.800
	FE-1171b	Regnbogasilungur og ófrjór Lax	Ísafjarðardjúp	
Hábrún ehf.	FE-1140	Þorskur	Ísafjarðardjúp	50
	FE-1140	Regnbogasilungur	Ísafjarðardjúp	650
ÍS 47 ehf.	FE-1109	Þorskur	Önundarfjörður	1.000
	FE-1109	Regnbogasilungur	Önundarfjörður	
Laxar Fiskeldi ehf.	FE-1180	Lax	Reyðarfjörður	10.000
	FE-1195	Lax	Reyðarfjörður	6.000
Samtals	**16 leyfi**			**103.300**

Niðurstöður

Stjórnsýsla og eftirlit með sjókvíaeldi hafa reynst veikburða og brotakennd og vart í stakk búin til að takast á við aukin umsvif greinarinnar á síðustu árum. Breytingum á lögum um fiskeldi sem var ætlað að stuðla að vexti og viðgangi greinarinnar í sátt við bæði samfélag og umhverfi var ekki fylgt eftir með því að styrkja stjórnsýslu og eftirlit þeirra stofnana sem mæðir mest á. Þær breytingar sem gerðar voru á lögum um fiskeldi árin 2014 og 2019 hafa að takmörkuðu leyti náð markmiðum sínum. Hvorki hefur skapast aukin sátt um greinina né hafa eldissvæði eða heimildir til að nýta þann lífmassa sem talið er óhætt að ala á tilteknum hafsvæðum verið úthlutað með útboði af hálfu matvælaráðherra. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom raunar í ljós að hvorki hagsmunaaðilar, viðkomandi ráðuneyti né þær stofnanir sem koma að stjórnsýslu sjókvíaeldis eru fyllilega sátt við stöðu mála og þann ramma sem stjórnsýslu og skipulagi sjókvíaeldis hefur verið markaður.

Samþjöppun eignarhalds, stefnulaus uppbygging og rekstur sjókvía á svæðum sem vinna gegn því að auðlindin skili hámarks ávinningi fyrir ríkissjóð hefur fest sig í sessi án mikillar umræðu eða atbeina stjórnvalda. Verðmætum í formi eldissvæða og lífmassa hefur verið úthlutað til lengri tíma án endurgjalds og dæmi eru um að uppbygging sjókvíaeldis skarist á við aðra mikilvæga nýtingu strandsvæða, svo sem siglingaleiðir, helgunarsvæði fjarskipta- og raforkustrengja og við hvíta ljósgeira siglingavita.

Leyfisveitingar og umhverfismat

Til að starfrækja fiskeldisstöðvar í sjó þarf bæði starfsleyfi frá Umhverfisstofnun sem byggir á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og rekstrarleyfi frá Matvælastofnun sem byggir á lögum um fiskeldi. Að mati rekstraraðila hefur leyfisveitingaferlið reynst flókið og tímafrekt og kallað hefur verið eftir einföldun og aukinni skilvirkni. Lagabreytingar sem gerðar voru árið 2014 áttu að hafa í för með sér einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu í kringum leyfisveitingar. Lítið virðist hafa breyst með tilkomu þeirra. Þó hefur samvinna í leyfisveitingaferlinu aukist og leyfin eru nú unnin samhliða, auglýst á sama tíma og afhent samtímis.

Áður en kemur að leyfisveitingu vegna sjókvíaeldis þar sem hámarkslífmassi er 3.000 tonn eða meiri þarf að fara fram mat á umhverfisáhrifum. Bæði Umhverfisstofnun og Matvælastofnun þurfa að taka rökstudda afstöðu til niðurstöðu matsins við leyfisgerðina og umhverfismatsferli þarf að vera lokið áður en kemur til auglýsingar og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Ferli mats á umhverfisáhrifum er ekki síður flókið og tímafrekt að mati rekstraraðila og gagnrýnt hefur verið að það taki of langan tíma. Hins vegar hefur Skipulagsstofnun bent á að gæði mats á umhverfisáhrifum getur skipt sköpum þegar kemur að úrskurði um lögmæti þess og þar með lögmæti þeirra leyfa sem byggja á því. Þá hefur að sögn Skipulagsstofnunar borið á því að undirbúningur matsins hafi ekki verið nægilegur af hálfu rekstraraðila áður en því er skilað inn til ákvörðunar og því þurfi í slíkum tilvikum að kalla eftir gögnum og umsögnum sem nauðsynlegar eru til að matið teljist lögmætt.

Talsverð skörun er á milli krafna fyrir starfsleyfi og rekstrarleyfi en athygli vekur að formlegt samstarf ráðuneyta umhverfis og matvæla er nánast ekkert þegar kemur að fiskeldi. Þannig hafa verið settar reglur um rekstrarleyfi sem skarast á við ákvæði um starfsleyfi og öfugt. Að

mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að bæta úr þessu og koma á ítarlegra samráði. Ekki er óeðlilegt að tvö stjórnvöld komi að leyfisveitingu til reksturs fiskeldis enda um flókna og mengandi starfsemi að ræða. Hins vegar mætti skoða hvort hægt væri að samræma ákvæði um starfs- og rekstrarleyfi undir ein lög um fiskeldi, útfært þannig að núverandi kröfur og reglur haldi gildi sínu. Þá þarf að fara yfir valdmörk stofnana þegar kemur að þeim ákvæðum sem sett eru í leyfin. Einnig er ástæða til að skoða hvort rétt sé að færa alla leyfisveitingu í fiskeldi til eins stjórnvalds eða mynda öflug þverstofnanaleg teymi um leyfisveitingarnar. Æskilegt væri að sú samvinna yrði lögbundin eða formfest með öðrum hætti. Áríðandi er að sú sérþekking sem byggst hefur upp innan einstakra stofnana fái áfram að njóta sín.

Kapphlaup um eldissvæði

Í lögum um fiskeldi frá 2008 var kveðið á um að ráðherra skyldi ákveða skiptingu fiskeldissvæða meðfram ströndum landsins ef vistfræðileg eða hagræn rök mæltu með því, að fengnum umsögnum fag- og hagsmunaaðila. Ráðherra nýtti ekki þessa heimild og rekstraraðilar gátu því hafið undirbúning fyrir sjókvíaeldi hvar sem er fyrir utan skilgreind friðunarsvæði, sbr. auglýsingu nr. 460/2004, með því að hefja matsferli í samræmi við þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó yrði ávallt að taka tillit til viðmiða um afmörkun eldissvæða og lágmarksfjarlægða milli sjókvíaeldisstöðva í þágildandi reglugerð um fiskeldi.

Þessi lagarammi bauð í raun upp á kapphlaup um eldissvæði sem hefur m.a. leitt af sér ágreining milli umsækjenda, ósamræmi við aðra nýtingu á viðkomandi svæðum og unnið gegn markmiðum um að heildarnýting svæða væri sem hagkvæmust. Þá voru dæmi um að ófullkomnar matstillögur og leyfisumsóknir væru sendar inn til meðferðar í stjórnsýslunni með það að markmiði að vera á undan næsta rekstraraðila.

Við lagabreytingar árið 2019 var innleitt nýtt kerfi þar sem ráðherra tekur ákvörðun um hvaða firði eða hafsvæði skal meta til burðarþols og hvenær. Þegar burðarþol er metið tekur Hafrannsóknastofnun jafnframt ákvörðun um hvernig skipta eigi viðkomandi hafsvæði í eldissvæði sem eru síðan auglýst og boðin út. Þetta kerfi er þó ekki enn komið til framkvæmda og óljóst er hvernig því verður háttað í reynd. Ekkert þeirra leyfa sem gefin hafa verið út til starfsemi sjókvíaeldis í dag hefur fengið umfjöllun á hverju þeirra stiga sem núgildandi ferill gerir ráð fyrir samkvæmt lögum.

Þegar umræddar breytingar voru lögfestar með breytingu á fiskeldislöggjöfinni, sbr. lög 101/2019, var grafið undan tiltrú almennings og annarra hagsmunaaðila á að jafnræðis og gagnsæis væri gætt af hálfu stjórnvalda þegar birtingu og þar með gildistöku laganna var slegið á frest af hálfu starfsmanns þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Ásýndin var sú að tiltekin fyrirtæki hefðu fengið óeðlilegt svigrúm til að uppfylla bráðabirgðaákvæði laganna og þar með tryggt að umsóknir þeirra um rekstrarleyfi þyrftu ekki að sæta málsmeðferð í samræmi við ný ákvæði laganna.

Ríkisendurskoðun bendir á að mikilvægt sé að settar verði skýrar reglur um útfærslu og fyrirkomulag á skiptingu eldissvæða og úthlutun heimilda til eldis í sjó. Hafrannsóknastofnun hefur bent á að stofnunin sé í raun vanbúin til þeirrar stjórnsýslulegu framkvæmdar sem krafist er af henni í tengslum við skilgreiningu eldissvæða. Stofnunin sé fyrst og fremst ráðgefandi aðili sem vinnur m.a. að rannsóknum á burðarþoli og vöktun svæða. Að mati Ríkisendurskoðunar er rétt

að matvælaráðuneyti taki slíkar athugasemdir til skoðunar í tengslum við stefnumótun sína um stjórnsýslu fiskeldis.

Skýra þarf reglur um burðarþolsmat

Burðarþolsmat segir til um hversu mikið aukið lífrænt álag tiltekinn fjörður eða afmarkað hafsvæði þolir án þess að óæskileg áhrif á lífríki komi fram. Samkvæmt breytingu á lögum um fiskeldi frá árinu 2014 hefur Hafrannsóknastofnun það hlutverk að framkvæma slíkt mat sem og nauðsynlega vöktun til að sannreyna matið. Ekki eru nein ákvæði til staðar um hvort eða hvenær burðarþolsmat skuli endurskoðað en ljóst er að niðurstöður vöktunar gætu gefið tilefni til þess. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að setja slíkar reglur og hvaða áhrif endurskoðun hafi á fyrirliggjandi leyfi og til framtíðar.

Um leið og ákvæði um burðarþolsmat var innleitt var stofnaður Umhverfissjóður sjókvíaeldis sem m.a. átti að greiða kostnað vegna burðarþolsrannsókna og vöktunar. Athygli vekur að Hafrannsóknastofnun hefur ekki fengið fasta fjármögnun til burðarþolsrannsókna og vöktunar af fjárlögum heldur hefur stofnunin þurft að sækja um styrki fyrir þeim í Umhverfissjóðinn. Þrátt fyrir upphaflegan tilgang sjóðsins er hann samkeppnissjóður og stofnunin þarf því að keppa við aðra aðila um fjármagn. Komið hefur fyrir að sjóðurinn hafi hafnað umsókn Hafrannsóknastofnunar um styrk vegna gerðar burðarþolsmats.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Hafrannsóknastofnun hafi fasta fjármögnun vegna burðarþolsrannsókna og vöktunar. Meta þarf hvort hægt sé að endurskoða reglur við úthlutun úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis í þessu samhengi. Horfa þarf til gjaldtöku af sjókvíaeldi með heildstæðum hætti og tryggja að fyrirtæki sem nýta firði eða afmörkuð hafsvæði taki þátt í kostnaði við rannsóknir og vöktun sem nauðsynleg er til að tryggja að eldi sé stundað með sjálfbærum hætti.

Áhættumat erfðablöndunar og endurskoðun þess

Fyrsta áhættumat erfðablöndunar sem unnið var af Hafrannsóknastofnun var kynnt árið 2017. Tilgangur þess er að geta spáð fyrir um magn frjórra eldisfiska sem strjúka úr sjókvíum og vænta má að komi í ár þar sem villta laxastofna er að finna. Frumforsendur matsins er að náttúrulegir laxastofnar skaðist ekki. Áhættumatið var svo endurskoðað árið 2020 en lög segja til um að áhættumatið skuli endurskoðað á þriggja ára fresti.

Forsendur áhættumatsins byggja á niðurstöðum vöktunar og rannsókna auk upplýsinga um strok frá eldisfyrirtækjum. Þá eru mótvægisaðgerðir til að sporna gegn erfðablöndun stór hluti af gerð áhættumats. Við uppfærslu matsins árið 2020 kom fram að Hafrannsóknastofnun taldi nauðsynlegt að eldisfyrirtæki væru með nákvæmari gögn úr framleiðslu sinni aðgengileg í rauntíma. Þannig væru til staðar upplýsingar um fjölda útsettra seiða og fjölda slátraðra fiska úr hverri kví. Einnig gögn um dánartölu á eldistíma og upplýsingar um strokatvik. Þrátt fyrir að þessi upplýsingagjöf þyrfti að vera nákvæmari var engu síður töluverð aukning á lífmassa niðurstaðan í uppfærðu áhættumati.

Stór hluti þeirrar aukningar kom til þar sem Hafrannsóknastofnun ákvað að notast við lífmassa í stað hámarksframleiðslu við útgáfu eins og gert var í fyrsta áhættumatinu. Við þessa breytingu ákvað Hafrannsóknastofnun að nota stuðullinn 0,8:1 sem þýðir um 800 tonn af framleiðslu á móti 1.000 tonnum af lífmassa. Var áhættumatið því uppfært til hækkunar sem þessu nam. Í skýringum Hafrannsóknastofnunar kom fram að við ákvörðun stuðulsins hefði verið horft til

reynslu úr sjókvíaeldi hér á landi á síðustu árum. Reyndin er hins vegar sú að samkvæmt reynslu síðustu ára hefði stuðullinn fremur átt að vera nær 1:1. Einnig kom fram við úttekt Ríkisendurskoðunar að stuðullinn væri í reynd kominn frá hagsmunaaðilum úr greininni. Ekki tókst að staðfesta að svo væri en að mati Ríkisendurskoðunar verður notkun stuðla og reikniregla að byggja á öruggum og staðreyndum upplýsingum úr fiskeldi hér við land. Það að Hafrannsóknastofnun hafi ekki með skýrari hætti getað rökstutt val sitt á ofangreindum stuðli er áhyggjuefni.

Ríkisendurskoðun bendir á að ákvörðun hámarkslífmassa á tilteknum hafsvæðum er ákvörðun um skiptingu verðmæta milli svæða og í sumum tilfellum fyrirtækja. Slík ákvörðun hlýtur að teljast vera stjórnvaldsákvörðun og um leið er Hafrannsóknastofnun sett í þá stöðu að vera orðið stjórnvald þó hlutverk hennar sé fyrst og fremst rannsóknir og ráðgjöf. Mikilvægt er að skapaður sé skýr ferill við skiptingu áhættumats þar sem ákvæðum stjórnsýslulaga er fylgt og að skýr rökstuðningur fylgi.

Ríkisendurskoðun telur enn fremur vert að benda á að óháðir sérfræðingar telji að vöktunar- og mótvægisaðgerðir í tengslum við áhættumat erfðablöndurnar séu takmarkaðar að umfangi. Taka verður slíkar ábendingar alvarlega og efla þarf þennan þátt og tryggja fjármagn. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að horfa til gjaldtöku af fiskeldisfyrirtækjum í þessu sambandi.

Fyrirkomulag endurskoðunar og uppfærslu leyfa

Í lögum um fiskeldi og í 24. grein reglugerðar nr. 540/2020 um sama efni er tiltekið að rekstrarleyfi skulu samrýmast staðfestu áhættumati erfðablöndunar sem og burðarþolsmati og skal Matvælastofnun, ef við á, breyta gildandi rekstrarleyfum, að gefnum hæfilegum fresti til aðlögunar. Það sama á við um starfsleyfi, þ.e. Umhverfisstofnun ber að breyta gildandi starfsleyfum til samræmis við áhættumat og burðarþolsmat, sbr. 6. gr. a og b í lögum um fiskeldi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að fyrirkomulagið um uppfærslu og endurskoðun rekstrar- og starfsleyfa sé tekið til endurskoðunar með það að markmiði að tryggja skýrleika sem og að auðlindum sé ekki úthlutað nema að borgun komi fyrir, samanber vilja löggjafans sem endurspeglast í auglýsingu og útboðum á eldissvæðum. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að mikilvægt sé að skapa samræmi á milli ákvæða um uppfærslu rekstrarleyfa og endurskoðun starfsleyfa.

Efla þarf eftirlit og beita þvingunarúrræðum með markvissum hætti

Lagabreytingar sem gerðar voru árin 2014 og 2019 höfðu hvorki í för með sér betri og skilvirkari ferli leyfisveitinga né eftirlits. Eftirlit með sjókvíaeldi við Íslandsstrendur er of takmarkað og háð aðgengi að búnaði og starfsfólki fiskeldisfyrirtækja. Efla þyrfti eftirlit með sjókvíaeldi til muna, en einnig er þörf á að einfalda og samþætta eftirlitið betur milli Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Mikilvægt er að rukkað sé fyrir eftirlit samkvæmt kostnaði.

Samhæfa þarf betur eftirlit dýralæknis fisksjúkdóma við hið almenna eftirlit Matvælastofnunar t.d. með aukinni áherslu á innra eftirlit fyrirtækja og gera kröfur um að fyrirtækin hafi sjálf í þjónustu sinni dýralækna sem starfi þá undir eftirliti Matvælastofnunar. Mikilvægt er að efla eftirlit með heilbrigði og velferð eldisfiska í samræmi við aukin umsvif greinarinnar.

Ríkisendurskoðun telur vert að benda á að þrátt fyrir ríkuleg þvingunarúrræði hefur Matvælastofnun ekki talið þörf á að beita þeim með markvissum hætti þrátt fyrir að alvarleg frávik hafi verið skráð við eftirlit og jafnvel ítrekað. Einnig er að finna dæmi um fiskeldisstöð sem hefur

ekki fengið athugasemdir eða viðvörun um afturköllun leyfis þrátt fyrir að starfsemi hafi ekki verið í stöðinni í meira en fimm ár. Í nóvember 2022 lagði Matvælastofnun í fyrsta sinn stjórnvaldssekt á fyrirtæki vegna brota á ákvæðum er varða tilkynningaskyldu um strok úr sjókvíaeldi. Ríkisendurskoðun telur að um jákvætt skref hafi verið að ræða en bendir jafnframt á að til að tryggja skilvirkari og betri framkvæmd laga er mikilvægt að eftirlitsstofnanir beiti þeim úrræðum sem til þarf með markvissum hætti.

Umhverfisstofnun hefur gagnrýnt að stofnunin hefði ekki sömu möguleika til þvingunarúrræða og Matvælastofnun þegar kemur að eftirliti með fiskeldi. Stofnunin fékk auknar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta með breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í júní 2022, m.a. vegna ákvæða um hvíld eldissvæða og þegar starfað er umfram mörk starfsleyfis. Ríkisendurskoðun bendir á að bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun hafa skráð frávik í eftirliti sínu með sjókvíaeldi vegna þess að svæði eru ekki hvíld í samræmi við leyfi og að lífmassi hefur farið umfram mörk starfs- og rekstrarleyfa.

Ríkisendurskoðun vekur sérstaka athygli á að samkvæmt ákvæðum 21. gr. d. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi hefur Matvælastofnun ekki skýlausa heimild til að leggja á stjórnvaldssektir ef lífmassi reynist meiri en kveðið er á um í rekstrarleyfi viðkomandi aðila. Sektarheimildin á einungis við ef lífmassinn reynist meiri en kveðið er á um í áhættumati erfðablöndunar, burðarþolsmati eða ef hann fer yfir 20 tonn í þeim tilfellum sem starfsemin er einungis skráningarskyld. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eðlilegt samræmi sé tryggt hvað snýr að heimildum Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á ákvæðum starfs- og rekstrarleyfa og að stofnanirnar beiti ekki þvingunarúrræðum sínum með þeim hætti að til komi tvöföld refsing fyrir sama brot.

Ábendingar

Ábendingar til matvælaráðuneytis

1

Ákvörðun og útboð eldissvæða

Matvælaráðuneyti þarf að grípa til viðeigandi ráðstafana í því skyni að afmörkun og útboð eldissvæða, og/eða umframlífmassa, verði að veruleika enda um mikla fjárhagslega hagsmuni að ræða fyrir ríkissjóð. Marka verður skýra stefnu hvað þetta varðar sem og um mögulega endurskipulagningu fyrirliggjandi eldissvæða og endurskoðun þeirra rekstrarleyfa sem þeim fylgja m.t.t. þess að ná fram bestu heildarnýtingu auðlindarinnar. Tilefni er til að kanna hvort Hafrannsóknastofnun ætti að skila ráðherra bindandi tillögu um afmörkun eldissvæða til staðfestingar í stað þess að stofnunin taki sjálf ákvörðun um afmörkun þeirra.

2

Skýra þarf framkvæmd burðarþolsmats

Matvælaráðherra þarf að skýra frekar forsendur, framkvæmd og framtíðarstefnu varðandi burðarþolsmat fjarða og hafsvæða, sérstaklega varðandi hlutverk og skyldur Hafrannsóknastofnunar. Setja verður skýr viðmið um útgáfu niðurstaðna matsins, um endurskoðun þess og fyrirkomulag vöktunar og rannsókna. Matvælaráðuneyti þarf að kanna hvort endurskoða þurfi ákvæði laga um fiskeldi hvað snýr að heimild ráðherra til reglusetningar í því tilliti.

3

Ákvörðun eldissvæða hámarki nýtingu út frá áhættumati erfðablöndunar

Matvælaráðuneyti þarf að kanna hvort gera þurfi breytingar á lögum um fiskeldi í þá veru að tillögur Hafrannsóknastofnunar um ákvörðun hámarkslífmassa á grundvelli áhættumats erfðablöndunar taki mið af því að hámarka heildarnýtingu eldissvæða. Samhliða því þarf að kanna hvort endurskoða þurfi ákvæði sömu laga um ákvörðun eldissvæða í þá veru að taka skuli mið af áhættumati erfðablöndunar. Að teknu tilliti til framkvæmdar matsins er ljóst að besta heildarnýting mögulegra eldissvæða ræðst ekki hvað síst af forsendum og niðurstöðum matsins.

4

Breytingar rekstrar- og starfsleyfa við endurskoðun burðarþolsmats og áhættumats erfðablöndunar

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að kanna hvort endurskoða þurfi þau ákvæði 6. gr. a. og b. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og 24. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um sama efni sem kveða á um að rekstrar- og starfsleyfi rekstraraðila taki sjálfkrafa breytingum ef endurskoðun burðarþolsmats og/eða áhættumats erfðablöndunar leiðir til hækkunar þess lífmassa sem viðkomandi svæði þolir. Kanna verður til hlítar hvort þessi ákvæði stangist á við sjónarmið um að bjóða skuli út réttinn til að nýta lífmassa í fiskeldi.

5

Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar. Ráðuneytin þurfa að kanna möguleika þess að samræma enn frekar þau lögbundnu ákvæði er varða umsóknir, umsýslu, skilyrði og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Auk þess að tryggja samræmda löggjöf og framkvæmd á ábyrgðarsviðum sínum hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að efla samstarf undirstofnana sinna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Horfa mætti til þess að skipa teymi þvert á viðkomandi stofnanir í því skyni að samhæfa álitsgerðir, umsagnir, leyfisveitingar og eftirlit hvað snýr að sjókvíaeldi.

6

Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, sbr. ákvæði laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda, sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti og nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

7

Gjaldskrá Matvælastofnunar þarf að endurspegla raunkostnað

Mikilvægt er að gjaldskrá Matvælastofnunar vegna útgáfu rekstrarleyfa og eftirlits með starfsemi leyfishafa endurspegli raunkostnað. Gjaldskrána þarf að uppfæra reglulega. Þá telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að við ákvörðun tímagjalds sé tekið tillit til þess kostnaðar sem stofnunin þarf að bera til að tryggja og viðhalda getu sinni til útgáfu leyfanna og eftirlits, þ. á m. hvað snýr að endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina og matvælaráðuneyti til að gæta þess að ekki komi tímabil þar sem Matvælastofnun greiði með rekstrarleyfaútgáfu eða eftirliti.

8

Efla þarf eftirlit Matvælastofnunar

Matvælastofnun og matvælaráðuneyti þurfa að vinna markvisst að því að efla enn frekar eftirlit stofnunarinnar gagnvart sjókvíaeldi. Tryggja verður að skipulag eftirlitsins og geta stofnunarinnar haldi í við vöxt og þróun greinarinnar. Takmarkað svigrúm sérgreinadýralæknis fisksjúkdóma til að sinna eftirlitsskyldum er sérstakt áhyggjuefni í því sambandi. Auk þess þarf að gera stofnuninni kleift að sinna óundirbúnu eftirliti og leggja áherslu á eftirlit með skráningum, upplýsingagjöf og innra eftirliti fyrirtækjanna. Ríkisendurskoðun hvetur jafnframt matvælaráðuneyti til að skoða fýsileika þess að auka eftirlitsheimildir Matvælastofnunar hvað snýr að eftirliti með þjónustuaðilum sjókvíaeldis.

9

Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

Tryggja þarf samhæfingu og samstarf milli Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar við eftirlit þeirra með sjókvíaeldi. Atbeini matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis er nauðsynlegur í því sambandi. Skörun milli þeirra þátta sem eftirlit stofnana beinist að hvað snýr að skilyrðum starfs- og rekstrarleyfa knýr á um náið samstarf. Tryggja verður samræmi m.a. hvað varðar beitingu þvingunarúrræða vegna þessara þátta og þá sérstaklega í mögulegri álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á skilyrðum um lífmassa.

10

Samræmi við endurskoðun og breytingar á rekstrar- og starfsleyfum

Matvælaráðuneyti annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hins vegar þurfa að vinna saman að því marki að samræmi sé tryggt milli ákvæða um breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis Taka þarf til skoðunar af hálfu ráðuneytanna í samvinnu við Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hvort auka megi samstarf og samvinnu stofnana hvað varðar endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum.

11

Taka þarf starfsemi Umhverfissjóðs sjókvíaeldis og fjármögnun lögbundinna verkefna til skoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að vera mun skýrara hvaða verkefni Umhverfissjóður sjókvíaeldis á að fjármagna, m.t.t. vöktunar og rannsókna á lífrænu álagi vegna sjókvíaeldis. Eðlilegt er að gerður sé greinarmunur á lögbundnum verkefnum Hafrannsóknastofnunar, þeirri vöktun sem kveðið er á um í rekstrar- og/eða starfsleyfum og annarra verkefna. Taka verður til skoðunar hvort fjármögnun lögbundinna verkefna Hafrannsóknastofnunar þurfi að vera tryggari en nú er. Matvælaráðuneyti er hvatt til að marka sjóðnum skýrari stefnu, sjá til þess að stjórn skjalfesti úthlutunarreglur og að skýrslur um framvindu og niðurstöðu þeirra verkefna sem hljóta styrk séu birtar á vef sjóðsins.

12

Endurskoða þarf lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð

Ríkisendurskoðun telur tímabært að matvælaráðuneyti endurskoði lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð í heild sinni. Taka þarf til athugunar árangur Fiskeldissjóðs, ákvörðun og álagningu verðmætagjalds og hvort tilefni sé til að binda í lög slægingarstuðul svo nýta megi þau gögn sem framleiðendur skila Matvælastofnun við álagninguna. Leggja þarf mat á hvort álagning og innheimta eigi áfram að vera á hendi Fiskistofu eða hvort fela eigi Matvælastofnun það verkefni.

13

Skýra þarf stöðu og hlutverk fisksjúkdómanefndar

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að skýra betur hlutverk og stöðu fisksjúkdómanefndar gagnvart Matvælastofnun svo hún megi sem best þjóna tilgangi sínum og halda sjálfstæði sínu gagnvart stofnuninni.

14

Endurskoða verður ferli við ákvörðun hámarkslífmassa samkvæmt áhættumati erfðablöndunar

Matvælaráðuneyti þarf að endurskoða ákvæði laga um áhættumat erfðablöndunar svo tryggt sé að skýr ferill sé fyrir hendi við ákvörðun þess lífmassa sem tiltekin hafsvæði geta borið. Ákvarðanir um skiptingu gæða verða að hafa ótvíræða lagastoð og samrýmast ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglna stjórnsýsluréttar, þar á meðal hvað varðar rökstuðning.

15

Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að endurskoða ákvæði laga og reglna um fiskeldi hvað snýr að stroki, m.a. hvað varðar skyldur rekstrarleyfishafa til vöktunar í nærliggjandi ám. Með aukinni upplýsingaskyldu sjókvíaeldisfyrirtækja hefur skapast grundvöllur fyrir markvissara eftirlit með stroki úr kvíum sem verður að nýta. Matvælaráðuneyti þarf í samvinnu við Matvælastofnun og Hafrannsóknastofnun að meta hvort og að hvaða leyti efla megi vöktun og mótvægisaðagerðir vegna hættu á erfðablöndun.

16

Kveða verður skýrt á um bókhaldslega og skattalega meðferð rekstrarleyfa

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að taka af allan vafa um hvort rekstrarleyfi teljist tímabundin eða ótímabundin eign. Þegar að því kemur að úthluta leyfum og/eða eldissvæðum með útboðsfyrirkomulagi getur það ekki verið háð túlkun. Ráðuneytið þarf að beita sér fyrir því í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti að reglur um bókhaldslega meðferð rekstrarleyfa vegna sjókvíaeldis séu skýrar, sbr. reglugerð 696/2019 um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga. Við þá vinnu verði jafnframt að leita samstarfs við fjármála- og efnahagsráðuneyti hvað snýr að framkvæmd laga nr. 90/2003 um tekjuskatt m.t.t. niðurfærslu og/eða fyrningu þeirrar eignar sem felst í slíkum rekstrarleyfum.

17

Frekari hvatar til innleiðingar lokaðs eldisbúnaðar

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að kanna hvort og þá hvaða tækifæri eru fyrir hendi til að innleiða frekari hvata í því skyni að rekstraraðilar taki upp rekstur lokaðs eldisbúnaðar. Í því samhengi þarf að horfa til fleiri þátta en árgjalds Umhverfissjóðs sjókvíaeldis.

18

Tryggja verður samræmda hugtakanotkun

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að eiga frumkvæði að því að samræmd hugtakanotkun í sjókvíaeldi sé tryggð þvert á lagabálka og á milli stjórnsýslueininga, sérstaklega hvað varðar hugtökin „burðarþolsmat“ og sjókvíaeldissvæði. Taka þarf til athugunar hvort endurskoða þurfi fiskeldislöggjöfina í þessu sambandi.

Ábendingar til umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis

5

Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar. Ráðuneytin þurfa að kanna möguleika þess að samræma enn frekar þau lögbundnu ákvæði er varða umsóknir, umsýslu, skilyrði og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Auk þess að tryggja samræmda löggjöf og framkvæmd á ábyrgðarsviðum sínum hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að efla samstarf undirstofnana sinna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Horfa mætti til þess að skipa teymi þvert á viðkomandi stofnanir í því skyni að samhæfa álitsgerðir, umsagnir, leyfisveitingar og eftirlit hvað snýr að sjókvíaeldi.

6

Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, sbr. ákvæði laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda, sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti og nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

9

Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

Tryggja þarf samhæfingu og samstarf milli Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar við eftirlit þeirra með sjókvíaeldi. Atbeini matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis er nauðsynlegur í því sambandi. Skörun milli þeirra þátta sem eftirlit stofnana beinist að hvað snýr að skilyrðum starfs- og rekstrarleyfa knýr á um náið samstarf. Tryggja verður samræmi m.a. hvað varðar beitingu þvingunarúrræða vegna þessara þátta og þá sérstaklega í mögulegri álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á skilyrðum um lífmassa.

10

Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum

Matvælaráðuneyti annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hins vegar þurfa að vinna saman að því marki að samræmi sé tryggt milli ákvæða um breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis Taka þarf til skoðunar af hálfu ráðuneytanna í samvinnu við Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hvort auka megi samstarf og samvinnu stofnana hvað snýr að endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum.

19

Kanna þarf hvort víðtækari heimilda sé þörf varðandi endurskoðun og mögulega afturköllun starfsleyfa

Ríkisendurskoðun telur að umhverfis-, og orku- og loftslagsráðuneyti þurfi í samvinnu við Umhverfisstofnun að kanna hvort tryggja þurfi stofnuninni víðtækari heimildir til endurskoðunar starfsleyfa og mögulega afturköllun þeirra. Taka þarf skýra afstöðu til þess hvort tegundabreytingar, lífmassaaukning og breytingar á skilyrðum um frjósemi hvað snýr að starfsleyfum sjókvíaeldis séu skilgreindar sem breytingar af þeim toga sem kalli á endurskoðun viðkomandi starfsleyfa. Auk þess þarf að kanna hvort eðlilegt sé að afturköllun og/eða endurskoðun rekstrarleyfa sé nægjanlegt skilyrði þess að starfsleyfi séu endurskoðuð og/eða afturkölluð.

20

Gildistaka strandsvæðaskipulags kallar á endurskoðun starfsleyfa

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að kanna hvort gera þurfi breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í þá veru að tryggt sé að gildistaka strandsvæðaskipulags og mögulegar breytingar á því veiti heimild til endurskoðunar starfsleyfa.

Ábendingar til Matvælastofnunar

5

Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar. Ráðuneytin þurfa að kanna möguleika þess að samræma enn frekar þau lögbundnu ákvæði er varða, umsóknir, umsýslu, skilyrði og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Auk þess að tryggja samræmda löggjöf og framkvæmd á ábyrgðarsviðum sínum hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að efla samstarf undirstofnana sinna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Horfa mætti til þess að skipa teymi þvert á viðkomandi stofnanir í því skyni að samhæfa álitsgerð, umsagnir, leyfisveitingar og eftirlit hvað snýr að sjókvíaeldi.

6

Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, sbr. ákvæði laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda, sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti og nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

7

Gjaldskrá Matvælastofnunar þarf að endurspegla raunkostnað

Mikilvægt er að gjaldskrá Matvælastofnunar vegna útgáfu rekstrarleyfa og eftirlit með starfsemi leyfishafa endurspegli raunkostnað. Gjaldskrána þarf að uppfæra reglulega. Þá telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að við ákvörðun tímagjalds sé tekið tillit til þess kostnaðar sem stofnunin þarf að bera til að tryggja og viðhalda getu sinni til útgáfu leyfanna og eftirlits, þ. á m. hvað snýr að endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina og matvælaráðuneyti til að gæta þess að ekki komi tímabil þar sem Matvælastofnun greiði með rekstrarleyfaútgáfu eða eftirliti.

8

Efla þarf eftirlit Matvælastofnunar

Matvælastofnun og matvælaráðuneyti þurfa að vinna markvisst að því að efla enn frekar eftirlit stofnunarinnar gagnvart sjókvíaeldi. Tryggja verður að skipulag eftirlitsins og geta stofnunarinnar haldi í við vöxt og þróun greinarinnar. Takmarkað svigrúm sérgreinadýralæknis fisksjúkdóma til að sinna eftirlitsskyldum er sérstakt áhyggjuefni í því sambandi. Auk þess þarf að gera stofnuninni kleift að sinna óundirbúnu eftirliti og leggja áherslu á eftirlit með skráningum, upplýsingagjöf og innra eftirliti fyrirtækjanna. Ríkisendurskoðun hvetur jafnframt matvælaráðuneyti til að skoða fýsileika þess að auka eftirlitsheimildir Matvælastofnunar hvað snýr að eftirliti með þjónustuaðilum sjókvíaeldis.

9

Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

Tryggja þarf samhæfingu og samstarf milli Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar við eftirlit þeirra með sjókvíaeldi. Atbeini matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis er nauðsynlegur í því sambandi. Skörun milli þeirra þátta sem eftirlit stofnana beinist að hvað snýr að skilyrðum starfs- og rekstrarleyfa knýr á um náið samstarf. Tryggja verður samræmi m.a. hvað varðar beitingu þvingunarúrræða vegna þessara þátta og þá sérstaklega í mögulegri álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á skilyrðum um lífmassa.

10

Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum

Matvælaráðuneyti annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hins vegar þurfa að vinna saman að því marki að samræmi sé tryggt milli ákvæða um breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis Taka þarf til skoðunar af hálfu ráðuneytanna í samvinnu við Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hvort auka megi samstarf og samvinnu stofnana hvað snýr að endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum.

15

Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að endurskoða ákvæði laga og reglna um fiskeldi hvað snýr að stroki, m.a. hvað varðar skyldur rekstrarleyfishafa til vöktunar í nærliggjandi ám. Með aukinni upplýsingaskyldu sjókvíaeldisfyrirtækja hefur skapast grundvöllur fyrir markvissara eftirlit með stroki úr kvíum sem verður að nýta. Matvælaráðuneyti þarf í samvinnu við Matvælastofnun og Hafrannsóknastofnun að meta hvort og að hvaða leyti efla megi vöktun og mótvægisaðagerðir vegna hættu á erfðablöndun.

21

Tryggja verður markvissa beitingu þvingunarúrræða, sekta og niðurfellingu rekstrarleyfa

Þrátt fyrir ríkuleg þvingunarúrræði hefur Matvælastofnun ekki beitt þeim með markvissum hætti. Dæmi hafa verið um brot gegn ákvæðum rekstrarleyfa um hámarkslífmassa og að starfsemi rekstraraðila hafi legið niðri lengur en í fimm ár án þess að stofnunin hafi hugað að niðurfellingu rekstrarleyfis, sbr. 15. gr. laga nr. 71/2008.

Ábendingar til Hafrannsóknastofnunar

15

Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að endurskoða ákvæði laga og reglna um fiskeldi hvað snýr að stroki, m.a. hvað varðar skyldur rekstrarleyfishafa til vöktunar í nærliggjandi ám. Með aukinni upplýsingaskyldu sjókvíaeldisfyrirtækja hefur skapast grundvöllur fyrir markvissara eftirlit með stroki úr kvíum sem verður að nýta. Matvælaráðuneyti þarf í samvinnu við Matvælastofnun og Hafrannsóknastofnun að meta hvort og að hvaða leyti efla megi vöktun og mótvægisaðagerðir vegna hættu á erfðablöndun.

22

Óljósar forsendur við val á stuðlum vegna áhættumats erfðablöndunar

Ríkisendurskoðun bendir á að notkun stuðla og reikniregla á borð við hlutfall framleiðslu og lífmassa verði að byggja á öruggum og staðreyndum upplýsingum úr fiskeldi hér við land. Annars er hægt að draga í efa þær niðurstöður sem ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar byggir á. Það að Hafrannsóknastofnun hafi ekki með skýrum hætti getað rökstutt val sitt á ofangreindum stuðli við framkvæmda áhættumats erfðablöndunar er áhyggjuefni.

Ábendingar til Umhverfisstofnunar

5

Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar. Ráðuneytin þurfa að kanna möguleika þess að samræma enn frekar þau lögbundnu ákvæði er varða, umsóknir, umsýslu, skilyrði og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Auk þess að tryggja samræmda löggjöf og framkvæmd á ábyrgðarsviðum sínum hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að efla samstarf undirstofnana sinna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Horfa mætti til þess að skipa teymi þvert á viðkomandi stofnanir í því skyni að samhæfa álitsgerð, umsagnir, leyfisveitingar og eftirlit hvað snýr að sjókvíaeldi.

6

Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, sbr. ákvæði laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda, sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti og nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

9

Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

Tryggja þarf samhæfingu og samstarf milli Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar við eftirlit þeirra með sjókvíaeldi. Atbeini matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis er nauðsynlegur í því sambandi. Skörun milli þeirra þátta sem eftirlit stofnana beinist að hvað snýr að skilyrðum starfs- og rekstrarleyfa knýr á um náið samstarf. Tryggja verður samræmi m.a. hvað varðar beitingu þvingunarúrræða vegna þessara þátta og þá sérstaklega í mögulegri álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á skilyrðum um lífmassa.

10

Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum

Matvælaráðuneyti annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hins vegar þurfa að vinna saman að því marki að samræmi sé tryggt milli ákvæða um breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis Taka þarf til skoðunar af hálfu ráðuneytanna í samvinnu við Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hvort auka megi samstarf og samvinnu stofnana hvað snýr að endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum.

19

Kanna þarf hvort víðtækari heimilda sé þörf varðandi endurskoðun og mögulega afturköllun starfsleyfa

Ríkisendurskoðun telur að umhverfis-, og orku- og loftslagsráðuneyti þurfi í samvinnu við Umhverfisstofnun að kanna hvort tryggja þurfi stofnuninni víðtækari heimildir til endurskoðunar starfsleyfa og mögulega afturköllun þeirra. Taka þarf skýra afstöðu til þess hvort tegundabreytingar, lífmassaaukning og breytingar á skilyrðum um frjósemi hvað snýr að starfsleyfum sjókvíaeldis séu skilgreindar sem breytingar af þeim toga sem kalli á endurskoðun viðkomandi starfsleyfa. Auk þess þarf að kanna hvort eðlilegt sé að afturköllun og/eða endurskoðun rekstrarleyfa sé nægjanlegt skilyrði þess að starfsleyfi séu endurskoðuð og/eða afturkölluð.

Ábendingar til Skipulagsstofnunar

6

Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, sbr. ákvæði laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda, sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti og nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

23

Endurskoðun gjaldskrár

Ríkisendurskoðun telur tímabært að Skipulagsstofnun endurskoði gjaldskrá nr. 205/2016 vegna mats á umhverfisáhrifum.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð matvælaráðuneytis

1. Ákvörðun og útboð eldissvæða

„Um þessar mundir er ráðuneytið í stefnumótunarvinnu á sviði fiskeldis, sem lýtur m.a. að sjókvíaeldi. Hefur ráðuneytið fengið ráðgjafafyrirtækið Boston Consulting Group að þeirri vinnu en von er á skýrslu frá því innan tíðar. Þegar þær niðurstöður liggja fyrir mun ráðuneytið setja fram framtíðarsýn fyrir fiskeldi á Íslandi. Í því felst m.a. ákvörðun um hvort og þá með hvaða hætti útboði eldissvæða verði háttað. Jafnframt verður tekin ákvörðun um hvernig best verði staðið að eldissvæðaskiptingu Hafrannsóknarstofnunar.

Við framangreinda ákvörðunartöku mun ráðuneytið hafa hliðsjón af ábendingum Ríkiendurskoðunar.“

2. Skýra þarf framkvæmd burðarþolsmats

„Við fyrirhugaða endurskoðun matvælaráðuneytisins á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 hyggst ráðuneytið taka þau ákvæði sem snúa að framkvæmd og ferli burðarþolsmats til skoðunar. Ráðuneytið tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar um að skýra þurfi með nánari hætti hvað felist í gerð, kynningu og útgáfu matsins, m.a. m.t.t þeirrar niðurstöðu Skipulagsstofnunar um að matið skuli háð umhverfismati áætlana. Jafnframt tekur ráðuneytið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að skylda Hafrannsóknarstofnunar til að endurskoða burðarþolsmatið þurfi að hvíla á skýrari forsendum, þ.e. ljóst þarf að vera hvaða skilyrði leiða til þess að matið verði endurskoðað.

Ríkisendurskoðun bendir enn fremur á að matvælaráðuneytið skuli kanna kosti þess að sett sé fram skýr framtíðarsýn um hvort og þá hvaða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær. Með hliðsjón af niðurstöðum Boston Consulting Group (sjá viðbrögð við „Ákvörðun og útboð eldissvæða“) verður tekin ákvörðun um hvernig slíkri framtíðarstefnu verður best hagað.“

3. Ákvörðun eldissvæða hámarki nýtingu út frá áhættumati erfðablöndunar

„Matvælaráðuneytið tekur undir þá tillögu Ríkisendurskoðunar að skoða verði til hlítar hvort að tillögur Hafrannsóknarstofnunar um áhættumat erfðablöndunar skuli taka mið af hámarksheildarnýtingu svæðanna. Í endurskoðun ráðuneytisins á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 verður hugað að því hvort breyta skuli ákvæði 6. gr. a. svo áhættumat erfðablöndunar taki mið af hámarksheildarnýtingu.“

4. Breytingar rekstrar- og starfsleyfa við endurskoðun burðarþolsmats og áhættumats erfðablöndunar

„Matvælaráðuneytið telur að athugasemdir Ríkisenduskoðunar um að sjálfkrafa breytingar á rekstrarleyfum, í kjölfar hækkunar áhættumats erfðablöndunar og burðarþolsmats, séu réttmætar. Hugað verður að því innan ráðuneytisins hvort að núgildandi laga- og reglugerðar-ákvæði endurspegli nægjanlega vel þau sjónarmið sem fram komu í breytingarlögum nr. 101/2019 um að það sé í höndum stjórnvalda á hverjum tíma að ákveða hvernig haga skuli framtíðaruppbyggingu fiskeldis.“

5. Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

„Eitt meginefna breytingarlaga nr. 49/2014, sem breyttu lögum um fiskeldi nr. 71/2008, var að einfalda umsóknarferli starfs- og rekstrarleyfa til fiskeldis. Var að finna þau nýmæli í lögunum að umsækjendur þyrftu einungis að eiga í samskiptum við eina stofnun, þ.e. Matvælastofnun sem skyldi áframsenda umsóknina til Umhverfisstofnunar. Var jafnframt kveðið á um að umsóknirnar skyldu afgreiddar samhliða. Áður höfðu lögin kveðið á um að útgefið starfsleyfi væri forsenda þess að umsókn um rekstrarleyfi skyldi tekin til meðferðar. Með þessari breytingu var leitast við að stytta afgreiðslutíma leyfa í fiskeldi.

Ljóst er hins vegar að betur má ef duga skal og eru ábendingar Ríkisendurskoðunar um að samræma þurfi lögbundin hlutverk stofnana þegar kemur að afgreiðslu umsókna, réttmætar. Matvælaráðuneytið er sammála því að frekari samvinna við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið sé nauðsynleg svo að löggjöf og framkvæmd á málefnasviðinu sé samræmd. Hafa ráðuneytin tvö þegar hafið samtal um hvernig best verði staðið að slíkri samvinnu.“

6. Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

„Matvælaráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun nýti þær heimildir sem til staðar eru um forsamráð. Hefur ráðuneytið þegar átt samtal við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið um hvernig besti verði að því staðið.“

7. Gjaldskrá Matvælastofnunar þarf að endurspegla raunkostnað

„Matvælaráðuneytið réð KPMG til að fara yfir greiningar á framsetningu fjárhagsbókhalds hjá Matvælastofnun (MAST) með það að markmiði að fjárhagsbókhald stofnunarinnar sýni fjárhagsstöðu stofnunarinnar á hverjum tíma og stuðli að bættri nýtingu fjárheimilda hennar. Í framhaldinu hefur MAST unnið að gerð nýrrar gjaldskrár og hefur haft KPMG með í ráðum. Markmið vinnunnar er að gjaldskrá endurspegli raunkostnað við þjónustu MAST og að uppsetning hennar verði einfaldari og gagnsærri en nú er. Stefnt er að því að ný gjaldskrá liggi fyrir í upphafi árs 2023. Hluti af breytingum á gjaldskránni snýr að eftirliti með fiskeldi og útgáfu leyfa á því sviði.“

8. Efla þarf eftirlit Matvælastofnunar

„Matvælaráðuneytið tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um að Matvælastofnun þurfi að efla eftirlit með sjókvíaeldi. Matvælaráðuneytið og Matvælastofnun eru einhuga um mikilvægi þess að eftirlit stofnunarinnar verði eflt frá því sem nú er og stofnuninni verði gert kleift að mæta þeim áskorunum sem felast í vexti greinarinnar. Í þessu sambandi eiga ráðuneytið og fiskeldisdeild Matvælastofnunar í reglulegu samtali. Nýverið sendi stofnunin inn drög að eftirlitsstefnu fyrir árin 2023-2028. Þar er m.a. að finna umfjöllun um núverandi stöðu og áskoranir, framtíðarsýn stofnunarinnar ásamt markmiðasetningu eftirlits. Árlega er fyrirhugað að rýna og uppfæra áætlunina.

Matvælaráðherra hefur skipað tvo starfshópa, annan um sjúkdómavarnir í fiskeldi en hinn um strok úr sjókvíaeldi. Báðir hóparnir munu skila til ráðherra tillögum sínum að breyttu og auknu eftirliti í fiskeldi sem að verulegu leyti verða verkefni Matvælastofnunar.“

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um auknar eftirlitsheimildir Matvælastofnunarinnar með atvinnugreininni, þá eru reglugerðabundar eftirlitsheimildir í endurskoðun eins og hér er greint frá en við fyrirhugaða endurskoðun matvælaráðuneytisins á lögum um fiskeldi nr.

71/2008 og laga um um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006 verða lagaákvæði um fyrirkomulag eftirlits til sérstakrar skoðunar.“

9. Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar
„Matvælaráðuneytið er sammála því að frekari samvinna við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið sé mikilvæg svo að löggjöf og framkvæmd á málefnasviðinu sé samræmd. Hefur ráðuneytið þegar átt samtal við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið um hvernig best verði að því staðið.“

10. Samræmi við endurskoðun og breytingar á rekstrar- og starfsleyfum
„Líkt og Ríkisendurskoðun bendir réttilega á þá hafa ákvæði um endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum mikla þýðingu, bæði fyrir efnahag rekstrarleyfishafa sem og verðmyndum við útboð. Er því mikilvægt að lagaákvæði þessara hugtaka séu samræmd þvert á lagabálka sem Umhverfisstofnun og Matvælastofnun starfa eftir. Hefur ráðuneytið þegar átt samtal við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið um hvernig best verði að því staðið.“

11. Taka þarf starfsemi Umhverfissjóðs sjókvíaeldis og fjármögnun lögbundinna verkefna til skoðunar
„Stjórn Umhverfissjóðs sjókvíaeldis hefur tilkynnt matvælaráðherra um endurskoðunarvinnu sem hún telur nauðsynlegt að fara í hjá sjóðnum. Í þeirri vinnu felast m.a. úrbætur á verklagi sjóðsins og reglum sjóðsins. Matvælaráðuneytið mun sömuleiðis taka fyrirkomulag sjóðsins til endurskoðunar og taka upp þau verkefni sem betur mega fara og eru utan verksviðs stjórnar sjóðsins.

Matvælaráðuneytið er meðvitað um að tryggja þurfi fjármögnun lögbundinna verkefna Hafrannsóknastofnunar sem tengjast fiskeldi með tryggari hætti en nú er gert í gegnum Umhverfissjóð sjókvíaeldis. Rannsóknarverkefni Hafrannsóknarstofnunar eru afar mikilvæg fyrir framgang greinarinnar og stuðla að auknu trausti almennings til hennar. Við endurskoðun laga til fiskeldis mun matvælaráðuneytið rýna hvernig tryggja megi fjármögnun Hafrannsóknastofnunar með betri hætti en nú er gert. Ráðuneytið mun jafnframt skýra betur út hvaða verkefni geta fengið fjármagn úr sjóðnum, hvaða úthlutunarreglur gildi um hann og að gagnsæi hans verði tryggt með betri hætti með því að birta niðurstöður verkefna á vef sjóðsins.“

12. Endurskoða þarf lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð
„Líkt og fram kemur í úttekt Ríkisendurskoðunar þá hefur fiskeldissjóður það hlutverk að styrkja uppbyggingu innviða þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum. Tilgangur laga nr. 89/2019 er jafnframt sá að tryggja ríkissjóði beint endurgjald vegna nýtingar hafsvæða í íslenskri lögsögu sem geti jafnframt staðið móti kostnaði ríkisins við stjórnsýslu.

Í stefnumótunarvinnu matvælaráðuneytisins í fiskeldi verður sjóðurinn tekinn til skoðunar og metið hvort að markmiðið með lagasetningunni árið 2019 hafi náðst. Þær ábendingar Ríkisendurskoðunar, um að mögulega gæti farið betur á því að Matvælastofnun sjái um álagningu og innheimtu gjaldsins fremur en Fiskistofa, verða jafnframt teknar til skoðunar. Ákvörðun um slægingastuðul og hvernig honum verði best fyrir komið er jafnframt í skoðun hjá ráðuneytinu.“

13. Skýra þarf stöðu og hlutverk fisksjúkdómanefndar
„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og telur að við næstu endurskoðun laga um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006 þurfi að skoða ákvæði um skipan, hlutverk, stöðu og sjálfstæði fisksjúkdómanefndar gagnvart Matvælastofnun og leggja mat á breytingar á hlutverki nefndarinnar sem innleiddar voru með sömu lögum.“

14. Endurskoða verður ferli við ákvörðun hámarkslífmassa samkvæmt áhættumati erfðablöndunar
„Hafrannsóknarstofnun er rannsókna- og ráðgjafastofnun sem kemur með tillögur til stjórnvalda um ýmis málefni. Matvælaráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um að endurskilgreina þurfi aðkomu Hafrannsóknarstofnunnar þegar kemur að áhættumati erfðablöndunar svo að stofnunin muni fyrst og fremst gegna ráðgjafarhlutverki þegar kemur að útgáfu þess. Fyrirhuguð endurskoðun á lögum um fiskeldi mun taka mið af framangreindu.“

15. Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks
„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um þörf á endurskoðun laga og reglna um fiskeldi hvað snýr að stroki. Í því sambandi má geta þess að matvælaráðherra hefur sett á fót sérstakan starfshóp með fulltrúa frá matvælaráðuneytinu, Hafrannsóknarstofnun, Fiskistofu, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Er hópnum ætlað að rýna í gildandi regluverk er varðar strok og veiði á eldislaxi úr sjókvíaeldi og er hópnum ætlað að skila niðurstöðum eigi síðar en 1. mars 2023.“

16. Kveða verður skýrt á um bókhaldslega og skattalega meðferð rekstrarleyfa
„Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga um fiskeldi segir að við lok gildistíma rekstrarleyfis sé heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi. Líkt og Ríkisendurskoðun bendir á í úttekt sinni er um að ræða heimildarákvæði. Matvælaráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að nauðsynlegt sé að ákvæðið sé skýrt og óháð túlkun þegar kemur að því að úthluta eldissvæðum.

Ráðuneytið mun einnig leitast eftir að eiga samstarf við annars vegar mennta- og viðskiptaráðuneytið og hins vegar fjármálaráðuneytið til að tryggja að reglur um bókhaldslega og skattalega meðferð rekstrarleyfa til fiskeldis séu skýrar.“

17. Frekari hvatar til innleiðingar lokaðs eldisbúnaðar
„Með breytingum á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 sem gerð var árið 2019, var farin sú leið að bjóða rekstrarleyfishöfum 75% afslátt af framleiðslugjaldi því sem rennur í ríkissjóð en fyrir atvinnuveganefnd höfðu komið fram sjónarmið um að hvata vantaði fyrir rekstraraðila að stunda eldi með lokuðum búnaði sem er dýrari búnaður en hefðbundnar sjókvíar. Með lagabreytingunni var samþykkt ákvæði þess efnis að í stað þess að greiða 20 SDR fyrir hvert tonn af laxi framleiddu með hefðbundum búnaði, þyrftu rekstrarleyfishafar sem velja lokaðan búnað einungis að greiða 5 SDR fyrir hvert framleitt tonn. Reynslan hefur sýnt að þessi fjárhagslegi hvati hefur ekki reynst nægur þar sem enginn rekstrarleyfishafi hefur í dag valið að stunda eldi með lokuðum búnaði.

Matvælaráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um innleiðingu frekari hvata í því skyni að rekstrarleyfishafar taki upp rekstur lokaðs eldisbúnaðar, og verður þetta tekið til sérstakrar skoðunar við fyrirhugaða endurskoðun ráðuneytisins á lögum um fiskeldi nr. 71/2008.“

18. Tryggja verður samræmda hugtakanotkun
„Matvælaráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að nauðsynlegt sé að skilgreining á hugtökunum burðarþolsmat og sjókvíaeldissvæði sé samræmd milli lagabálka og stjórnsýslueininga. Líkt og bent er þá er óljóst af lögum um fiskeldi nr. 71/2008 hvort að burðarþolsmeta þurfi sérstaklega hvert og eitt sjókvíaeldissvæði, líkt og 10. og 15. gr. laganna kveða nú á um. Jafnframt er ekki nægilega skýrt af lögum um fiskeldi hvort að burðarþolsmeta þurfi hvert og eitt eldissvæði. Við endurskoðun ráðuneytisins á fiskeldislöggjöfinni verður hugað að þessum atriðum svo skýrt verði hvaða svæði skuli burðarþolsmeta.

Ráðuneytið tekur jafnframt undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að hugtakið sjókvíaeldissvæði þarfnist frekari skýringar, bæði í lögum um fiskeldi sem og í lögum nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum og í reglugerð nr. 300/2018 um velferð lagardýra, varnir gegn sjúkdómum og heilbrigðiseftirlit með eldisstöðvum.“

Viðbrögð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis

5. Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis
„Ráðuneytið tekur undir að tímabært sé að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar í samráði við matvælaráðuneytið. Hafa þarf í huga að rekstrarleyfi og starfsleyfi taka á mismundandi þáttum í starfsemi sjókvíaeldis og samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir ákveðinni samþættingu á málsmeðferð umsókna um starfsleyfi og rekstrarleyfi. Kanna þarf hvort til staðar séu tækifæri að samræma leyfisveitingaferil enn frekar en nú er. Ráðuneytið tekur einnig undir það að vert sé að taka til skoðunar að setja á fót sérstakt samhæfingarteymi leyfa og eftirlits með sjókvíaeldi sem gengi þvert á stofnanir.“

6. Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar
„Ráðuneytið tekur undir það að forsamráð og samþætting málsmeðferðar á grundvelli nýrra laga nr. 111/2021 um umhverfismat áætlana og framkvæmda sé til þess fallið að bæta stjórnsýslu í tengslum við framkvæmdir. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim lögum þá var tilgangurinn með forsamráðinu að vera vettvangur fyrir framkvæmdaraðila, leyfisveitendur og Skipulagsstofnun til að fara yfir og samræma ferlið vegna framkvæmda til að auka gæði og skilvirkni verkefnisins. Samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun gerir stofnunin ráð fyrir að gefa út leiðbeiningar um forsamráð og samþættingu á þessu ári.
Ráðuneytið tekur einnig undir mikilvægi landfræðilegrar gagna- og samráðsgáttar um skipulag, umhverfismat og framkvæmdaleyfi. Gáttinni er ætlað að ná fram betri yfirsýn og skýrri tímalínu í einstökum málum. Henni er einnig ætlað að ná fram auðveldari samskiptum, bættu upplýsingaflæði og rekjanleika og þar með skilvirkari vinnu og tímasparnaði hjá stofnunum og framkvæmdaraðilum auk samnýtingu á vinnu milli stofnana, hraðari afgreiðsluferlum og minni bið eftir afgreiðslu mála. Í því sambandi er vert að benda á að skipulagsmál og Skipulagsstofnun heyra undir innviðaráðuneyti, en umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti fer með þann málaflokk er lýtur að mati á umhverfisáhrifum.“

9. Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar
„Ráðuneytið bendir á að nú þegar er til staðar töluvert samstarf milli Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar í tengslum við umsóknir og útgáfu leyfa fyrir sjókvíaeldi. Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar var gerð tilraun til samstarfs Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar í eftirliti með sjókvíaeldi en það þótti hins vegar ekki gefa góða raun. Ráðuneytið telur að taka mætti að nýju taka upp samstarf milli þessara tveggja stofnana varðandi eftirlit

með sjókvíaeldi og þarfnast þar m.a. skoðunar aukið samræmi við beitingu þvingunarúrræða og stjórnvaldssekta. Vanda þyrfti undirbúning og skipulag samstarfsins og gæti teymi þvert á stofnanir mögulega verið vettvangur slíks samstarfs."

10. Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum
„Ráðuneytið tekur undir að tímabært sé að ráðuneytin þ.e. matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti skoði vel mögulega samræmingu ákvæða er varðar breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis. Skoða þarf hvort ástæða sé til að samræma regluverkið alveg varðandi þessa þætti en einnig þarf að skoða hvort auka megi samstarf Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar varðandi framkvæmd þessara þátta. Teymi þvert á stofnanir gæti mögulega verið vettvangur slíks samstarfs hvað varðar framkvæmd endurskoðunar, endurnýjunar og breytinga á starfs- og rekstrarleyfum. Í tengslum við viðbrögð við ábendingum í þessum lið er einnig vísað til viðbragða ráðuneytisins við ábendingum í lið 5."

19. og 20. Kanna þarf hvort víðtækari heimilda sé þörf varðandi endurskoðun og mögulega afturköllun starfsleyfa og hvort gildistaka strandsvæðaskipulags kalli á endurskoðun starfsleyfa.
„Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 ber að gefa starfsleyfi út til tiltekins tíma og eru þau almennt gefin út til 16 ára. Heimild 6. gr. laganna til endurskoðunar starfsleyfa felur í sér, að mati ráðuneytisins, víðtæka heimild stjórnvalda til að endurskoða leyfi og breyta skilyrðum þeirra, en heimildin er bundin við það að um breyttar forsendur sé að ræða. Á Umhverfisstofnun hvílir sú skylda að meta það hvenær skilyrði um breyttar forsendur er að ræða og í lögunum er að finna upptalningu í dæmaskyni, þ.e. breytingar á rekstri, aukin mengun af völdum hans, ný tækni eða viðmið eða breyting á aðalskipulagi. Í ljósi þess að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða lítur ráðuneytið svo á að tilvik t.d. þar sem vafi leikur á að tiltekin starfsemi samræmist nýju strandsvæðisskipulagi mundi flokkast undir breyttar forsendur líkt og við á um breytingu á aðalskipulagi. Í því sambandi ber að líta til þess að í 6. gr. laga nr. 7/1998 segir að allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir skuli vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Ráðuneytið tekur þó undir það með Ríkisendurskoðun að tilefni sé til að yfirfara, í samvinnu við innviðaráðuneyti, hvort rétt sé að bæta strandsvæðisskipulagi við í upptalningu 6. gr. laga nr. 7/1998 í ljósi samræmis og aukins skýrleika.

Nánar er fjallað um breytingar á starfsemi og endurskoðun starfsleyfisskilyrða í 14. og 15. gr. laga nr. 7/1998. Ráðuneytið tekur undir það með Ríkisendurskoðun að tímabært sé að taka framkvæmdina til endurskoðunar, með matvælaráðuneyti og Umhverfisstofnun og Matvælastofnun, og yfirfara hvort skýra þurfi frekar heimildir stofnunarinnar til endurskoðunar starfsleyfa eða gera breytingar í tengslum við endurskoðun og/eða afturköllun starfsleyfa með samræmi í huga hvað varðar rekstrarleyfi til fiskeldis og starfsleyfi á grundvelli laga nr. 7/1998. Ráðuneytið vill þó einnig benda á mikilvægi þeirra úrræða sem Umhverfisstofnun hefur nú þegar í lögum, þá einna helst heimild til stöðvunar atvinnurekstrar, en einnig heimild til að vinna verk á kostnað rekstraraðila og að beita dagsektum þegar úrbóta er þörf sem og stjórnvaldssekta vegna brota á lögum. Vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar um afturköllun er einnig bent á heimildir stjórnsýsluréttarins til afturköllunar stjórnvaldsákvarðana."

Viðbrögð Matvælastofnunar

5. Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

„Matvælastofnun tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar, en telur að þessi endurskoðun og þetta samstarf ætti að ná yfir allar leyfisveitingar í lagareldi, en ekki bara sjókvíaeldi.“

6. Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

„Matvælastofnun tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og leggur til að formaðir verði sameiginlegir verkferlar þessara þriggja stofnana um samvinnu við upphaf málsmeðferðar.“

7. Gjaldskrá Matvælastofnunar þarf að endurspegla raunkostnað

„Matvælastofnun hefur unnið að drögum að nýrri gjaldskrá og hefur sent drög að gjaldskrá ásamt greinargerð þar sem efni og forsendur nýrrar gjaldskrár eru reifaðar til Matvælaráðuneytisins. Ráðuneytið hefur gögnin nú til skoðunar. Til að undirbyggja nýja gjaldskrá hefur heilstæð kostnaðargreining farið fram innan stofnunarinnar sem ætlað er að stuðla að auknu gegnsæi og skýrleika ásamt því að hægt verði að fylgjast betur með breytingum á kostnaði í takti við síbreytilegt rekstrarumhverfi, umfang verkefna, áherslur í eftirliti og tækniframfarir. Með breytingum á uppsetningu á nýrri gjaldskrá og kostnaðargreiningu verður hægt að tryggja að gjaldtaka við eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi verði í samræmi við raunkostnað hverju sinni.

Drögin ásamt greinargerðinni verða í byrjun árs kynnt hlutaðeigandi hagsmunaaðilum og er umsagnarfresturinn einn mánuður. Stofnunin áætlar að ný gjaldskrá taki gildi á fyrsta ársfjórðungi 2023.“

8. Efla þarf eftirlit Matvælastofnunar

„Matvælastofnun tekur undir þessar ábendingar Ríkisendurskoðanda. Fiskeldisdeild Samhæfingarsviðs Matvælastofnunar hefur lagt fram stefnu fiskeldisdeildar til fimm ára þar sem m.a. er gerð grein fyrir verkefnum sem stuðla að eflingu eftirlits. Stefnan hefur verið send yfirstjórn Matvælastofnunar og bíður samþykkis og verður þá birt á vef stofnunarinnar. Matvælastofnun tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar varðandi auknar eftirlitsheimildir stofnunarinnar. Rétt er að benda á að aukið eftirlit kallar á frekari fjárframlög eða möguleika Matvælastofnunar til þess að taka eftirlitsgjöld sem endurspegla raunkostnað. Sjá nánar ábendingu 7.“

9. Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

„Matvælastofnun tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og væntir þess jafnframt að við endurskoðun á lögum um fiskeldi verði m.a. heimilt að beita þvingunarúrræðum við brot á hámarkslífmassa rekstrarleyfa óháð því hvort lífmassinn fari yfir heimilaðan hámarkslífmassa áhættumats erfðablöndunar eður ei. Matvælastofnun mun taka þátt í samvinnu þessara aðila sem um er rætt við endurskoðun á lögum ásamt samhæfingu og samstarfi eftirlits.“

10. Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum

„Matvælastofnun tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar.“

15. Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks

„Matvælastofnun tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Hafin er vinna starfshóps um strok laxa og er einn fulltrúi frá Matvælastofnun í þeim hópi. Matvælastofnun væntir þess

að reglur verði bæði skýrari og með víðtækari heimildum til viðbragða í framhaldi af vinnu þessa starfshóps.“

21. Tryggja verður markvissa beitingu þvingunarúrræða, sekta og niðurfellingu rekstrarleyfa

„Matvælastofnun mun endurskoða skoðunarhandbækur og taka sérstaklega tillit til vinnulags og verklagsreglna stofnunarinnar vegna frávika sem og varðandi eftirfylgni og þvingunaraðgerðir til þess að nýta þær heimildir sem fyrir eru í lögum.

Matvælastofnun vill þó benda á að eingöngu er hægt að beita stjórnvaldssektum vegna lífmassa skv. 21. gr. d. 1. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi í þeim tilfellum þar sem lífmassi fer yfir heimilaðan hámarkslífmassa í áhættumati erfðablöndunar eða yfir burðarþolsmat. Í einu tilfelli hefur það gerst að lífmassi rekstrarleyfis hefur farið yfir hámarkslífmassa áhættumats erfðablöndunar og burðarþolmats. Í því tilfelli var um að ræða að lífmassi fór 658 tonnum yfir heimilaðan hámarkslífmassa en eins og fram kemur í skýrslu Matvælastofnunar um málið 17. janúar 2022,sem birt er á mælaborði fiskeldis á heimasíðu Matvælastofnunar, kom upp sú staða að ekki var hægt að framkvæma slátrun vegna COVID veikinda starfsmanna sláturhúss og slæms tíðarfars í desember 2021. Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. d. í lögum um fiskeldi er Matvælastofnun heimilt að fella niður mál í stað þess að leggja á stjórnvaldssektir ef ómögulegt var fyrir rekstraraðila að koma í veg fyrir brot.

Í öðru tilviki þar sem lífmassi rekstrarleyfis er sagður hafa farið fram úr heimild var um að ræða rekstrarleyfi sem heimilaði framleiðslu upp á 6.000 tonn árlega, skv. þágildandi lögum. Ekki voru ákvæði um hámarkslífmassa í því leyfi. Þess utan fór lífmassinn hvorki yfir hámarkslífmassa áhættumats erfðablöndunar né yfir burðarþolsmat þess fjarðar sem leyfið var í. Það leyfi var endurnýjað 2. júní 2022 þar sem ákvæði um 6.000 tonna hámarkslífmassa var komið inn.

Matvælastofnun væntir þess að við endurskoðun á lögum um fiskeldi verði m.a. heimilt að beita þvingunarúrræðum við brot á hámarkslífmassa rekstrarleyfa óháð því hvort lífmassinn fari yfir heimilaðan hámarkslífmassa áhættumats erfðablöndunar eða burðarþolsmats hafssvæða.

Matvælastofnun felldi úr gildi rekstrarleyfi í Ísafjarðardjúpi 5. maí 2021. Jafnframt hafnaði stofnunin endurnýjun á rekstrarleyfi í Önundarfirði 4. júní 2021 en sú ákvörðun var felld úr gildi af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með úrskurði nr. 105/2021.

Matvælastofnun hefur til meðferðar umsókn um rekstrarleyfi í Ísafjarðardjúpi. Það leyfi var upphaflega gefið út af Fiskistofu árið 2012 og sótt var um nýtt og stærra rekstrarleyfi á þeim grunni árið 2016. Málsmeðferð þeirrar umsóknar dróst hjá leyfisveitendum en rekstrarleyfið var gefið út árið 2020. Rekstrarleyfishafinn sótti um nýtt rekstrarleyfi á grunni hins óútgefna rekstrarleyfis árið 2019 og vinnur Matvælastofnun enn að útgáfu þess rekstrarleyfis.“

Viðbrögð Hafrannsóknastofnunar

15. Mótvægisaðgerðir og vöktun vegna stroks

„Hafrannsóknastofnun tekur undir mikilvægi þess að upplýsingagjöf varðandi fiskeldi sé sem ítarlegust og að vöktun og mótvægisaðgerðir vegna hættu á erfðablöndun verði efldar enn frekar og trygga þarf fjármagn til þess. Best er koma í veg fyrir að fiskar sleppi úr kvíum og m.a. mikilvægt að tryggja eftirlit með stærð seiða við útsetningu, að reglulega sé fylgst með ástandi búnaðar og verkferlum. Ávinningur getur verið af mótvægisaðgerðum sem beitt er eftir að

fiskur sleppur úr kvíum en slíkar aðgerðir geta bæði verið kostnaðarsamar og getur virkni þeirra takmarkast af aðstæðum. Ljóst er að aðgerðir sem ganga út á að fjarlægja eldisfiska úr ám geta verið ýmsum erfiðleikum bundnar og haft í för með sér neikvæð áhrif á umhverfi og lífríki. Hafrannsóknastofnun tekur nú þátt í vinnu starfshóps Matvælaráðuneytisins um strok í sjókvíaeldi ásamt, Fiskistofu, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun sem mun yfirfara þá þætti sem hafa áhrif á strok fiska úr eldiskvíum og viðbrögð við þeim.“

22. Óljósar forsendur við val á stuðlum vegna áhættumats erfðablöndunar

„Þegar stuðullinn 0,8 af hámarkslífmassa var ákvarðaður í mati 2020 var það byggt á þeim upplýsingum sem aðgengilegar voru á þeim tíma. Undirbúningur er hafinn að því að endurgera áhættumat erfðablöndunar sem þá verður byggt á nýjum og betri gögnum um framleiðslu og lífmassa í eldi. Hjá Matvælastofnun liggja nú fyrir upplýsingar um framleiðslu og lífmassa á hverjum tíma (sjá mælaborð fiskeldis) og mun stuðullinn verða uppfærður með hliðsjón af nýjustu upplýsingum við endurskoðun á áhættumati. Stuðlar og reiknireglur verða yfirfarnar og val á stuðlum verður rökstutt.“

Viðbrögð Umhverfisstofnunar

5. Endurskoðun leyfisveitinga sjókvíaeldis

„Umhverfisstofnun tekur undir þessar ábendingar Ríkisendurskoðunar. Stofnunin bendir á að gott samstarf er milli stofnananna við vinnslu leyfa en bæta má samstarf og samvinnu við eftirlit. Umhverfisstofnun vinnur að stöðugum umbótum í starfsemi sinni.“

6. Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

„Umhverfisstofnun tekur ekki undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar nema að hluta. Stofnunin telur rétt að forsamráð skv. 8. gr. laga nr. 111/2021 geti mögulega bætt málsmeðferðina þrátt fyrir að í raun hafi Umhverfisstofnun næg tækifæri á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri i umsögnum í umhverfismatsferlinu. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 111/2021 er það hlutverk Skipulagsstofnunar að standa að forsamráði en framkvæmdaraðilar eða leyfisveitendur geta einnig haft frumkvæði að forsamráðinu sem væri samt sem áður framkvæmt af Skipulagsstofnun. Hvað varðar samþættingu málsmeðferðar mæla lög nr. 111/2021 fyrir um heimild framkvæmdaraðila að leggja fram starfsleyfisumsókn samhliða umhverfismati framkvæmdarinnar þannig að á sama tíma verði unnið að umhverfismatsskýrslu og starfsleyfi. Stofnunin tekur ekki undir að samþætt málsmeðferð muni bæta stjórnsýslu, að óbreyttum lögum, enda er mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar eitt af aðalgögnunum sem er lögð til grundvallar vinnslu starfsleyfis. Þá þarf Umhverfisstofnun að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum starfseminnar. Það að taka við umsókn um starfsleyfi áður en endanleg niðurstaða liggur fyrir í mati á umhverfisáhrifum telur Umhverfisstofnun ekki eitt og sér leiða til hraðari afgreiðslu starfsleyfa. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur ekki heimildir til að taka gjald fyrir umsagnir um skipulagsáætlanir í fiskeldi né umsagnir um mat á umhverfisáhrifum.“

9. Samhæfing eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar

„Umhverfisstofnun tekur undir þessar ábendingar Ríkisendurskoðunar. Stofnanirnar ættu að geta sjálfar styrkt þennan þátt.“

10. Samræmi við endurskoðun og breytinga á rekstrar- og starfsleyfum

„Umhverfisstofnun er sammála þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar. Mikið samráð er milli Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar varðandi útgáfu nýrra starfs- og rekstrarleyfa sem og breytinga á leyfum, en samræma þyrfti regluverkið enn betur t.a.m. auka heimildir Matvælastofnunar til að breyta rekstrarleyfum og varðandi skráningarskyldu starfsemi.“

19. Kanna þarf hvort víðtækari heimilda sé þörf varðandi endurskoðun og mögulega afturköllun starfsleyfa.

„Umhverfisstofnun tekur undir þessa ábendingu. Í lögum nr. 7/1998 er ekki sérstök heimild til að afturkalla starfsleyfi líkt og er í lögum nr. 71/2008 því gilda aðeins stjórnsýslulög eða ólögfestar reglur um afturköllun starfsleyfa. Þá er jafnframt ákvæði um forsendubrest í lögum nr. 71/2008 sem stofnunin telur að mætti skoða að bæta inn í lög nr. 7/1998. Loks má benda á að ekki er mælt fyrir um heimild Umhverfisstofnunar til að hafna umsókn um starfsleyfi líkt og er í fiskeldislögum.“

Viðbrögð Skipulagsstofnunar

6. Aukið samstarf stofnana í aðdraganda leyfisveitingar

„Skipulagsstofnun tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og stefnir stofnunin að því að gefa út leiðbeiningar um forsamráð og samþættingu á árinu 2023.

Varðandi landfræðilega gagna- og samráðsgátt vill Skipulagsstofnun vekja athygli á því að samkvæmt orðalagi 4. mgr. 46. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er aðeins gert ráð fyrir að framkvæmdaleyfi, sem sveitarfélög veita, verði birt í gáttinni. Vinna við gerð gáttarinnar er á lokastigi og er stefnt að því að gáttin verði tekin í notkun snemma á árinu 2023. Í fyrstu útgáfu gáttarinnar er – fyrir utan gögn, ákvarðanir og umsagnir vegna umhverfismats og skipulagsáætlanir – aðeins gert ráð fyrir að framkvæmdaleyfi sveitarfélaga verði birt í gáttinni. Einnig bendir Skipulagsstofnun á að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða skulu leyfisveitendur senda Skipulagsstofnun upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum og birtir stofnunin upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vef sínum. Samkvæmt þessu ber Skipulagsstofnun að setja upp gátt með yfirliti yfir leyfi, þar á meðal rekstrar- og starfsleyfi vegna fiskeldis. Slík gátt er ekki sú sama og landfræðileg gagna- og samráðsgátt sem mælt er fyrir um í framangreindu ákvæði skipulagslaga og 7. gr. laga nr. 111/2021. Ekki er útilokað að slík gátt verði til á árinu 2023 þegar búið er að staðfesta strandsvæðisskipulag Vestfjarða og Austfjarða.“

23. Endurskoðun gjaldskrár

„Í 4. mgr. 33. gr. laga nr. 111/2021 er mælt fyrir um að ráðherra setji, að fenginni tillögu Skipulagsstofnunar, gjaldskrá vegna kostnaðar stofnunarinnar við framkvæmd laganna varðandi umhverfismat einstakra framkvæmda. Skipulagsstofnun hefur nú þegar, með erindi dags. 2. desember sl., óskað eftir því við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að gjaldskráin verði endurskoðuð.“

1 Lagarammi og stjórnsýsla

1.1 Heildarlöggjöf um fiskeldi

Árið 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 71/2008 um fiskeldi sem sameinuðu í einn lagabálk ákvæði laga um eldi vatnafiska og eldi nytjastofna sjávar. Um var að ræða fyrstu heildarlöggjöf um fiskeldi og var markmið þeirra að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Lögin endurspegluðu enn fremur þau markmið að vöxtur atvinnugreinarinnar mætti ekki eiga sér stað á kostnað viðgangs og nýtingar villtra fiskistofna. Eftir sem áður héldu lög nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum gildi sínu en þau skilgreina m.a. forsendur fyrir því eftirliti sem Matvælastofnun (MAST) hefur með fisksjúkdómum í fiskeldi, sbr. ársskýrslur dýralæknis fisksjúkdóma.

Með gildistöku laga um fiskeldi fluttist stjórnsýsla fiskeldis, ásamt því starfsfólki sem hafði sinnt málaflokknum, að mestu leyti frá Matvælastofnun til Fiskistofu. Eftirliti með greininni var þó skipt á milli Fiskistofu og Matvælastofnunar þar sem Fiskistofa sinnti eftirliti með þeim þáttum sem sneru m.a. að rekstrarleyfum en Matvælastofnun hafði umsjón með matvælaeftirliti og heilbrigði eldisfiska. Í lögunum var kveðið á um að við útgáfu rekstrarleyfis skyldi þess ávallt gætt að ákvæðum laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir væri fullnægt, enda féll fiskeldi undir gildissvið beggja lagabálka. Að uppfylltum tilteknum skilyrðum yrði því að liggja fyrir bæði álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og starfsleyfi frá annað hvort heilbrigðisnefnd viðkomandi sveitarfélags eða Umhverfisstofnun áður en gefa mætti út rekstrarleyfi.

Samráð við undirbúning löggjafar 2008
Við gerð frumvarps til laga um fiskeldi nr. 71/2008 var ákveðið að líta að miklu leyti til laga um eldi vatnafiska nr. 57/2006 að viðbættum ákvæðum um að lögin ættu einnig við um nytjastofna sjávar. Fjögurra manna nefnd sem skipuð var til að semja frumvarp til laga um eldi vatnafiska samanstóð af dómara við EFTA-dómstólinn, fulltrúa landbúnaðarráðuneytis, hæstaréttarlögmanni og prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

1.2 Viðamiklar lagabreytingar

Benda má á tvær viðamiklar breytingar á fiskeldislöggjöfinni frá gildistöku, annars vegar þær sem gerðar voru með lögum nr. 49/2014 og hins vegar þær sem voru gerðar með lögum nr. 101/2019. Árið 2019 samþykkti Alþingi jafnframt lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð í þeim tilgangi að tryggja ríkissjóði beint endurgjald vegna nýtingar hafsvæða til fiskeldis. Var gjaldið hugsað sem framlag sem geti staðið á móti kostnaði við stjórnsýslu málaflokksins og myndi jafnframt tekjustofn í þágu rannsókna tengdum fiskeldi og áhrifum þess á lífríkið sem og til eflingar byggða þar sem áhrifa fiskeldisstarfsemi gætir.

Skilgreint markmið þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um fiskeldi með lögum 49/2014 var að einfalda og auka skilvirkni leyfisveitinga og eftirlits. Byggðu breytingarnar m.a. á niðurstöðum nefndar sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í september 2013, sbr.

Skýrsla nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi (2014). Stjórnsýsla vegna útgáfu rekstrarleyfa og eftirlits með þeim var flutt frá Fiskistofu aftur til Matvælastofnunar auk þess sem lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir var breytt á þann veg að Matvælastofnun skyldi sinna afmörkuðum þáttum eftirlits Umhverfisstofnunar á grundvelli þjónustusamnings. Fallið var frá þeirri tilhögun árið 2019 þar sem hún hafði ekki gefið góða raun.

Samráð við undirbúning laga nr. 49/2014

Í september 2013 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd til að fjalla um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi. Meginhlutverk nefndarinnar var m.a. að greina hindranir í leyfisveitingaferlinu í fiskeldi, leggja mat á hvernig væri hægt að einfalda og hraða veitingu starfs- og rekstrarleyfa, lýsa eftirliti í fiskeldi, meta skilvirkni þess og leggja mat á hvort samhæfa mætti eftirlitið að hluta. Formaður nefndarinnar var fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra en auk hans voru í nefndinni framkvæmdastjóri Landssambands fiskeldisstöðva og fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Afrakstur þeirrar vinnu var frumvarp sem varð að lögum 49/2014 sem fól m.a. í sér breytingar á lögum um fiskeldi.

Með lögunum frá 2014 voru jafnframt gerðar þær breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir að Umhverfisstofnun myndi gefa út þau starfsleyfi sem áður voru á ábyrgð heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Opinberum aðilum sem færu með stjórnsýslu gagnvart sjókvíaeldi var þannig fækkað og til að umsækjendur þyrftu einungis að vera í samskiptum við eina stofnun var Matvælastofnun falið það hlutverk að taka við umsóknum um starfsleyfi og senda þær áfram til Umhverfisstofnunar. Umsóknir um starfsleyfi og rekstrarleyfi yrðu þannig afgreiddar samhliða og innan sex mánaða frá því að þær bærust.

mast Matvælastofnun

Samkvæmt lögum nr. 30/2018 um Matvælastofnun er hlutverk stofnunarinnar að fara með stjórnsýslu og eftirlit m.a. varðandi fiskeldi. Starfsfólk fiskeldisdeildar stofnunarinnar (5,3 stöðugildi) sjá um útgáfu og eftirlit með öllum rekstrarleyfum á sviði fiskeldis, útgáfu flutningsleyfa og heilbrigðisvottorða og eftirlit með velferð og sjúkdómum í fiskeldi. Matvælastofnun heldur úti á vef sínum mælaborði fiskeldis þar sem teknar eru saman ítarlegar upplýsingar um m.a. sjókvíaeldi sem byggja á gögnum sem rekstrarleyfishöfum ber að standa skil á skv. reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi. Í kortasjá stofnunarinnar má jafnframt sjá nákvæma staðsetningu eldissvæða samkvæmt rekstrarleyfum og svæði sem hafa verið skilgreind í umsóknum um rekstrarleyfi sem bíða afgreiðslu Matvælastofnunar.

> ***Starfsleyfi***: Allur atvinnurekstur sem fellur undir gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 skal hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út. Allt sjókvíaeldi þarf starfsleyfi frá Umhverfisstofnun. Til að fá starfsleyfi þarf að uppfylla kröfur um mengunarvarnir, eftirlit og vöktun á umhverfisáhrifum.
>
> ***Rekstrarleyfi*:** Allar fiskeldisstöðvar þurfa rekstrarleyfi sem Matvælastofnun veitir í samræmi við ákvæði laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Leyfið felur m.a. í sér kröfur um eldisbúnað, dýravelferð og áhrif á lífríki og vistkerfi.

Í lögum 49/2014 voru einnig innleidd nýmæli sem stuðla áttu að auknu öryggi í fiskeldi og draga úr umhverfisáhrifum. Þannig voru sett inn ítarlegri ákvæði um gæðakerfi fiskeldisstöðva og að búnaður standist kröfur sem gerðar eru í reglugerð um fiskeldi. Einnig voru gerðar kröfur um að umsókn um leyfi til sjókvíaeldis skuli fylgja burðarþolsmat viðkomandi sjókvíaeldissvæðis. Burðarþolsmatið skyldi framkvæmt af Hafrannsóknastofnun (HAFRÓ) eða öðrum aðila sem ráðuneytið samþykkir. Sérstakur Umhverfissjóður sjókvíaeldis var stofnaður á grundvelli laganna sem m.a. átti að greiða kostnað vegna burðarþolsrannsókna. Þá fékk Matvælastofnun heimildir til að beita dagsektum og jafnframt að láta fara fram úrbætur á kostnað rekstraraðila fari hann ekki að fyrirmælum stofnunarinnar. Nánar er fjallað um burðarþolsmat og Umhverfissjóð sjókvíaeldis í köflum 3 og 5.

Lög nr. 101/2019 fólu í sér margþættar breytingar á lagaramma fiskeldis en skilgreint markmið breytinganna samkvæmt greinargerð lagafrumvarpsins var að styrkja lagaumgjörð og stjórnsýslu atvinnugreinarinnar og með því ýta undir að hún yrði sterk og öflug, að sjálfbær þróun og vernd lífríkis yrðu höfð að leiðarljósi og að náð yrði aukinni sátt um uppbyggingu hennar. Frumvarpið byggði á vinnu starfshóps sem var skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og skilaði niðurstöðum sínum í ágúst 2017, sbr. *Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi* (I. hluti - tillögur og II. hluti – viðaukar).

> **Samráð við undirbúning laga nr. 101/2019**
> Sá starfshópur sem ráðherra skipaði vegna undirbúnings á breytingum á lögum um fiskeldi árið 2017 skar sig nokkuð frá þeim hópum sem höfðu starfað í umboði ráðherra vegna breytinga á sömu lögum árin 2008 og 2014. Auk fulltrúa frá þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneyti og fulltrúa frá Matís voru tveir fulltrúar frá Landssambandi fiskeldisstöðva í hópnum, annars vegar stjórnarformaður Fiskeldis Austfjarða og hins vegar stjórnarformaður Arnarlax. Einnig átti Landssamband veiðifélaga fulltrúa í hópnum. Starfsmaður hópsins var verktaki á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Greint var frá því á opinberum vettvangi að viðkomandi hafi á sama tíma og nefndin var að störfum verið fastráðinn starfsmaður ráðgjafarfyrirtækis stjórnarformanns Arnarlax og að ráðuneytið hefði verið meðvitað um þau tengsl þegar hann var ráðinn þangað.

Starfshópur ráðherra skilaði tillögum sínum um stefnumótun í fiskeldi, eins og áður segir, í ágúst 2017. Niðurstöður hópsins bera þess vott að mest áhersla hafi verið lögð á málefni sjó-

kvíaelds og ljóst er að hann var m.a. skipaður aðilum sem áttu mikilla fjárhagslegra hagsmuna að gæta varðandi framtíðarskilyrði greinarinnar sérstaklega hvað snýr að takmörkunum til sjókvíaeldis eða eignarhaldi eldisfyrirtækja.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að áhrif og aðkoma fulltrúa fyrirtækja í sjókvíaeldi við undirbúning að endurskoðun laga um fiskeldi árið 2019 var meiri en raunin hafði verið bæði í aðdraganda lagasetningarinnar 2008 og þegar lögunum var breytt 2014. Gæta hefði mátt betra jafnvægis við skipun starfshóps ráðherra með því að auka að sama skapi aðkomu óháðra sérfræðinga eða vísindamanna til mótvægis við talsmenn hagsmunahópa. Við úttekt þessa kom ítrekað fram í samtölum við stofnanir og ráðuneyti að íslensk stjórnsýsla hefði á stundum mátt sín lítils gagnvart öflugum fyrirtækjum í sjókvíaeldi. Styrkur stjórnsýslunnar hefði ekki vaxið í takt við styrkingu greinarinnar.

Meðal þeirra breytinga sem voru gerðar á ferli leyfisveitinga og eftirliti með lögum nr. 101/2019 var að bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun (UST) skyldu taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um matsskyldu eða umhverfisáhrif framkvæmdar, sbr. þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, áður en stofnanirnar gæfu út starfs- og rekstrarleyfi. Þá átti framkvæmdaraðili, að fengnu samþykki Skipulagsstofnunar, að geta unnið að matsáætlun umhverfisáhrifa í samráði við Umhverfisstofnun.

Umhverfisstofnun er starfrækt á grundvelli laga nr. 90/2002 og er á ábyrgðarsviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Stofnunin fer m.a. með stjórnsýslu og eftirlit samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Stofnunin annast útgáfu og eftirlit vegna starfsleyfa fyrir allt fiskeldi, óháð stærð. Tvö teymi annast þessi verkefni, teymi starfsleyfa og umsagna sér um útgáfu allra starfsleyfa stofnunarinnar og sinnir umsagnarskyldu t.a.m. gagnvart mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana. Teymið hefur talið um átta til níu stöðugildi og samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun má þar af áætla að vinna vegna útgáfu starfsleyfa sjókvíaeldis nemi um einu til einu og hálfu stöðugildi. Sérstakt teymi sér síðan um eftirliti með mengandi starfsemi, þar á meðal er sjókvíaeldi sem stofnunin áætlar að kalli á eitt stöðugildi. Stöðugildi sem annast útgáfu og eftirlit vegna alls fiskeldis eru því að mati Umhverfisstofnunar um tvö til tvö og hálft. Á vef stofnunarinnar er m.a. að finna yfirlit um öll starfsleyfi vegna fiskeldis og eftirlitsskýrslur vegna þeirra.

Jafnframt var með lagabreytingunni tekið upp það nýmæli að Matvælastofnun skyldi auglýsa tillögu að rekstrarleyfi með sama hætti og Umhverfisstofnun hafði auglýst tillögur að starfsleyfi og skyldu auglýsingarnar birtar samhliða. Einnig voru auknar kvaðir lagðar á fiskeldisfyrirtæki

hvað sneri að upplýsingagjöf um rekstur og starfsemi gagnvart Matvælastofnun og tekin upp ákvæði um kröfur um innra eftirlit rekstraraðila. Með því voru skapaðar forsendur fyrir áhættumiðuðu eftirliti auk þess sem Matvælastofnun voru fengnar heimildir til álagningar stjórnvaldssekta.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við vinnslu þessarar úttektar eru áhöld um hversu vel þær breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnsýslu sjókvíaeldis voru undirbúnar. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar við drög að þessari skýrslu var m.a. tekið fram að stjórnvöld hefðu getað nýtt sér í auknum mæli reynslu annara ríkja þegar kæmi að lagaramma og stjórnsýslu fiskeldis og undirbúið viðkomandi stofnanir í samræmi við það.

1.2.1 Mat á burðarþoli og áhættumat erfðablöndunar

Við breytingar á lögum um fiskeldi sem gerðar voru árið 2014 var kveðið á um að umsókn um rekstrarleyfi skyldi fylgja burðarþolsmat viðkomandi sjókvíaeldissvæðis. Með lögum nr. 101/2019 voru gerðar þær breytingar að ráðherra var falið að ákveða hvaða firðir eða hafsvæði skyldi burðarþolsmeta, en eftir sem áður yrði það framkvæmt af Hafrannsóknastofnun eða aðila sem ráðuneytið samþykkti að fenginni bindandi umsögn stofnunarinnar. Með ákvæðum um burðarþolsmat voru gerðar meiri kröfur um upplýsingar varðandi þau áhrif sem eldið hefur á lífríkið. Matvælastofnun skal skv. 10. grein laga um fiskeldi hafna útgáfu rekstrarleyfis til sjókvíaeldis sem felur í sér meiri framleiðslu en viðkomandi svæði þolir samkvæmt burðarþolsmati.

> ***Burðarþolsmat*:** Mat á þoli fjarða eða afmarkaðra hafsvæða til að taka á móti auknu lífrænu álagi án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið og þannig að viðkomandi vatnshlot uppfylli umhverfismarkmið sem sett eru fyrir það samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Hluti burðarþolsmats er að meta óæskileg staðbundin áhrif af eldisstarfsemi.

Í samhengi ákvæða um burðarþolsmat verður að benda á að þau umhverfismarkmið sem vísað er til að séu sett á grundvelli laga um stjórn vatnamála lágu ekki fyrir fyrr en með útgáfu *Vatnaáætlunar Íslands 2022–27*. Til að mæta kostnaði við mat á burðarþoli var kveðið á um stofnun Umhverfissjóðs sjókvíaeldis sem átti auk þess að greiða kostnað vegna vöktunar og annarra verkefna í samræmi við ákvörðun stjórnar sjóðsins.

Þegar lögum um fiskeldi var breytt árið 2019 var kveðið á um að Hafrannsóknastofnun skyldi auk burðarþolsmats hafsvæða leggja fram áhættumat vegna mögulegrar erfðablöndunar eldislaxa við náttúrlega villta stofna vegna laxeldis í sjókvíum. Matið yrði lagt fyrir ráðherra til staðfestingar og með því væri ákvarðað magn frjórra laxa sem leyfilegt væri að ala í sjókvíum hverju sinni. Rekstrar- og starfsleyfi vegna sjókvíaeldis yrðu að taka mið af áhættumatinu og þau leyfi sem þegar voru í gildi skyldu endurskoðuð í ljósi þess. Endurskoða bæri áhættumatið eins oft sem þurfa þætti en eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Fjallað er nánar um áhættumat erfðablöndunar og framkvæmd þess í kafla 5.

***Áhættumat erfðablöndunar*:** Mat á því magni frjórra eldislaxa sem strjúka úr eldi í sjó og vænta má að komi í ár þar sem villta laxastofna er að finna og metið er að erfðablöndun eldislax við villta nytjastofna, að teknu tilliti til mótvægisaðgerða, verði það mikil að tíðni arfgerða villtra stofna breytist og valdi versnandi hæfni stofngerða þeirra.

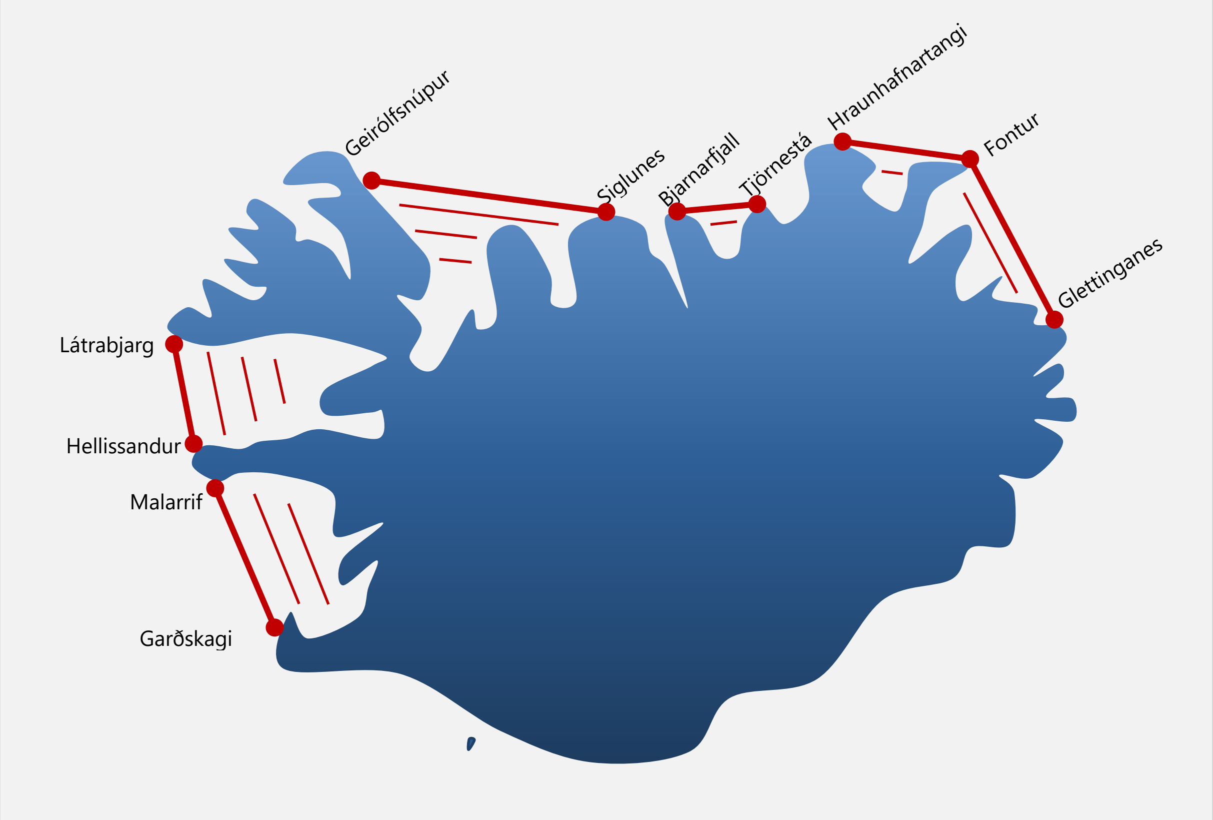
Matvælaráðuneyti (þá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og Hafrannsóknastofnun ákváðu að vinna umhverfismatsskýrslu fyrir burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar í samræmi við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. auglýsingu í samráðsgátt stjórnvalda í október 2021. Endanleg umhverfismatsskýrsla lá fyrir í janúar 2022, sbr. *Burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar á Austfjörðum og Vestfjörðum*. Gert er ráð fyrir að umhverfismatið verði endurskoðað samhliða mögulegum breytingum á burðarþolsmati og/eða áhættumati.

Samráðsnefnd um fiskeldi
Með gildistöku laga nr. 101/2019 var samráðsnefnd um fiskeldi komið á fót. Nefndin er stjórnvöldum til ráðgjafar vegna málefna fiskeldis og skal hún taka til umfjöllunar hvaðeina sem snertir fiskeldi. Í því felst m.a. að leggja mat á forsendur og úrvinnslu þeirra gagna sem áhættumat erfðablöndunar byggir á. Sex fulltrúar eru í nefndinni. Ráðherra sjávarútvegsmála skipar formann án tilnefningar en auk hans eru í nefndinni fulltrúar umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, Landssambands veiðifélaga, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Hafrannsóknastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í ljósi þess hvernig nefndin er skipuð hefur geta hennar til að takast á við forsendur og úrvinnslu áhættumatsins í fræðilegu tilliti reynst takmörkuð.

1.2.2 Skipting eldissvæða og innleiðing útboða

Árið 2004 voru skilgreind friðunarsvæði til verndar villtum laxastofnum sem bönnuðu eldi laxfiska í Faxaflóa, Breiðafirði, Húnaflóa, Skagafirði, Skjálfanda, Öxarfirði, Þistilfirði og Bakkaflóa, sbr. mynd 1.1. Á grundvelli áhættumats Hafrannsóknastofnunar vegna mögulegrar erfðablöndunar er jafnframt óheimilt að rækta frjóan lax í sjókvíum í innanverðu Ísafjarðardjúpi, þ.e. sem nemur línu frá Ögurnesi að Æðey og Hólmasundi.

Mynd 1.1 Friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimilt

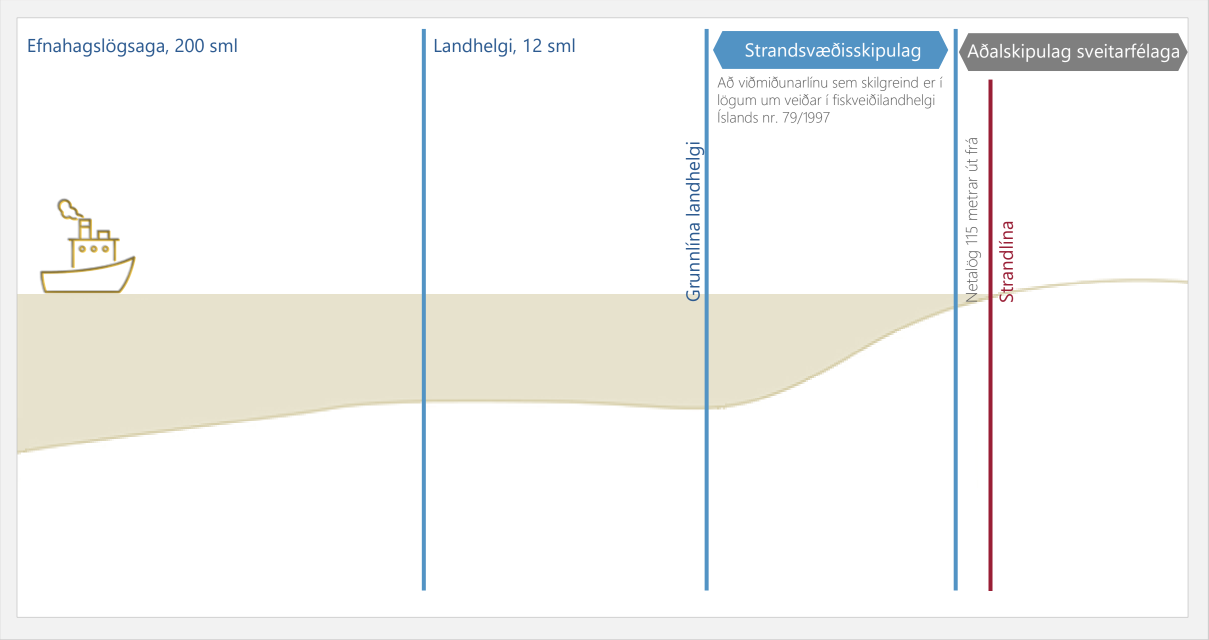


Heimild: Auglýsing nr. 460/2004

Í lögum um fiskeldi frá 2008 var kveðið á um að ráðherra skyldi ákveða skiptingu fiskeldissvæða meðfram ströndum landsins ef vistfræðileg eða hagræn rök mæltu með því, að fengnum umsögnum fag- og hagsmunaaðila. Ráðherra nýtti ekki þessa heimild og rekstraraðilar gátu því hafið undirbúning fyrir sjókvíaeldi hvar sem er fyrir utan skilgreind friðunarsvæði, sbr. auglýsingu nr. 460/2004, með því að hefja matsferli í samræmi við þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó yrði ávallt að taka tillit til viðmiða um afmörkun eldissvæða og lágmarksfjarlægða milli sjókvíaeldisstöðva í þágildandi reglugerð um fiskeldi.

Hafa verður í huga að skipulagslög nr. 123/2010 takmarka skipulagsvald sveitarfélaga við ytri mörk netalaga en framkvæmdasvæði sjókvíaeldis eru að jafnaði utan þeirra. Stjórnvöld, hvorki ríki né sveitarfélög, höfðu því beina aðkomu að svæðaskiptingu eða skipulagi sjókvíaeldis á sama tíma og aðgerðir ríkisvaldsins hvöttu til vaxtar greinarinnar.

Mynd 1.2 Mörk skipulagssvæða



Heimild: hafskiplag.is, sótt 29.09.2022

Með gildistöku laga nr. 49/2014 var skilgreining á hugtakinu sjókvíaeldissvæði lögfest og kveðið á um að afmörkun þeirra skuli á hverjum tíma taka mið af niðurstöðum rannsókna af dreifingu sjúkdómsvalda. Lögin kváðu jafnframt á um að ef tvær eða fleiri umsóknir um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á sama sjókvíaeldissvæði væru lagðar fram skyldi Matvælastofnun afgreiða þær í þeirri tímaröð sem þær berast. Jafnframt voru tekin upp í lögin ákvæði sem áttu að stuðla að því að skilgreind sjókvíaeldissvæði væru nýtt á sem hagkvæmastan hátt miðað við burðarþol þeirra. Í því skyni ætti að takmarka gildistíma rekstrarleyfa sem gerðu ráð fyrir minni nýtingu en 40% af burðarþoli við fjögur ár.

> ***Sjókvíaeldissvæði:*** Fjörður eða afmarkað hafsvæði fyrir sjókvíaeldi þar sem gert er ráð fyrir einum árgangi eldisfisks hverju sinni og möguleiki er að fleiri en einn rekstrarleyfishafi starfræki sjókvíaeldisstöðvar á sama svæði með skilyrtri samræmingu í útsetningu seiða og hvíld svæðisins. Afmörkun sjókvíaeldissvæða tekur á hverjum tíma mið af niðurstöðum rannsókna á dreifingu sjúkdómsvalda.
>
> ***Eldissvæði:*** Svæði þar sem fiskeldi er leyft og afmarkað með sérstökum hnitum. Innan hvers sjókvíeldissvæðis geta verið eitt eða fleiri eldissvæði.

Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 101/2019 var bent á að þágildandi lagarammi byði upp á kapphlaup um eldissvæði sem gæti leitt af sér ágreining milli umsækjenda, ósamræmi við aðra nýtingu á viðkomandi svæðum og unnið gegn markmiðum um að heildarnýting svæða væri sem hagkvæmust. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að eldissvæðum sé úthlutað eftir opinbera auglýsingu og á grundvelli hagstæðasta tilboðs. Þær breytingar voru því teknar upp í fiskeldislöggjöfina að ráðherra tekur ákvörðun um hvaða firði eða hafsvæði skal meta til burðarþols og hvenær. Þegar burðarþol er metið ber Hafrannsóknastofnun jafnframt að taka ákvörðun um hvernig skipta eigi viðkomandi hafsvæði í eldissvæði. Við þá ákvörðun skal Haf-

rannsóknastofnun kappkosta að hámarka nýtingu viðkomandi eldissvæða en leita umsagnar Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar og, þar sem við á, svæðisráðs viðkomandi svæðis, sbr. lög nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða.

Svæðisráð samþykkti tillögur að strandsvæðaskipulagi Vestfjarða og Austfjarða í desember 2022 og birti viðbrögð sín við 126 athugasemdum sem bárust vegna tillögu að svæðisskipulagi Vestfjarða og 98 athugasemdum um tillögu að strandsvæðaskipulagi fyrir Austfirði. Tillögurnar bíða staðfestingar innviðaráðherra í samræmi við 13. gr. laga um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018. Kveðið var sérstaklega á um gerð strandsvæðaskipulags fyrir þessi svæði í bráðabirgðaákvæði laganna m.a. í ljósi fyrirsjáanlegra hagsmunaárekstra vegna aukins sjókvíaeldis. Þegar burðarþolsmat, áhættumat um erfðablöndun og skilgreining eldissvæða liggur fyrir hefur ráðherra heimild til að úthluta hverju eldissvæði samkvæmt hagstæðasta tilboði. Um grundvallar breytingu á lagaumhverfi sjókvíaeldis var að ræða sem hefur í raun ekki enn komið til framkvæmda, þ.e.a.s. Hafrannsóknastofnun hefur ekki skilgreint nein eldissvæði og engin útboð hafa farið fram. Auk þess gera fyrirliggjandi tillögur að skipulagi haf- og strandsvæða ráð fyrir að sjókvíaeldi verði áfram stundað á þeim hafsvæðum sem þegar hafa verið tekin til slíkra nota samkvæmt útgefnum rekstrar- og starfsleyfum.

Í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2021–2025 fyrir málaflokkinn *Stjórn sjávarútvegs og fiskeldis* skilgreindi ráðherra málaflokksins fjölda eldissvæða sem boðin væru út árlega sem árangursmælikvarða hvað sneri að aukinni verðmætasköpun í fiskeldi. Samkvæmt áætluninni voru viðmiðin þau að árið 2021 yrðu tvö svæði boðin út og árið 2025 yrðu þau sex. Að óbreyttu er óljóst hvort um raunhæf viðmið sé að ræða og núverandi matvælaráðherra hefur fallið frá þessum árangursmælikvörðum skv. fjármálaáætlun 2023–2027. Aftur á móti voru sett fram árangursviðmið í þeirri áætlun um fjölda burðaþolsmetinna svæða og stefnt að því að þrjú ný svæði verði burðarþolsmetin fyrir árslok 2027.

1.3 Lagaskil og kapphlaup um eldissvæði

Ákvæði um að Hafrannsóknastofnun skilgreindi eldissvæði sem matvælaráðherra hefði síðan heimild til að bjóða út voru tekin upp í lög um fiskeldi m.a. í því skyni að koma í veg fyrir áðurnefnt kapphlaup umsækjenda um eldissvæði og ágreining um afmörkun þeirra. Um grundvallar breytingu er að ræða sem endurspeglar breytta stöðu og horfur atvinnugreinarinnar ekki síður en áherslubreytingu af hálfu löggjafans og stjórnvalda. Mikil verðmæti eru fólgin í leyfunum enda um takmarkaða auðlind að ræða. Það kapphlaup sem vísað var til í greinargerð þess lagafrumvarps sem varð að lögum nr. 101/2019 var í raun þegar hafið og þegar ljóst var hvaða breytingar væru í vændum, sbr. niðurstöður starfshóps ráðherra í ágúst 2017, varð hvatinn til að afla rekstrar- og starfsleyfis á tilteknu svæði enn sterkari. Enda ljóst að umrædd lagabreyting myndi hafa í för með sér að umsóknarferli um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi yrði umfangsmeira, kostnaðarsamara og tímafrekara en samkvæmt eldri ákvæðum laganna. Í þessu ljósi skipti miklu máli hvernig lagaskilum yrði háttað við gildistöku þessara ákvæða enda voru sett bráðabirgðaákvæði í lögin þar að lútandi, sbr. 24. gr. laga nr. 101/2019 og gildistökuákvæði sömu laga.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði I í lögum 71/2008 skyldu allar umsóknir um rekstrarleyfi sjókvía á hafsvæðum sem ekki var búið að meta til burðarþols falla úr gildi og skilgreining eldissvæða og úthlutun fara eftir nýjum ákvæðum. Hvað sneri að svæðum þar sem burðarþol hefði þegar verið ákvarðað, sjá bráðabirgðaákvæði II, skyldi vinna úr fyrirliggjandi umsóknum samkvæmt

eldri ákvæðum ef málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum væri lokið eða ef frummatsskýrsla vegna mats á umhverfisáhrifum hefði verið skilað fyrir gildistöku lagabreytinganna. Stjórnsýsla og eftirlit með framkvæmd laga um umhverfismat er á verksviði Skipulagsstofnunar. Með nýrri heildarlöggjöf [nr. 111/2021] um umhverfismat framkvæmda og áætlana er ekki lengur gerð krafa um frummatsskýrslu vegna framkvæmda. Nánar er fjallað um ferli mats á umhverfisáhrifum í kafla 2.

Umrædd ákvæði um lagaskil vegna umsókna á svæðum sem höfðu verið burðarþolsmetin tóku breytingum í meðförum Alþingis. Samkvæmt fyrstu drögum frumvarpsins, sem og því frumvarpi sem ráðherra lagði fram á Alþingi árið áður (2017–18) um sama efni, var einfaldlega miðað við að allar umsóknir um rekstrarleyfi á þeim svæðum myndu halda gildi sínu og afgreiddar í þeirri röð sem þær höfðu borist Matvælastofnun. Ákvæði um að fyrirliggjandi frummatsskýrsla samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum væri forsenda þess að umsóknir um rekstrarleyfi yrðu afgreiddar í samræmi við eldri ákvæði laganna voru kynnt til sögunnar með breytingatillögu við þriðju umræðu á Alþingi 19. júní 2019.

Lög nr. 101/2019

19. júní	Skilyrði um frummatsskýrslu tekið upp í frumvarp
20. júní	Lög 101/2019 samþykkt af Alþingi
1. júlí	Lögin staðfest af forseta
19. júlí	Lögin tóku gildi með birtingu í Stjórnartíðindum

1.3.1 Tafir við birtingu laganna og gildistöku

Lög nr. 101/2019 voru samþykkt á Alþingi 20. júní 2019. Forseti Íslands staðfesti þau 1. júlí en lögin tóku ekki gildi fyrr en þau voru birt í Stjórnartíðindum þann 19. júlí 2019. Þannig liðu rúmar 4 vikur frá samþykkt laganna og þar til þau voru birt. Fyrir liggur að starfsmaður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis óskaði eftir því að lögin yrðu ekki birt í Stjórnartíðindum fyrr en eftir 17. júlí 2019. Atbeini viðkomandi starfsmanns varð tilefni til umfjöllunar fjölmiðla og opinberrar umræðu um hvort töf á birtingu og gildistöku langananna hefði verið óeðlileg og að tilgangurinn hefði verið sá að veita fiskeldisfyrirtækjum tíma til að tryggja að umsóknir þeirra um rekstrarleyfi myndu hljóta afgreiðslu í samræmi við eldri ákvæði laga um fiskeldi.

Í júlí 2020 gerði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti athugun á þessum embættisfærslum með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sú athugun leiddi ekki til afgerandi niðurstöðu en viðkomandi starfsmaður lét af störfum áður en henni lauk. Í október 2020 beindi ráðuneytið erindi til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu til að meta hvort skilyrði væru til að taka umræddar embættisfærslur til rannsóknar með vísan til XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Málið var framsent til héraðssaksóknara sem hóf rannsókn þess í júní 2021. Í september 2022 tilkynnti embættið matvælaráðuneyti að rannsóknin hefði ekki leitt í ljós að þáverandi starfsmaður hefði ásett sér að misnota stöðu sína sér eða öðrum til ávinnings eða til nokkurs sem hallaði réttindum einstakra manna eða hins opinbera. Ásetningur af þeim toga væri nauðsynlegt skilyrði refsiábyrgðar gagnvart 139. gr. almennra hegningarlaga sem snýr að misnotkun opinberra starfsmanna á stöðu sinni. Embættið taldi frekari rannsókn ekki vera líklega til þess að sýna fram á sekt eða til þess fallna að upplýsa málið frekar og var rannsókninni því hætt.

Ríkisendurskoðun telur alvarlegt að birtingu laganna hafi verið frestað með þeim hætti sem raun ber vitni. Umrædd töf var til þess fallinn að grafa undan tiltrú almennings og annarra hagsmunaaðila á að jafnræðis og gagnsæis væri gætt af hálfu stjórnvalda. Ásýndin er sú að þau fyrirtæki sem skiluðu frummatsskýrslum milli samþykktar og gildistöku laganna hafi notið góðs af frestun birtingarinnar og fengið óeðlilegt svigrúm til að uppfylla bráðabirgðaákvæði laganna. Benda verður á að umrædd löggjöf bauð upp á að fyrirtæki sem höfðu hafið undirbúning vegna sjókvíaeldis á tilteknum svæðum myndu keppast við að ljúka frummatsskýrslum þó svo að það myndi bitna á gæðum vinnunnar. Með skýrari ákvæðum um lagaskil og framvindu þeirra verkefna sem þegar voru í undirbúningi hefði mátt vinna gegn því en tryggja um leið að vinna viðkomandi aðila hefði ekki farið í súginn.

1.3.2 Áhrif á málsmeðferð umsókna um sjókvíaeldi

Á þeim tíma sem það frumvarp sem síðar var samþykkt sem lög nr. 101/2019 var til umfjöllunar á Alþingi voru 15 mál í vinnslu hjá Skipulagsstofnun sem vörðuðu sjókvíaeldi, sbr. töflu 1.4. Þar af voru 11 umsóknir sem borist höfðu eftir að umræddar lagabreytingar voru fyrst ræddar á Alþingi árið 2018. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá Skipulagsstofnun um hversu margar frummatsskýrslur voru lagðar fram eftir að umræddar breytingar á fiskeldislöggjöfinni voru samþykktar af Alþingi en áður en lögin tóku gildi 19. júlí 2020. Samkvæmt því yfirliti, sbr. töflu 1.3, var um fjögur tilfelli að ræða.

Tafla 1.3 Frummatsskýrslur lagðar fram eftir samþykkt laga nr. 101/2019 en fyrir gildistöku þeirra

Fyrirtæki	*Staðsetning*	*Dags.*
Fiskeldi Austfjarða	Seyðisfjörður	18.7.2019
	Stöðvarfjörður	18.7.2019
Arnarlax	Ísafjarðardjúp	5.7.2019
	Arnarfjörður	18.7.2019

Heimild: Skipulagsstofnun

Taka má fram að Fiskeldi Austfjarða sendi oftar en einu sinni frummatsskýrslu vegna fyrirhugaðs sjókvíaeldis á bæði Seyðisfirði og Stöðvarfirði á milli þess að lög nr. 101/2019 voru samþykkt og þau tóku gildi. Það sama á við í tilfelli Arnarlax hvað sneri að fyrirhuguðu sjókvíaeldi í Ísafjarðardjúpi. Varðandi frummatsskýrslu þess fyrirtækis vegna fyrirhugaðs sjókvíaleldis í Arnarfirði, sem var skilað 18. júlí, var hún lögð fram þrátt fyrir að ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsáætlun hefði ekki legið fyrir. Slík ákvörðun er forsenda fyrir framlagningu frummatsskýrslu. Vísaði framkvæmdaraðili til þess að þann 18. júlí hafi lögboðinn fjögurra vikna frestur Skipulagsstofnunar til að ljúka við ákvörðun um matsáætlun runnið út skv. 2. mgr. 8. gr. þágildandi laga nr. 106/2000.

Á grundvelli þess hvernig lagaskilum skyldi háttað samkvæmt fyrrnefndu bráðabirgðaákvæði vísaði Skipulagsstofnun öllum þeim málum frá, eða hafnaði afgreiðslu þeirra, þar sem einungis

lá fyrir matsáætlun, sbr. töflu 1.4. Ný ákvæði fiskeldislaga um skilgreiningu eldissvæða og útboð samkvæmt ákvörðun ráðherra girti fyrir afgreiðslu þeirra skv. eldri ákvæðum.

Tafla 1.4 Mál varðandi sjókvíaeldi til meðferðar hjá Skipulagsstofnun þegar lög nr. 101/2019 voru samþykkt á Alþingi (20. júní 2019)

Frummatsskýrsla eða matsskýrsla	***Staðsetning***	***Framkvæmd***	**Skráð inn**
Arnarlax	Ísafjarðardjúp	10.000 tonn af laxi	21.6.2019
Fiskeldi Austfjarða	Seyðisfjörður	10.000 tonn af laxi	11.9.2018
	Stöðvarfjörður	7.000 tonn af laxi	2.8.2018
Arctic Sea Farm	Ísafjarðardjúp	8.000 tonn af laxi og/eða silungi	10.9.2018
	Dýrafjörður	Aukin framleiðsla á laxi um 5.800 tonn	23.5.2018
	Arnarfjörður	4.000 tonn af laxi	8.12.2017
Háafell	Ísafjarðardjúp	6.800 tonn af laxi	10.8.2016
Matsáætlun til meðferðar	***Staðsetning***	***Framkvæmd***	**Skráð inn**
Arnarlax	Arnarfjörður	4.500 tonna framleiðsluaukning á laxi	19.6.2019
ÍS-47	Önundarfjörður	Stækkun sjókvíaeldis	24.5.2019
Arctic Sea Farm	Önundarfjörður	1.300 tonn af laxi	14.1.2019
Akvafuture	Ísafjarðardjúp	6.000 tonna laxeldi í lokuðum sjókvíum	24.8.2018
Laxar fiskeldi	Reyðarfjörður/ Eskifjörður	4.000 tonna framleiðsluaukning á nýjum eldissvæðum	7.2.2018
	Fáskrúðsfjörður	4.000 tonn af laxi	15.12.2017
Hábrún	Ísafjarðardjúp	Sjókvíaeldi á laxi og regnbogasilungi við Arnarnes, Vigur og Æðey.	4.6.2019
Tilkynning til matsskylduákvörðunar	***Staðsetning***	***Framkvæmd***	**Skráð inn**
Arnarlax	Arnarfjörður	Breyting á hvíldartíma eldissvæða	1.10.2018

Heimild: Skipulagsstofnun

Benda má á fyrirtækið Hábrún hafði lagt fram tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar fyrir 11.500 tonna fiskeldi í Ísafjarðadjúpi í maí 2019. Tillagan var ekki afgreidd af hálfu Skipulagsstofnunar áður en lögin tóku gildi að sögn vegna álags og manneklu. Þrátt fyrir að staðfest matsáætlun sé forsenda frummatsskýrslu skilaði fyrirtækið frummatsskýrslu eftir að lögin tóku gildi og kærði ákvörðun Skipulagsstofnunar um að hafna afgreiðslu matsáætlunar á grundvelli lagabreytinganna. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) úrskurðaði að Skipulagsstofnun bæri að afgreiða innkomna tillögu um matsáætlun og liggur álit stofnunarinnar á matsáætlun fyrirtækisins fyrir.

Fyrirtækið Arnarlax hafði einnig sent inn tillögu til matsáætlunar og frummatsskýrslu fyrir 19. júlí vegna áforma um stækkun eldis í Arnarfirði. Skipulagstofnun taldi þó ekki rétt að hefja málsmeðferð með vísan til laga nr. 101/2019 þar sem eiginleg úthlutun eldissvæða sbr. ákvæði

laganna hefði ekki farið fram. Sú ákvörðun var kærð til ÚUA og komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Skipulagsstofnun bæri að taka til afgreiðslu tillögu að matsáætlun og frummatsskýrslu. Við málsmeðferð sína komst Skipulagsstofnun síðan að þeirri niðurstöðu að matsáætlun yrði tekin til afgreiðslu en hafnaði því að taka frummatsskýrslu til meðferðar þar sem matsáætlun væri forsenda hennar. Ákvörðun um að hafna því að taka frummatsskýrslu til meðferðar var einnig kærð til ÚUA en nefndin komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri grundvöllur til að ógilda þá ákvörðun.

Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun eru alls fjórar umsóknir sem var skilað til stofnunarinnar fyrir gildistöku laga nr. 101/2019 sem verða afgreiddar í samræmi við þau ákvæði sem voru þá tekin upp í lög um fiskeldi, sbr. töflu 1.5.

Lífmassi: Lífmassi er margfeldi af fjölda og meðalþyngd eldisdýra á tilteknu eldissvæði í sjó eða landeldi.

Tafla 1.5 Umsóknir um rekstrarleyfi sjókvíaeldis lagðar fram fyrir gildistöku laga nr. 101/2019 og verða afgreiddar í samræmi við ákvæði þeirra

Umsækjandi	**Dags.**	**Staðsetning**	**Tegund**	**Hámarks lífmassi tonn**
Laxar fiskeldi	1.3.2017	Fáskrúðsfjörður	Lax	4.000
	11.1.2019	Reyðarfjörður	Lax	4.000
Hábrún	24.5.2019	Ísafjarðardjúp	Regnbogasilungur	11.500
Arnarlax	21.5.2020	Arnarfjörður	Lax	14.500*

*Stækkun um 4.500 tonn

Heimild: Matvælastofnun

Matvælastofnun hefur lokið eða vinnur nú að afgreiðslu níu umsókna um rekstrarleyfi sem var skilað inn á árunum 2018 og 2019 á grundvelli eldri lagaákvæða sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum um fiskeldi.

Tafla 1.6 Umsóknir um rekstrarleyfi sjókvíaeldis lagðar fram árin 2018–19 og afgreiddar í samræmi við þágildandi ákvæði fiskeldislaga

Umsækjandi	*Dags.*	*Staðsetning*	*Tegund*	*Hámarks-lífmassi (tonn)*	*Niðurst. Skipulagsst.*	*Útgáfa leyfis*
Fiskeldi Austfjarða	28.8.2018	Seyðisfjörður	Lax	10.000	31.12.2021	Í vinnslu
Hábrún	28.1.2019	Skutulsfjörður Ísafjarðardjúp	Regnbogasilungur og þorskur	700	11.4.2018	10.12.2020
Arctic Sea Farm	7.3.2019	Patreks- og Tálknafjörður	Lax	7.800	16.5.2019	27.8.2019*
Fjarðarlax	7.3.2019	Patreks- og Tálknafjörður	Lax	12.200	16.5.2019	28.8.2019*
Arctic Sea Farm	16.5.2019	Arnarfjörður	Lax	4.000	13.7.2020	21.3.2022
Arctic Sea Farm	20.5.2019	Ísafjarðardjúp	Lax og regnbogasilungur	8.000	28.1.2021	Í vinnslu
Arctic Sea Farm	20.5.2019	Dýrafjörður	Lax	10.000	23.3.2020	7.5.2021
Arnarlax	21.5.2019	Ísafjarðardjúp	Lax og ófrjór lax	10.000	19.2.2021	Í vinnslu
Háafell	18.6.2019	Ísafjarðardjúp	Lax	6.800	22.12.2020	25.6.2021

* Um var að ræða endurútgáfu rekstrarleyfa sem ÚUA hafði fellt úr gildi, sbr. mál 3/2018 og 5/2018

Heimild: Matvælastofnun

Auk þessa hefur Matvælastofnun gefið út þrjú rekstrarleyfi vegna umsókna frá árunum 2020–2021 og hafði í nóvember 2022 alls til úrvinnslu 12 umsóknir um rekstrarleyfi sem hafði verið skilað inn á árunum 2020-2022. Samkvæmt svörum Matvælastofnunar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar voru ýmiss merki þess að umsækjendur hefðu hraðað undirbúningi og vinnu við umsóknir sínar í því skyni að þau ákvæði sem tekin voru upp í lög um fiskeldi árið 2019 myndu ekki ná til þeirra. Þannig hefðu frummatsskýrslur frá mismunandi eldisaðilum verið áþekkar að efni og innhaldi og dæmi þess að sömu villur væri að finna í ólíkum skýrslum. Ekki hefði verið haldið utan um slík tilvik með formlegum hætti.

1.4 Samþjöppun rekstrarleyfa

Sjö félög lögðu stund á sjókvíaeldi hér við land á tímabilinu 2014–2021. Tvö á Austfjörðum, þ.e. Fiskeldi Austfjarða hf. og Laxar Fiskeldi ehf., og fimm á Vestfjörðum, þ.e. Arctic Sea Farm hf., Arnarlax hf., Háafell ehf., Hábrún ehf. og ÍS 47 ehf. Hvorki Hábrún né ÍS 47 hafa rekstrarleyfi til laxeldis en bæði hafa leyfi til að ala regnbogasilung og þorsk í sjókvíum. Hábrún í Ísafjarðardjúpi og ÍS 47 í Önundarfirði. Háafell fékk leyfi frá Matvælastofnun til að ala lax í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi árið 2021 en hafði áður haft leyfi til að ala regnbogasilung og þorsk í sjókvíum á sama hafsvæði og til að ala lax í kvíum á landi á Nauteyri í Ísafjarðardjúpi. Bæði Arctic Sea Farm og Arnarlax hafa sótt um leyfi til að starfrækja sjókvíar í Ísafjarðardjúpi og árið 2020 fékk Arctic Sea Farm rekstrarleyfi til að ala regnbogasilung í sjókvíum við Snæfjallaströnd. Umsvif þessara tveggja félaga hafa aftur á móti verið mest í Patreksfirði, Tálknafirði, Arnarfirði og Dýrafirði.

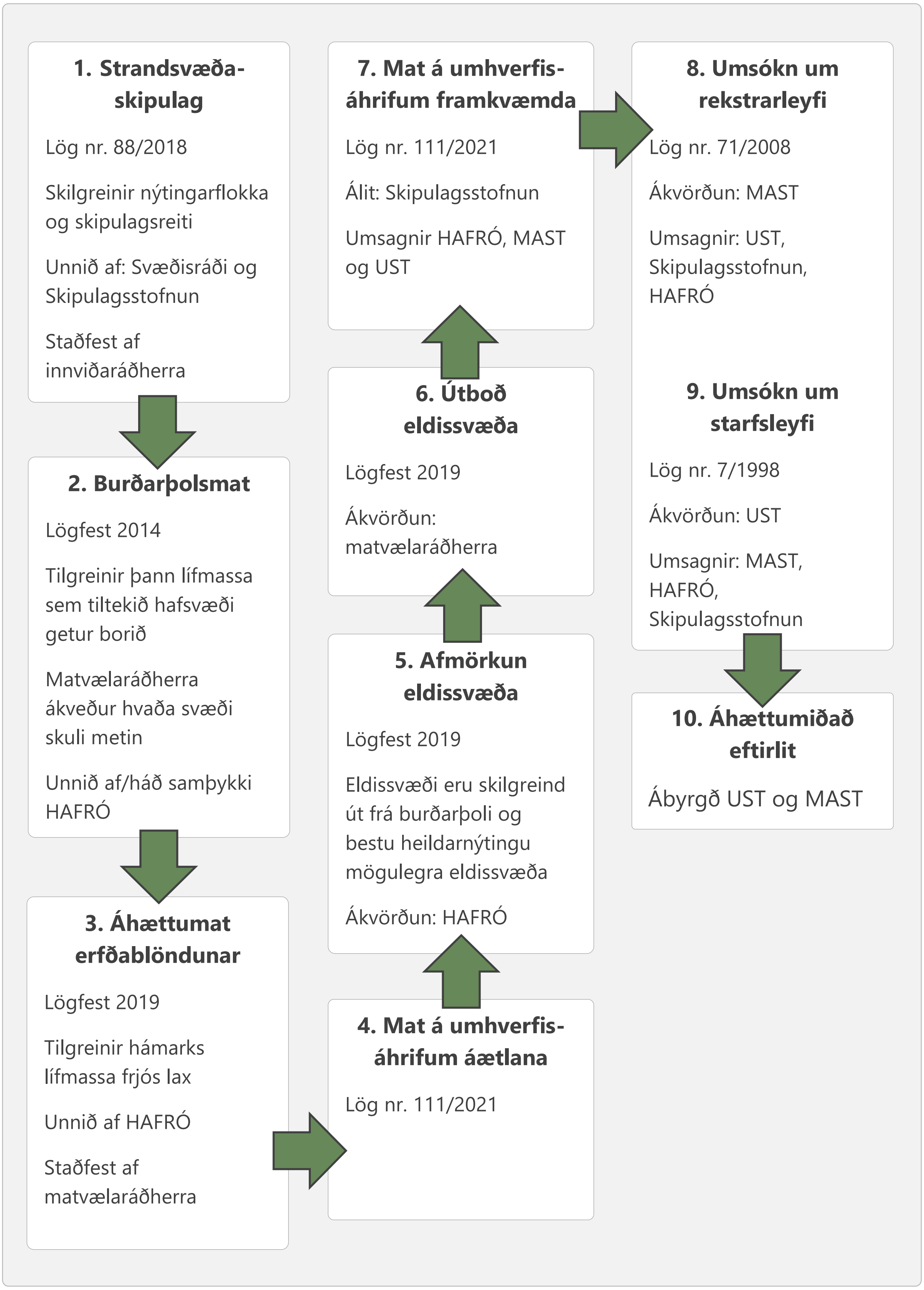
Þrjú ráðandi félög
14 af 16 rekstrarleyfum sjókvíaeldis eru á hendi félaga undir yfirráðum 3 norskra fyrirtækja.

Á síðustu árum hefur eignarhald þeirra félaga sem leggja stund á sjókvíaeldi þjappast nokkuð saman. Árið 2021 eignaðist ÍV SIF Equity Farming ehf. ráðandi hluti í bæði Hábrún og ÍS 47. Árið 2022 tilkynntu norsku félögin SalMar, móðurfélag Arnarlax, og Norwegian Royal Salmon (NRS), móðurfélag Arctic Fish ehf. (sem fer m.a. með eignarhald á Artic Sea Farm) að þau hefðu í hyggju að sameinast. Í október 2022 lá fyrir að til að uppfylla samrunaskilyrði sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti samrunanum seldi NRS 51,3% hlut sinn í Arctic Fish til norska fyrirtækisins Mowi fyrir 26,2 ma. kr. Þess má geta að næst stærsti hluthafi Arctic Fish, er Síldarvinnslan hf. sem fer með 34,2% hlut í félaginu. Starfsemi Mowi nær til 25 landa í 4 heimsálfum. Fiskeldi Austfjarða sem hefur haldið úti laxeldi í sjókvíum í Berufirði, Fáskrúðsfirði og Stöðvarfirði og Laxar Fiskeldi sem hefur haldið úti starfsemi í Reyðarfirði tilkynntu um sameiningu fyrirtækjanna undir merkjum Ice Fish Farm árið 2022 en norska fyrirtækið Måsøval hefur farið með meirihluta hlutafjár beggja félaga síðan 2020. Ice Fish Farm hefur sótt um rekstrarleyfi til að starfrækja 10 þúsund tonna sjókvíaeldi í Seyðisfirði sem bíður afgreiðslu.

1.5 Stjórnsýslulegur ferill

Gildandi lagarammi lýsir því ferli í stjórnsýslunni sem á við allt frá skipulagsstigi og þar til starfsemi sjókvíaeldis er hafin (sbr. mynd 1.7). Ekkert þeirra leyfa sem gefin hafa verið út til starfrækslu sjókvía og eru í gildi í dag hefur fengið umfjöllun sem núgildandi ferill gerir ráð fyrir. Ekki hefur verið lokið við gerð skipulags haf- og strandsvæða, enginn eldissvæði hafa verið skilgreind af Hafrannsóknastofnun og enginn slík svæði boðin út. Taka má fram að auk eftirlits af hálfu Matvælastofnunar á grundvelli laga um fiskeldi og laga um varnir gegn fisksjúkdómum og eftirlits Umhverfisstofnunar á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir þá ná einnig lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum til fiskeldisstöðva og þær sæta eftirliti Vinnueftirlits ríkisins í samræmi við það. Ekki er fjallað nánar um það í þessari skýrslu.

Mynd 1.7 Stjórnsýslulegur ferill fyrir starfsemi sjókvíaeldis

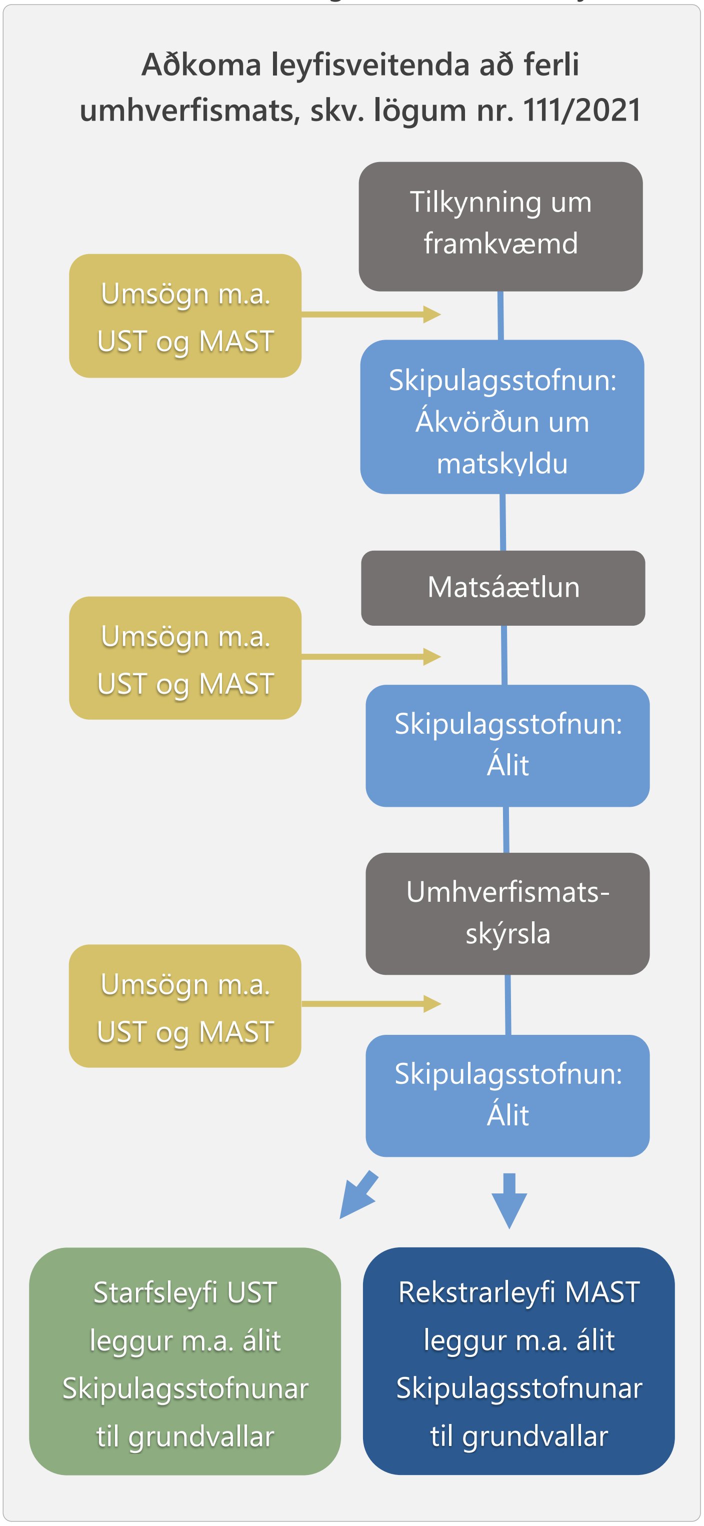


Heimild: Lög nr. 7/1998, 71/2008, 88/2018, 111/2021

2 Mat á umhverfisáhrifum, skipulag og skilgreining eldissvæða

2.1 Framkvæmd umhverfismats

Sjókvíaeldi þar sem hámarkslífmassi er 3.000 tonn eða meiri er ávallt háð umhverfismati á grundvelli laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Minni sjókvíaeldi flokkast undir framkvæmd sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og er því tilkynningaskyld, sbr. 19. gr. sömu laga. Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um hvort slíkar framkvæmdir skuli sæta umhverfismati og leitar í því skyni m.a. umsagnar leyfisveitenda, þ.e. Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar. Þó svo að Skipulagsstofnun komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmd sé ekki háð umhverfismati getur hún engu að síður sett fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrif.



Þegar liggur fyrir að umhverfismat skuli fara fram leggur framkvæmdaaðili fram matsáætlun um hvernig fyrirhugað er að standa að umhverfismati framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun tekur við áætluninni, auglýsir og leitar umsagna bæði frá almenningi en einnig viðeigandi umsagnaraðilum. Hvað snýr að sjókvíaeldi geta umsagnaraðilar verið viðkomandi skipulagsyfirvöld, Hafrannsóknastofnun, Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Fiskistofa, Vegagerðin, Samgöngustofa, Landhelgisgæslan, Minjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og Orkustofnun. Ef það berast athugasemdir sem ástæða er að bregðast við getur framkvæmdaraðili gert það að loknu kynningarferli. Skipulagsstofnun gefur svo út álit sitt

á matsáætlun framkvæmdaraðila innan sjö vikna frá því að fullnægjandi gögn berast. Í því skulu felast leiðbeiningar um vinnslu, efni og framsetningu umhverfismatsskýrslu.

Í 22. gr. laga nr. 111/2021 er kveðið nánar á um gerð og efni umhverfismatsskýrslu og ber framkvæmdaaðila m.a. að tryggja að umhverfismatið sé unnið af til þess hæfum sérfræðingum. Umhverfismatsskýrslan skal lögð fram til Skipulagsstofnunar sem kynnir skýrsluna fyrir almenningi og óskar eftir umsögnum viðkomandi aðila og stofnana. Að loknu umsagnar- og kynningartímabili hefur Skipulagsstofnun sjö vikur til að vinna úr umsögnum og viðbrögðum framkvæmdaraðila og útbúa álit sitt á skýrslunni sem felur í sér rökstudda niðurstöðu stofnunarinnar um umhverfismat framkvæmdarinnar. Eftir því sem við á getur álitið einnig falið í sér skilyrði um mótvægisaðgerðir og vöktun sem beint er til leyfisveitenda viðkomandi framkvæmdar. Í 27. gr. laga 111/2021 er leyfisveitendum lögð sú skylda á herðar að leggja álit Skipulagsstofnunar til grundvallar við útgáfu leyfa. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga sem felur m.a. í sér þær breytingar á 9. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi að álit Skipulagsstofnunar verði bindandi fyrir Matvælastofnun þegar kemur að útgáfu rekstrarleyfa, sbr. 390. mál á 153. löggjafarþingi. Með því yrði Matvælastofnun gert óheimilt að víkja frá niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar og þau skilyrði sem Skipulagsstofnun setur varðandi mótvægisaðgerðir eða vöktun yrðu að koma fram í rekstrarleyfinu.

Í tilfelli sjókvíaeldis hafa því bæði Umhverfisstofnun og Matvælastofnun veitt umsagnir um fyrirhugaða starfsemi umsækjenda, mögulega á þremur stigum, áður en kemur að auglýsingu og útgáfu rekstrar- og starfsleyfa. Í raun er um að ræða nokkra einföldun frá því hvernig umhverfismati framkvæmda var háttað fyrir gildistöku laga nr. 111/2021. Með þeim voru eldri lagabálkar um sama efni (þ.e. lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana) sameinaðir. Meðal annars voru felld úr lögunum ákvæði um frummatsskýrslu sem framkvæmdaraðila var gert að skila til Skipulagsstofnunar eftir að matsáætlun hafði verið afgreidd og áður en endanleg matsskýrsla var lögð fram. Líkt og með matsáætlanir og umhverfismatsskýrslur leitaði Skipulagsstofnun eftir umsögnum um frumatsskýrslur áður en þær voru afgreiddar. Önnur veigamikil breyting er fólgin í því að eina stjórnvaldsákvörðunin sem Skipulagsstofnun tekur í ferlinu snýr að matsskyldu framkvæmda.

2.2 Forsamráð, samþætt málsmeðferð og landfræðileg gagna- og samráðsgátt

Í lögum nr. 111/2021 voru tekin upp ákvæði um forsamráð og heimild til að leggja fram starfs- eða rekstrarleyfisumsókn samhliða umhverfismati, sbr. 8. og 11. gr. laganna. Ákvæði um samþætta málsmeðferð skv. 11. gr. byggir að mestu leyti á ákvæðum eldri matslaga en með nýjum lögum er það leyfisveitandi (Umhverfisstofnun eða Matvælastofnun) sem veitir heimild um samþættingu í stað Skipulagsstofnunar. Samþætting gerir það mögulegt að vinna að umhverfismatsskýrslu samhliða vinnslu starfs- eða rekstrarleyfa.

Forsamráði er ætlað að vera vettvangur þar sem framkvæmdaaðili, Skipulagsstofnun og leyfisveitendur geta komið saman í því skyni að stuðla að samræmdu og skilvirku ferli umhverfismats, skipulags og leyfisveitinga og greiða fyrir miðlun upplýsinga. Í þessu samhengi má jafnframt líta til þess að samkvæmt 7. gr. laganna var Skipulagsstofnun falið að starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt um skipulag, umhverfismat og leyfisveitingar. Með því átti meðal annars að ná fram skilvirkari vinnu og tímasparnaði hjá stofnunum og framkvæmdaraðilum, samnýtingu á vinnu milli stofnana og hraðari afgreiðsluferlum.

Þótt frumkvæði að forsamráði geti ýmist komið frá viðkomandi framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnun eða viðkomandi leyfisveitenda er Skipulagsstofnun falin ábyrgð á framkvæmdinni, þ.m.t. boðun funda og ritun fundargerða, sbr. 3. gr. reglugerðar 1381/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Hvað snýr að sjókvíaeldi hefur ekki reynt á ákvæði um forsamráð, enda hafa þær breytingar sem gerðar hafa verið á fiskeldislöggjöfinni haft í för með sér að engin áform um nýtt sjókvíaeldi er í umhverfismati hjá Skipulagsstofnun í dag.

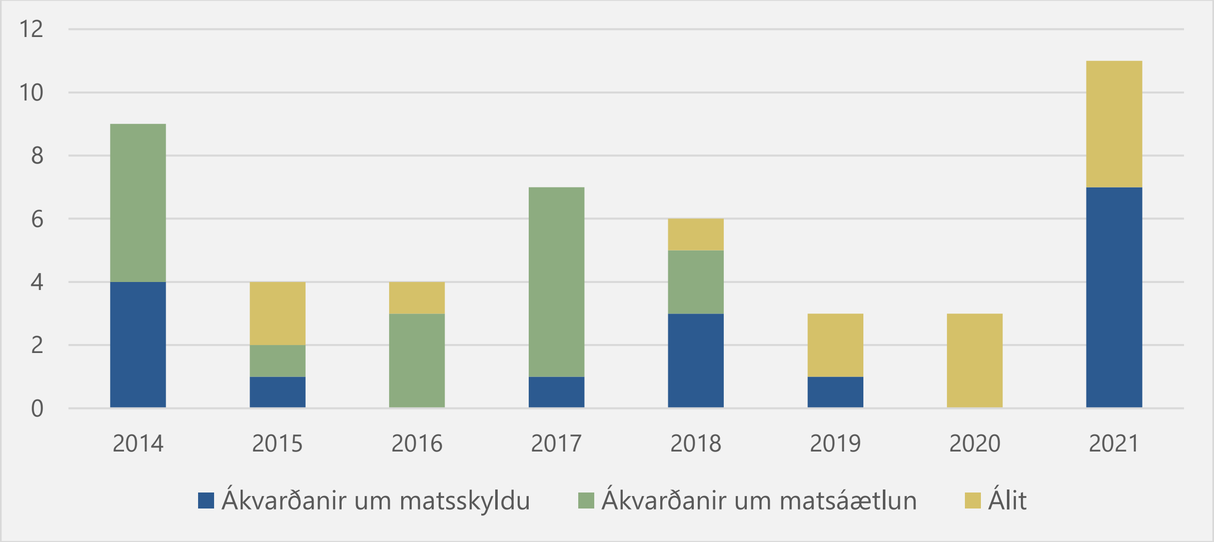
Eftir því sem við á getur forsamráð tekið til tímaáætlana, gagnaöflunar, skýrslugerðar og tengsla umhverfismats við leyfisveitingar, m.a. hvort og þá hvernig samþætting þessara ferla gæti verið háttað. Með samþættri málsmeðferð gera hlutaðeigandi aðilar með sér skriflegt samkomulag þar sem ábyrgð á einstökum verkþáttum, tímaáætlunum og skiptingu kostnaðar er tilgreind, sbr. 4. gr. reglugerðar 1381/2021. Samkvæmt reglugerðinni ber Skipulagsstofnun að gefa út leiðbeiningar um bæði tilhögun forsamráðs og samþættingar málsmeðferðar en stofnunin hefur ekki lokið við gerð þeirra.

> Ríkisendurskoðun telur að hvorutveggja, forsamráð og samþætting málsmeðferðar, vera til þess fallið að bæta stjórnsýslu sjókvíaeldis frá því sem verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur Skipulagsstofnun til að setja fram leiðbeiningar um hvorutveggja í samræmi við ákvæði laga nr. 111/2021 og reglugerðar 1381/2021. Þegar til kastanna kemur er mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld, þ.e. Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun sýni frumkvæði í þessu tilliti. Þá er brýnt að þessir aðilar, í samvinnu við matvælaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni markvisst að því að styrkja samráð og samvinnu í ferlinu og að verkfæri eins og landfræðileg gagna- og samráðsgátt nýtist í samræmi við ákvæði og markmið laganna allt frá mati á umhverfisáhrifum til útgáfu rekstrar- og starfsleyfa.

2.3 Umhverfismat vegna sjókvíaeldis 2014–2021

Á tímabilinu 2014–2021 tók Skipulagsstofnun 17 ákvarðanir um matsskyldu, 17 ákvarðanir um matsáætlanir, og skilaði 13 álitum vegna mála sem vörðuðu sjókvíaeldi, sbr. mynd 2.1. Þó svo að engin ný áform um sjókvíaeldi séu til meðferðar um þessar mundir þá fær stofnunin reglulega til meðferðar tilkynningar og matsskyldufyrirspurnir vegna breytinga á gildandi sjókvíaeldisleyfum.

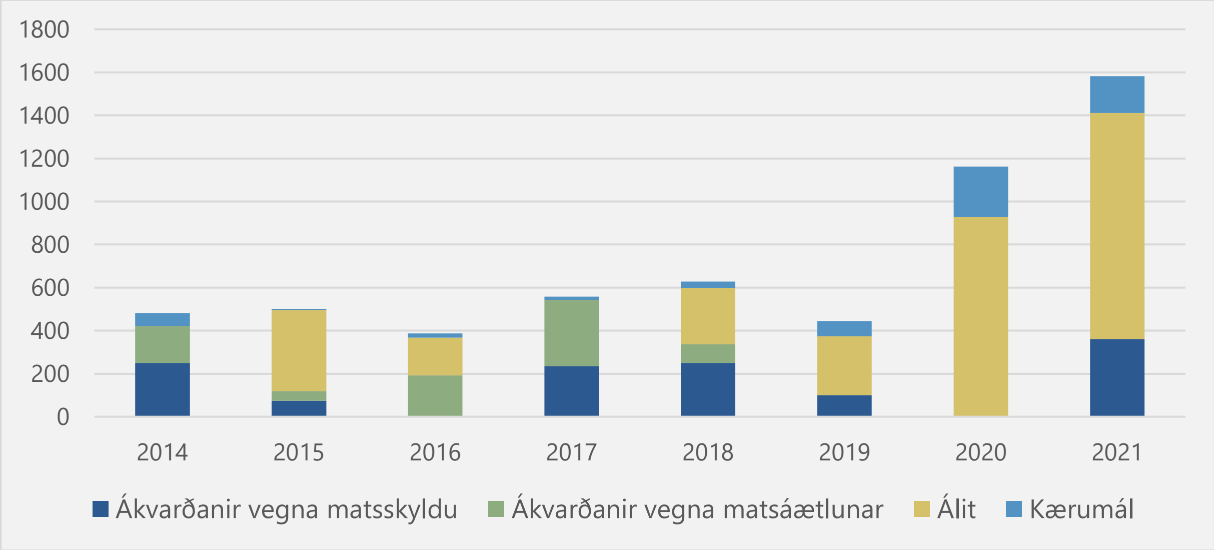
Mynd 2.1 Ákvarðanir og álit Skipulagsstofnunar sem varða sjókvíaeldi 2014–2021



Heimild: Skipulagsstofnun

Skipulagsstofnun heldur utan um og skráir tíma vegna verkefna sinna. Hvað snýr að verkefnum sem snúa að matsskyldu er tímafjöldi ýmist skráður á tiltekin matsskyldumál eða safnmál. Samkvæmt áætlun stofnunarinnar má gera ráð fyrir að tímafjöldi vinnustunda vegna þeirra hafi verið um 75 vinnustundir að meðaltali árin 2014–2021. Skráður tímafjöldi vegna vinnslu við ákvarðanir um matsáætlun var á sama tímabili 800,5 vinnustundir vegna 17 ákvarðana eða um 47 vinnustundir við hverja ákvörðun. Mun meiri tíma var varið til vinnslu álita en sú vinna tekur til yfirferðar á frummatsskýrslu framkvæmdaraðila, vinnu vegna kynningar á frummatsskýrslu og leitun umsagna, yfirferðar á matsskýrslu og vinnslu og útgáfu álits um mat á umhverfisáhrifum. Alls voru skráðar 3.066,5 vinnustundir á vinnslu álita á tímabilinu 2014–2021 en um var að ræða alls 13 álit. Vinnsla við hvert álit tók því um 236 tíma að meðaltali.

Mynd 2.2 Tímafjöldi vegna vinnslu ákvarðana og álita Skipulagsstofnunar sem varða sjókvíaeldi og kærumál

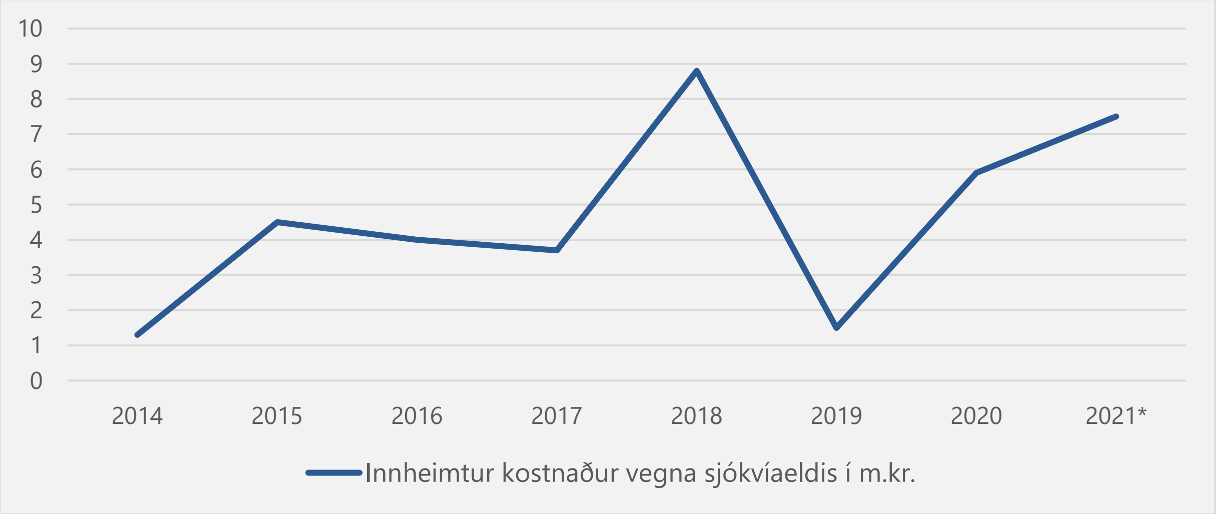


Heimild: Skipulagsstofnun

Sjö starfsmenn sinna málsmeðferð um mat á umhverfisáhrifum hjá Skipulagsstofnun. Ákveðin sérhæfing er til staðar innan hópsins og tilteknir starfsmenn sjá því að jafnaði um mál varðandi sjókvíaeldi. Stofnunin hefur innheimt gjald af framkvæmdaaðilum vegna þeirrar vinnu sem hlýst af afgreiðslu frummatsskýrslna, matsáætlunar og umhverfismatsskýrslu en ekki fyrir vinnu við matskyldufyrirspurnir.

Mynd 2.3 veitir yfirlit um hvernig innheimtur kostnaður Skipulagsstofnunar vegna sjókvíaeldis hefur þróast á tímabilinu. Heimild fyrir slíkri gjaldtöku er að finna í 33. gr. gildandi laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 og hliðstæð ákvæði var að finna í eldri lögum um umhverfismat framkvæmda. Gjaldskrá stofnunarinnar hefur ekki tekið breytingum síðan 2016.

Mynd 2.3 Innheimtur kostnaður Skipulagsstofnunar vegna sjókvíaeldis



* Einu máli lauk 31.12.2021 og var reikningur að fjárhæð 4,6 m.kr. vegna þess ekki gefinn út fyrr en árið 2022. Sú fjárhæð er ekki innifalin í þessum upplýsingum

Heimild: Skipulagsstofnun

> Ríkisendurskoðun telur að Skipulagsstofnun (ásamt umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti) þurfi að kanna hvort tímabært sé að endurskoða gjaldskrá nr. 205/2016 vegna mats á umhverfisáhrifum.

Þær upplýsingar sem Skipulagsstofnun tók saman að beiðni Ríkisendurskoðunar vegna þessarar úttektar tóku eingöngu til mála sem var lokið með ákvörðun eða áliti en ekki til fyrirspurna, upplýsingagjafar eða annarra erinda er varða sjókvíaeldi. Þá fer töluverður tími í vinnu við ráðgjöf um lagabreytingar, upplýsingagjöf, kærumál og fleira. Að sögn Skipulagsstofnunar má áætla að töluverður tími vegna slíkra erinda sé vanskráður. Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Skipulagsstofnun legði mat á þann tímafjölda sem starfsfólk stofnunarinnar hefði varið til að sinna kærumálum bæði fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og fyrir dómstólum. Samantekt stofnunarinnar tók til kærumála sem vörðuðu málsmeðferð hennar sjálfrar og kærumála vegna útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Athygli vekur hversu miklum tíma var varið í kærumál árin 2020 og 2021, þ.e. 235 tíma annars vegar og 170 tímum hins vegar.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Frá árinu 2012 hefur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úrskurðað í yfir 70 málum er tengjast sjókvíaeldi, þar af hafa 41 úrskurður fallið síðustu fjögur ár. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram í máli fulltrúa Skipulagsstofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar að á undanförnum árum hafi það verið regla fremur en undantekning að stjórnsýsluákvarðanir á þessu sviði séu kærðar til nefndarinnar.

Að sögn Skipulagsstofnunar hafa niðurstöður kærumála sýnt fram á að mikilvægt sé að mat á umhverfisáhrifum sé vel útfært og að gögn málsins séu af þeim gæðum að niðurstaða verði ekki dregin í efa. Oft hefur það spilað inn í að gögn í umhverfismati sjókvíaeldis hafi verið útbúin af fyrirtækjunum sjálfum eða aðilum sem eru sérfræðingar í fiskeldi í stað aðila sem eru sérfræðingar á sviði umhverfismats. Þannig hefur borið á því að upplýsingar í matsskýrslum séu ekki nægjanlega vel unnar og rangt farið með heimildir eða hugtakanotkun. Þannig hafa stofnanir í umsagnaferlinu bent á ýmis atriði sem bæði þarf að kanna betur eða þarfnast ítarlegri vöktunar eða rannsókna áður en hægt sé að draga ótvíræðar ályktanir um umhverfisáhrif. Því hefur Skipulagsstofnun talið það vera skyldu sína að óska sérstaklega eftir umsögnum sérfróðra aðila og fá álit annara stofnana á matinu áður en stofnunin gefur út ákvarðanir eða álit.

Hagsmunaaðilar hafa gagnrýnt að málsmeðferð Skipulagsstofnunar taki of langan tíma og að stofnunin taki við umsögnum vegna matsáætlana og umhverfismatsskýrslna löngu eftir að frestur til að skila þeim hafi runnið út. Þannig hafi afgreiðsla mála tengdum sjókvíaeldi tafist úr hófi fram. Að sögn Skipulagsstofnunar er helsta ástæða þess að stofnunin taki við umsögnum eftir að frestur hafi runnið út sú að umsagnirnar geta verið lykilþáttur í að upplýsa mál. Viðfangsefni umhverfismats sjókvíaeldis geti verið mjög tæknileg og fjölbreytt og umsagnir þar til bærra sérfræðinga því nauðsynlegar áður en ákvörðun er tekin eða álit gefið út. Þannig byggir Skipulagsstofnun heimild sína á að taka við umsögnum eftir lögbundin frest á 10. gr. stjórnsýslulaga um rannsóknarreglu eða samnefndri óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttarins.

Álitsumleitan og rannsókn máls er almennt veigamikill þáttur í undirbúningi ákvörðunar og almennt talið að vanræksla á að leita lögbundinnar umsagnar eða álits sé verulegur annmarki sem almennt leiði til ógildingar. Í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana er Skipulagsstofnun þó veitt heimild til að ljúka málum eftir að umsagnarfrestur hefur runnið út þó svo að ekki hafi allar umsagnir borist. Að sögn Skipulagsstofnunar hefur hún eftir þessa breytingu vegið og metið hvort beðið skuli eftir umsögn eða hvort mál teljist nægjanlega upplýst til að ljúka málinu.

Laxalús

Laxalús er algengt sníkjudýr á laxfiskum, bæði í villtum stofnum og eldisfiski. Lúsin á uppruna sinn í villtum laxfiskum og magn villtra tegunda nærri eldissvæði getur því haft áhrif á smittíðni hjá eldislaxi. Í sjókvíum hafa lýsnar aðgang að hýslum í miklum þéttleika og eftir að eldislax hefur smitast, margfaldast framleiðslan af laxalús á eldissvæðinu og hafstraumar taka að dreifa sviflægum lúsalirfum. Þannig getur magnast upp smit í umhverfinu ef ekki er gætt að því að hvíla eldissvæði með skipulegum hætti. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar um drög að þessari skýrslu kemur fram að huga þurfi betur að þessu vandamáli við mat á umhverfisáhrifum þar sem það kunni að verða viðvarandi á næstu árum, ekki síst með aukningu eldisumsvifa. Ekki megi horfa fram hjá því að lúsin geti verið kostnaðarsamt vandamál og ekki útséð með umhverfisáhrif vegna mótvægisaðgerða í formi lyfjagjafar. Almennt telur Hafrannsóknastofnun að þekkingu á laxa- og fiskilús sé ábótavant hér á landi og þörf sé á auknum rannsóknum út frá hagsmunum eldisins og vegna villtra nytjastofna.

2.4 Skipulag haf- og strandsvæða

Þegar lögum um fiskeldi var breytt með lögum nr. 49/2014 kom fram í umsögn Umhverfisstofnunar við lagafrumvarpið að skortur á skipulagi utan netalaga hefði leitt til hagsmunaárekstra þegar kæmi að nýtingu haf- og strandsvæða. Um væri að ræða einn helsta veikileika við leyfisveitingu og stjórnsýslu fiskeldis sem hefði m.a. leitt til tafa við afgreiðslu mála. Skortur væri á yfirsýn og enginn einn aðili ábyrgur fyrir samþættingu ólíkra sjónarmiða ólíkt því sem gerist á landi þar sem skipulagsáætlanir stýra nýtingu. Því væri brýnt að flýta setningu löggjafar um skipulag á haf- og strandsvæðum.

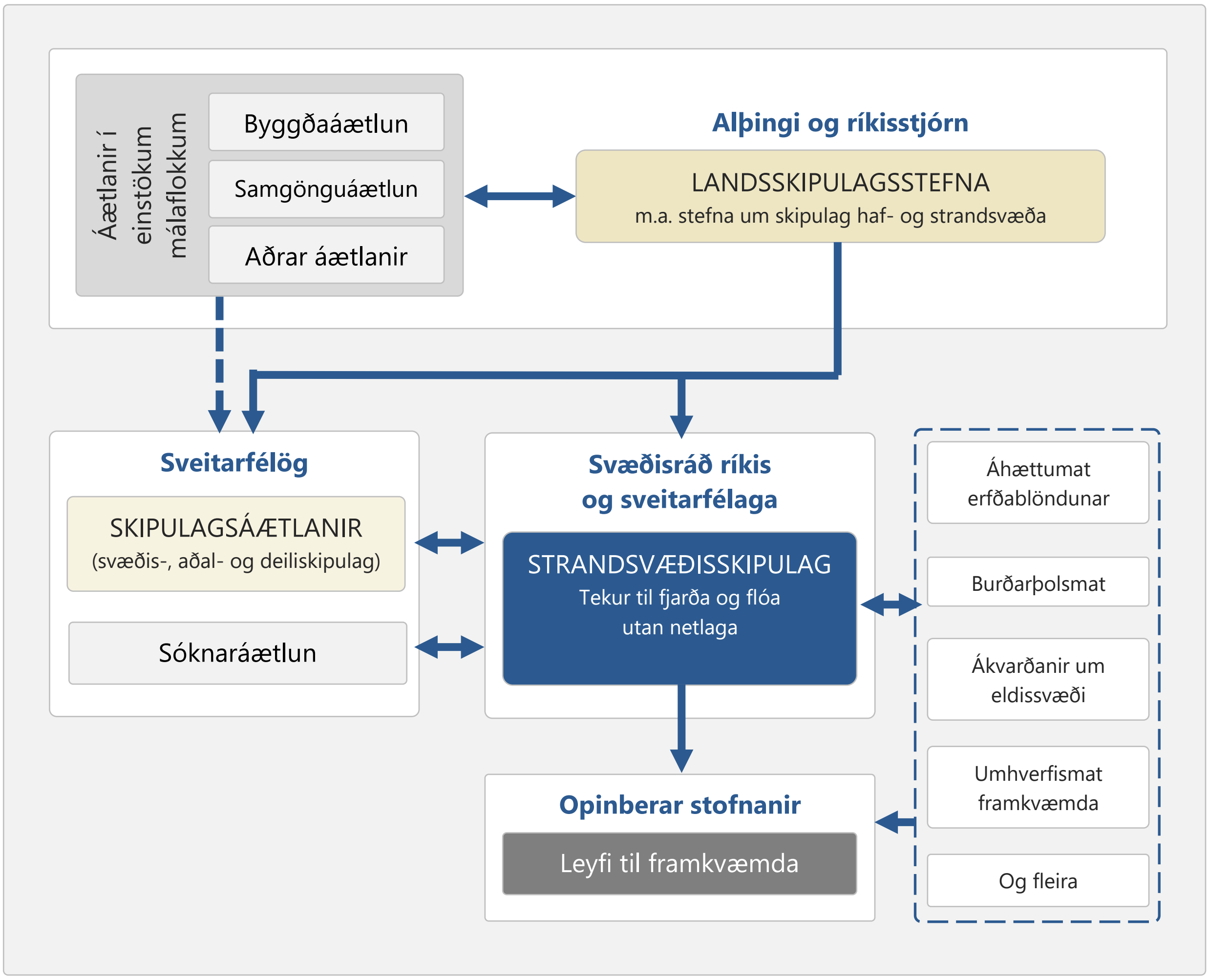
Skipulag haf- og strandsvæða

2011	Nefnd á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leggur til að sérlög um skipulag haf- og strandsvæða verði sett
2014	Við breytingar á lögum um fiskeldi kom fram að skortur á skipulagi strandsvæða væri meðal helstu veikleika í stjórnsýslu sjókvíaeldis
2016	Starfshópur skilar ráðherra tillögu að frumvarpi til heildarlaga um skipulag haf- og strandsvæða
2018	Lög nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða taka gildi
2020	Reglugerð nr. 330/2020 um gerð strandsvæðaskipulags sett
2022	Tillögur að strandsvæðaskipulagi Austfjarða og Vestfjarða kynntar af viðkomandi svæðisráðum

Lög nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða tóku gildi 29. júní 2018. Meðal skilgreindra markmiða laganna er að nýting og vernd auðlinda haf- og strandsvæða verði í samræmi við skipulag sem byggist á heildarsýn á málefni hafsins. Jafnframt skal tryggja bæði samráð og samvinnu við sveitarfélög, almenning og aðra hagsmunaaðila sem og að tryggja faglegan undirbúning framkvæmda á haf- og strandsvæðum.

Innviðaráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála, sbr. 4. gr. laganna. Skipulagsstofnun er ráðherra til aðstoðar og hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Ráðherra skipar átta manna svæðisráð til að annast gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu svæði. Auk þess að leggja svæðisráðum til aðstöðu og starfsmann vegna funda er Skipulagsstofnun svæðisráðum til ráðgjafar og annast gerð strandsvæðisskipulags í þeirra umboði og í samræmi við þá málmeðferð sem lögin kveða á um. Auk þess gerir stofnunin tillögu að stefnu um skipulag haf- og strandsvæða sem hluta af landsskipulagsstefnu, sbr. 3. kafla skipulagslaga nr. 123/2010.

Mynd 2.4 Tengsl strandsvæðisskipulags við aðra áætlanagerð stjórnvalda og leyfisveitingar



Heimild: Tillögur að strandsvæðaskipulagi Aust- og Vestfjarða

Við undirbúning og samþykkt laganna var lögð sérstök áhersla á að unnið yrði strandsvæðaskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði, sbr. bráðabirgðaákvæði laganna. Um brýnt úrlausnarefni var að ræða í ljósi aukinna umsvifa sjókvíaeldis á þeim svæðum. Svæðisráð hefur samþykkt tillögur að strandsvæðaskipulagi Vestfjarða og Austfjarða og sent þær innviðaráðherra til staðfestingar. Í bráðabirgðaákvæði laga nr. 88/2018 segir að endurskoðun þeirra eigi að fara fram þegar vinnu við gerð strandsvæðaskipulags er lokið, en þó eigi síðar en þremur árum eftir gildistöku laganna. Þegar ráðherra hefur staðfest tillögurnar telur Skipulagsstofnun tilefni til að endurskoða lögin, en vinna við skipulagið hafi ekki hafist við gildistöku laganna heldur á vormánuðum 2020, og gert hafi verið ráð fyrir að vinnan tæki þrjú ár.

Samhliða gerð skipulagsins var gert umhverfismat á því til að tryggja að skipulagið stuðli að sjálfbærri þróun og til að draga úr neikvæðum áhrifum á umhverfið. Í skipulaginu eru sérstakir reitir afmarkaðir í skipulagi og flokkaðir í ólíka nýtingarflokka vegna verndunar, siglinga, lagna og vega, orkuvinnslu, staðbundinnar nýtingar eða almennrar nýtingar. Við gerð tillagnanna var tekið tillit til núverandi nýtingar svæðanna og skilgreind eldissvæði samkvæmt rekstrar- og starfsleyfum að meginstefnu höfð innan svæða sem skilgreind eru fyrir „staðbundna nýtingu“ samkvæmt nýtingarflokkun tillagnanna.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá Skipulagsstofnun um hvort komið hefðu í ljós tilvik þar sem skilgreind eldissvæði samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum fyrir sjókvíaeldi sköruðust á við aðra nýtingu. Samkvæmt svari stofnunarinnar var skörunin einkum af tvennum toga. Í fyrsta lagi voru sjö tilvik þar sem skilgreind eldissvæði náðu inn á helgunarsvæði sjóstrengja, sbr. lög nr. 81/2003 um fjarskipti.

Skörun
Skilgreind eldissvæði skarast bæði við helgunarsvæði sjóstrengja og ljósgeira siglingavita

14
tilvik

Í öðru lagi voru sjö tilvik þar sem eldissvæði voru innan hvítra ljósgeira siglingarvita, sbr. lög nr. 132/1999 um vitamál. Í þeim tilvikum voru sett ákvæði um að leita þurfi umsagna Landhelgisgæslunnar og Samgöngustofu. Í þeim tilvikum sem um alþjóðlega siglingaleiðir er að ræða (Reyðarfjörður) voru settir skilmálar þess efnis að óheimilt sé að staðsetja sjókvíaeldisstöð nær hvítum ljósgeisla en 50 metra og að ef botnfestingar kvíanna séu innan ljósgeirans verði þær að vera á a.m.k. 50 metra dýpi.

Í þessu samhengi má benda á að í athugasemdum Samgöngustofu við tillögur að strandsvæðaskipulagi Austfjarða og Vestfjarða kemur fram að öryggi siglinga hafi á tilteknum svæðum verið vikið til hliðar fyrir svæði fyrir staðbundna nýtingu undir eldissvæði. Vísar stofnunin þar m.a. til Seyðisfjarðar, Reyðarfjarðar og Ísafjarðardjúps. Í ljósi aukinnar ásóknar í nýtingu strandsvæða telur Samgöngustofa að þörf sé á að ákvarða siglingaleiðir til að tryggja öryggi. Stofnunin hafi þegar hafið þá vinnu meðal annars með aðkomu Landhelgisgæslunnar sem setti m.a. fram þær athugasemdir við skipulagstillögurnar að afmörkun siglingasvæða samkvæmt þeim tryggði ekki nægilega vel öryggi siglinga. Að mati Landhelgisgæslunnar verði að gera ráð fyrir að öryggissvæði siglingaleiða sé a.m.k. 200 metrar en ekki 50 metrar líkt og tillögurnar gera ráð fyrir.

Ríkisendurskoðun fundaði með formanni svæðisráða Austfjarða og Vestfjarða við gerð þessarar úttektar áður en tillögurnar voru kynntar í júní 2022. Þar kom m.a. fram að verkefnið hefði reynst stærra og flóknara en gert var ráð fyrir í upphafi en heilt yfir hefði starfið í svæðisráðunum gengið vel. Þó hefði mátt gera betur hvað snýr að virkni þeirra samráðshópa sem var ætlað að vera svæðisráðum til ráðgjafar og samráðs við undirbúning og gerð skipulagsins. Tvennt vekur athygli sem kom upp við vinnu svæðisráðanna. Í fyrsta lagi hversu takmarkaðar athugasemdir viðkomandi skipulagsyfirvöld og hagsmunaaðilar hvað snýr að nýtingu strandsvæða, hafa í gegnum tíðina sett fram við kynningu starfs- og rekstrarleyfa sjókvíaeldis, og þá sérstaklega hvað snýr að staðsetningu þeirra. Í öðru lagi hversu takmörkuð þekking er í raun og veru fyrir hendi hvað snýr að ástandi hafsins og strandsvæða. Því verði að gera mikla bragarbót á öflun gagna og vöktun á vistkerfum við undirbúning og ákvörðun um nýtingu.

3 Burðarþolsmat og ákvörðun eldissvæða

3.1 Álitamál um skilgreiningu hugtaka

Ákvæði um burðarþolsmat voru, með lögum nr. 49/2014, tekin upp í lög um fiskeldi sem tæki til að stýra lífrænu álagi af sjókvíeldi. Ósamræmi milli skilgreiningar laganna á hugtakinu, hvernig því var beitt í löggjöfinni sjálfri og lögskýringargögnum og hvernig framkvæmd laganna hefur verið háttað hefur verið til þess fallið að valda misskilningi.

Samkvæmt skilgreiningu felur burðarþolsmat í sér mat á þoli fjarða eða afmarkaðra hafsvæða til að taka á móti auknu lífrænu álagi án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið og viðkomandi vatnshlot. Aftur á móti var í tilteknum ákvæðum laga nr. 49/2014 gjarnan vísað til burðarþolsmats fyrir viðkomandi sjókvíaeldissvæði. Til dæmis voru þar ákvæði um að burðarþolsmat fyrir viðkomandi sjókvíaeldissvæði þyrfti að fylgja umsóknum um rekstrarleyfi, sbr. 5. gr. laganna. Þá vísuðu bæði 8. og 12. gr. laganna til burðarþols viðkomandi sjókvíaeldissvæða en þau er enn að finna í gildandi lögum um fiskeldi, sbr. 10. og 15. gr. Sama beiting hugtaksins setur mark sitt á athugasemdir við það lagafrumvarp sem síðar var samþykkt sem lög nr. 49/2014, þ.e.a.s. gjarnan er vísað til burðarþolsmats viðkomandi sjókvíaeldissvæða.

Þetta er bagalegt sérstaklega í ljósi þess að hugtakið sjókvíaeldissvæði var einnig nýmæli í lögum nr. 49/2014 og er samkvæmt skilgreiningu fjörður eða afmarkað hafsvæði fyrir sjókvíaeldi. Mikilvægt er að hafa hugfast að fjörðum og afmörkuðum hafsvæðum sem eru burðarþolsmetin getur verið skipt upp í fleiri en eitt sjókvíaeldissvæði enda ræðst afmörkun þeirra af niðurstöðum rannsókna af dreifingu sjúkdómsvalda og ætti því að vera háð ákvörðun Matvælastofnunar. Innan hvers sjókvíaeldissvæðis geta síðan verið fleiri en eitt eldissvæði.

Í þessu samhengi vekur athygli að hvorki í lögum nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum né í reglugerð nr. 300/2018 um velferð lagardýra, varnir gegn sjúkdómum og heilbrigðiseftirlit með eldisstöðum er fjallað um sjókvíaeldissvæði eða afmörkun þeirra. Aftur á móti hefur Matvælastofnun á síðustu árum tilgreint í útgefnum rekstrarleyfum innan hvaða sjókvíaeldissvæðis viðkomandi eldissvæði eru, enda verða leyfin að tilgreina hnit eldissvæða og sjókvíaeldisstöðva. Það á þó ekki við öll gildandi rekstrarleyfi að þau tilgreini sjókvíaeldissvæði. Í ársskýrslum dýralæknis fisksjúkdóma Matvælastofnunar var fyrst vísað til sjókvíaeldissvæða í skýrslu vegna ársins 2016 en svo virðist sem að í þeim skýrslum sé hugtakið lagt að jöfnu við eldissvæði. Loks má benda á að í framkomnum tillögum að skipulagi haf- og strandsvæða fyrir Vestfirði og Austfirði er hvergi vísað til sjókvíaeldissvæða en víða til eldissvæða og sjókvíaeldisstöðva.

Þegar lögum um fiskeldi var breytt með lögum nr. 101/2019 voru m.a. gerðar þær breytingar að ráðherra var falið að taka ákvörðun um hvaða firði eða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær það skuli gert. Hafrannsóknastofnun, eða aðila sem stofnunin samþykkti, var falin framkvæmdin auk þess sem stofnunin átti að ákvarða eldissvæði innan þeirra svæða sem væru burðarþolsmetin hverju sinni, sbr. 6. gr. b. laga nr. 71/2008. Ráðherra hefur síðan heimild til að úthluta eldissvæðum með útboði. Samhliða var ákvæði 8. gr. sömu laga þess efnis að mat á burðarþoli þyrfti að fylgja umsókn um rekstrarleyfi fellt niður. Í athugasemdum lagafrumvarps sem varð að lögum nr. 101/2019 sagði um þá breytingu að ákvæðið væri óþarft þar sem burðar-

þolsmat væri forsenda fyrir úthlutun eldissvæða. Í greinargerð frumvarpsins kom jafnframt fram að gera mætti ráð fyrir því að yrði það að lögum myndi álitamálum vegna leyfisveitinga og staðsetningar sjókvía fækka þar sem það leyfisveitingakerfi sem lögin fólu í sér gerði ráð fyrir að búið væri að áætla staðsetningu og burðarþol hvers eldissvæðis þegar úthlutun færi fram. Í athugasemdum frumvarpsins við 7. gr. þess sagði enn fremur um þetta atriði:

> ***Það er hins vegar nýmæli að Hafrannsóknastofnun skipti hafsvæðum upp í möguleg eldissvæði þegar svæði eru burðarþolsmetin. Þetta mun líklega þýða að burðarþolsmatið verður ítarlegra en áður hefur verið þar sem stofnunin þarf mögulega að framkvæma frekari rannsóknir á lífrænu álagi svæðisins þannig að skýrari mynd fáist af vistfræði og umhverfi svæðisins.***

Þetta hefur ekki verið raunin og því fer fjarri að burðarþol eldissvæða liggi fyrir líkt og ráða mátti af frumvarpinu að myndi verða raunin. Hafa verður í huga að þeir firðir eða hafsvæði sem hafa verið metin til burðarþols eru mjög ólík, benda má á Stöðvarfjörð og Ísafjarðardjúp í því sambandi. Stöðvarfirði er ekki skipt upp í fleiri en eitt sjókvíaeldissvæði og þar hefur einungis einn aðili rekið sjókvíar á einu eldissvæði. Auk þess sem svæðin eru haffræðilega mjög ólík þá eru í Ísafjarðardjúpi nokkur sjókvíaeldissvæði og 14 skilgreind eldissvæði samkvæmt útgefnum rekstrarleyfum og fleiri en eitt fyrirtæki sem ýmist rekur eða fýsir að reka þar sjókvíar. Að sögn Hafrannsóknastofnunar myndi mat á burðarþoli sjókvíaeldissvæða, hvað þá eldissvæða, í flestum tilfellum krefjast mun ítarlegri rannsókna en stofnunin hefur hingað til ráðist í. Nánar er fjallað um fjármögnun burðarþolsrannsókna í kafla 6.2.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að taka frumkvæði að því að samræmd hugtakanotkun hvað snýr að sjókvíaeldi sé tryggð þvert á lagabálka og milli stjórnsýslueininga, sérstaklega hvað varðar hugtökin burðarþolsmat og sjókvíaeldissvæði. Taka þarf til athugunar hvort endurskoða þurfi fiskeldislöggjöfina í þessu sambandi.

3.2 Forsendur burðarþolsmats

Niðurstöður Hafrannsóknastofnunar um burðarþol tiltekinna hafsvæða fela í sér mat sem er háð óvissu. Í matinu er m.a. tekið mið af efna- og eðlisfræðilegum breytum á hafsvæðinu en minna fjallað um utanaðkomandi áhrif eins og sjúkdóma eða lúsavandamál. Mikilvægt er því að huga að því hvernig bæta megi matið. Einnig má benda á að óháðir sérfræðingar sem rýnt hafa burðarþolslíkanið hafa tiltekið að það sé ekki nógu ítarlegt til að fullyrða megi um lífrænt álag vegna tiltekinna eldisstöðva í hverjum firði (sjá kafla 3.3.2). Burðarþolsmat gæti hins vegar verið góður upphafspunktur sem fjalla þyrfti um í umhverfismati þegar kæmi að umsóknum um leyfi á viðkomandi svæði. Hafrannsóknastofnun hefur einnig tekið undir þetta mat og bent á að burðarþolsmatið sé ekki nógu ítarlegt til að leggja mat á einstaka sjókvíaeldissvæði án ítarlegri rannsókna á vistkerfi fjarða.

Heimildir ráðherra til reglusetningar
Benda verður á að í 4. gr. a. laga um fiskeldi nr. 71/2008 er ráðherra veitt heimild til að setja með reglugerð nánari ákvæði um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, um auglýsingu, úthlutun eldissvæða, skilmála úthlutunar, hvað teljist hagstæðasta tilboð og um afturköllun tilboðs. Ráðherra hefur nýtt þá heimild til að setja sérstaka reglugerð nr. 588/2020 um útboð eldissvæða. Um sjálfa skiptingu hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegrar eldissvæða er aftur á móti fjallað í 6. gr. reglugerðar nr. 540/2020. Þar er fyrst og fremst fjallað um lögformlegar forsendur skiptingarinnar en ekki horft til efnislegra eða fræðilegra forsendna. Þá er eftirtektarvert að reglugerðarheimild ráðherra, sbr. 6. gr. b. laga um fiskeldi, hvað snýr að burðarþolsmatinu sem slíku er takmörkuð við meðferð, útgáfu og breytingu þess en nær ekki til þess með hvaða hætti það skuli framkvæmt. Matvælaráðherra hefur ekki nýtt þessa heimild.

Að sögn Hafrannsóknastofnunar er skortur á skýrari ákvæðum hvað varðar gerð burðarþolsmats. Benda má á að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur komist að þeirri niðurstöðu að burðarþolsmat, sem og áhættumat erfðablöndunar skuli háð umhverfismati áætlana. Því sé ekki nógu skýrt hvernig Hafrannsóknastofnun skuli standa að gerð, kynningu og útgáfu matsins. Þá hefur stofnunin bent á að í 2. mgr. 6. gr. b. laga um fiskeldi sé ákvæði sem skyldi hana til að endurskoða matið svo oft sem þurfa þykir að hennar mati. Það er því mjög óljóst hvaða skilyrði það eru sem kalli á endurskoðun. Hafrannsóknastofnun hefur einnig gert athugasemd við að með því að skilyrða burðarþolsmat í mat á umhverfisáhrifum áætlana sé stofnunin orðin framkvæmdaraðili (stjórnvald) en ekki einungis ráðgefandi aðili. Því fylgi aukinn kostnaður og mannaflaþörf vegna stjórnsýslulegrar umsýslu.

HAFRANNSÓKNASTOFNUN
Rannsókna- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna

Í lögum nr. 112/2015 um Hafrannsóknastofnun, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatna er skilgreint í 5. gr. laganna hvert hlutverk stofnunarinnar er og skiptist greinin í 18 töluliði. Megin hlutverkið snýr að rannsóknum og þekkingaröflun um eiginleika og lífríki í ám og vötnum landsins sem og hafinu umhverfis það. Þá skuli stofnunin veita umsagnir og ráðgjöf til stjórnvalda og hagsmunaaðila sem og að miðla upplýsingum um niðurstöður rannsókna til þeirra sem og almennings. Þá eigi gögn stofnunarinnar að vera aðgengileg eftir því sem við á.

Eftir að fyrir lá að burðarþolsmat skuli háð umhverfismati áætlana ákváðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Hafrannsóknastofnun að vinna umhverfismatsskýrslu fyrir burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar á Austfjörðum og Vestfjörðum í samræmi við ný lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021. Umhverfismatsskýrsla lá fyrir í október

2021 og hafði niðurstaða umhverfismatsins hvorki áhrif á burðarþolsmat stofnunarinnar né niðurstöður áhættumatsins (sjá kafla 5).

3.3 Framkvæmd burðarþolsmats

Við mat á burðarþoli fjarða og hafsvæða er stuðst við fyrirliggjandi þekkingu, líkön og rannsóknir sem gerðar hafa verið. Líkön byggja á hafeðlisfræðilegum, hafefnafræðilegum og vistfræðilegum þáttum á því svæði sem verið er að meta hverju sinni. Þeir þættir sem ákvarða burðarþol fjarða og sjókvíaeldissvæða eru einkum straumar, dýpi, lögun sjávarbotns (þröskuldsfirðir) og viðmið sem stjórnvöld setja varðandi ásættanleg áhrif á lífríkið. Þar er helst að nefna þau viðmið sem sett eru samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Samkvæmt þeim skal ástand vatnshlota (þ.m.t. strandsjávar) ekki hnigna vegna starfsemi líkt og sjókvíaeldis.

> ***Vatnshlot og Vatnaáætlun***: Vatnshlot er afmörkuð eining vatns, svo sem allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó. Vatnshlot eru flokkuð og gefin tiltekin raðnúmer í stjórnsýslulegum tilgangi. Slík flokkun er ein forsenda markvissrar stjórnar vatnamála. Tiltekið stöðuvatn eða straumvatn getur verið eitt vatnshlot en afmörkun vatnshlota í strandsjó er ekki eins augljós. Í maí 2022 kom út fyrsta *Vatnaáætlun Íslands 2022–27*. Í áætluninni er sett fram stefna stjórnvalda í vatnamálum og gerð grein fyrir kortlagningu vatnshlota, flokkun og greiningu á ástandi vatns og eiginleikum þess auk vöktunar og aðgerða sem skilgreindar eru til að ná fram góðu ástandi vatns. Samkvæmt áætluninni eru strandsjávarhlot hér við land 76 talsins.

Um sama leyti og ákvæði um burðarþol var lögfest árið 2014 í lögum um fiskeldi dró mjög úr fjárveitingum til stjórnar vatnamála. Því var ekki búið að vinna matskerfi fyrir vistfræðilega gæðaþætti til að meta ástand strandsjávar þegar Hafrannsóknastofnun byrjaði að vinna burðarþolsmat fyrir tiltekin hafsvæði eftir að ákvæði þess efnis voru tekin upp í lög um fiskeldi árið 2014. Hins vegar var horft til reglugerðar nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Einkum var horft til álags á lífríki botns, súrefnisstyrk og styrk næringarefna í sjó. Þá voru gerðar mælingar á grundvallarþáttum, þ.e. eðlisþyngd, hita, seltu, súrefnisstyrk og súrefnismettun auk straummælinga á tilteknu tímabili sem nýttar voru í reiknilíkön til að líkja eftir umhverfisferlum og áhrifum frá fiskeldi. Að sögn Hafrannsóknastofnunar eru afdrif efna sem notuð eru og koma frá fiskeldi þekkt í stórum dráttum. Álagið er mest á öðru ári eldislaxins og eru áætluð efni frá því ári sett inn í líkanið. Mat á álagi miðar mest að fóðurnotkun.

3.3.1 Niðurstaða burðarþolsmats

Hafrannsóknastofnun hefur birt mat á burðarþoli tíu hafsvæða, sbr. yfirlit í töflu 3.1. Á Vestfjörðum hafa fimm svæði verið metin með samtals burðarþol 82.500 tonna hámarkslífmassa. Fimm firðir á Austfjörðum hafa verið metnir með samtals burðarþol 62.000 tonn. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við gerð þessarar úttektar hefur Mjóifjörður þar að auki verið burðarþolsmetinn en það mat hefur enn ekki verið gefið út. Eins og tekið hefur verið fram er ekki lagt mat á einstaka svæði innan hafsvæðanna heldur er lagt mat á þol þeirra í heild. Byggja niðurstöður á þeim rannsóknum sem til eru um viðkomandi fjörð eða hafsvæði og lúta að mögulegu lífrænu álagi vegna sjókvíaeldis.

Tafla 3.1 Niðurstaða burðarþolsmats

	Burðarþol (tonn)
Vestfirðir	
Patreksfjörður og Tálknafjörður	20.000
Arnarfjörður	20.000
Dýrafjörður	10.000
Önundarfjörður	2.500
Ísafjarðardjúp	30.000
Samtals Vestfirðir	**82.500**
Austfirðir	
Berufjörður	10.000
Stöðvarfjörður	7.000
Fáskrúðsfjörður	15.000
Reyðarfjörður	20.000
Seyðisfjörður	10.000
Samtals Austfirðir	**62.000**

Heimild: Hafrannsóknastofnun

3.3.2 Rýni burðarþolsmats

Í nefnd sem ráðherra skipaði árið 2020 var óháðum sérfræðingum falið að fara yfir það burðarþolsmat sem Hafrannsóknastofnun hafði áætlað í skýrslum sínum sem gerðar voru á árunum 2015–19. Nefndin vakti athygli á því að líkanið sem Hafrannsóknastofnun notaði (ACExR-LESV) til að áætla áhrif fiskeldis á umhverfið væri upphaflega smíðað og prófað með gögnum úr skoskum sjávarlónum sem svipar að einhverju leyti til íslenskra fjarða. Nefndin ráðlagði Hafrannsóknastofnun að sannprófa líkanið á gögnum úr íslenskum fjörðum og birta niðurstöður í ritrýndum tímaritum. Enn fremur þyrfti að gera aðgengilegri upplýsingar um þau viðmiðunargildi sem valin væru fyrir umhverfisbreytur, áætlað burðarþol hvers fjarðar og áætluð áhrif á hvern fjörð ef farið er út fyrir það burðarþol.

Þá benti nefndin á að burðarþolslíkön Hafrannsóknastofnunar væru ekki nógu ítarleg til þess að veita upplýsingar um hverja eldisstöð. Til að mynda væri þess ekki getið í tækniskýrslum stofnunarinnar hvar í tilteknum firði eldistöðvar væru staðsettar. Þá næði líkanið ekki yfir öll áhrif fiskeldis á umhverfið. Að mati nefndarinnar ætti einungis að líta á burðarþol sem fyrsta skref í áætlanagerð um fiskeldi og að umsóknum um rekstrarleyfi ætti að fylgja nákvæmara umhverfismat. Í slíku umhverfismati væri m.a. sýnt fram á að tillögur væru í samræmi við reiknað burðarþolsmat. Í viðbrögðum sínum tók Hafrannsóknastofnun undir allar ábendingar nefndarinnar og tók m.a. fram að verið væri að vinna að svæðisskiptingu eldissvæða á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar.

3.4 Ákvörðun eldissvæða

Ákvörðun Hafrannsóknastofnunar um afmörkun eldissvæða er ein forsenda þess að ráðherra geti úthlutað eldissvæðum, sbr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Þar segir m.a. að stofnunin ákveði skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða. Við gildistöku þessara ákvæða var gert ráð fyrir að vinna við svæðisskiptinguna gæti átt sér stað þó svo að samþykkt strandsvæðaskipulag, sbr. umfjöllun í kafla 2.4, lægi ekki fyrir. Á þeim grundvelli kynnti Hafrannsóknastofnun tillögu að eldissvæðum í Arnarfirði, Fáskrúðsfirði og Stöðvarfirði í júní og júlí 2020 og leitaði umsagna Skipulagsstofnunar, Umhverfisstofnunar og viðkomandi svæðisráða. Tillögurnar fólu m.a. í sér ákvörðun um hámarks lífmassa (þ.e. burðarþol) hvers sjókvíaeldissvæðis og eldissvæðis út frá gefnum forsendum um tíðni eldislotna, kynslóðaskipti og skiptingu lífmassa milli árganga. T.a.m. var gert ráð fyrir þriggja ára eldisferli í Arnarfirði og Fáskrúðsfirði en tveggja ára ferli í Stöðvarfirði.

Í athugasemdum svæðisráða Austfjarða og Vestfjarða kom fram að æskilegast væri að strandsvæðaskipulag kæmi á undan eða að afmörkun Hafrannsóknastofnunar á eldissvæðum yrði unnin samhliða skipulagsvinnunni. Hafrannsóknastofnun hefur ekki unnið frekar að tillögum sínum og ákvörðun um skiptingu hafsvæða í eldissvæði liggur því ekki fyrir.

Að sögn Hafrannsóknastofnunar er skipting í eldissvæði flókin í framkvæmd þar sem staðsetning svæðanna verður að taka tillit til áhrifa frá annarri starfsemi og öðrum umhverfisþáttum sem burðarþolsmatið hefur ekki endilega tekið á. Þá hafi Skipulagsstofnun gert ákveðnar kröfur á svæðisskiptingavinnuna sem Hafrannsóknastofnun telur sig ekki geta mætt miðað við núgildandi fjármögnun og mönnun enda sé stofnunin ekki eiginleg stjórnsýslustofnun.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að taka til endurskoðunar þau ákvæði laga nr. 71/2008 um fiskeldi sem snúa að framkvæmd og ferli burðarþolsmats og ákvörðunar um afmörkun eldissvæða. Þar á meðal verður að kanna hvort Hafrannsóknastofnun ætti að skila ráðherra bindandi tillögu um afmörkun eldissvæða til staðfestingar í stað þess að stofnunin taki sjálf ákvörðun um skiptingu þeirra. Í því sambandi þarf m.a. að huga að með hvaða hætti staðið er að skilgreiningu sjókvíaeldissvæða og tryggja samræmi við skipulag haf- og strandsvæða. Eftir sem áður væri það hlutverk Hafrannsóknastofnunar að rannsaka og vakta hafsvæði, meta burðarþol þeirra og ákvarða hámarkslífmassa. Brýnt er að kveðið verði nánar á um framkvæmd burðarþolsmats í reglugerð, m.a. hvað snýr að endurskoðun þess. Loks þarf matvælaráðuneyti að kanna kosti þess að setja fram skýra framtíðarsýn, og eftir atvikum að marka skýra stefnu, um hvort og þá hvaða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær.

3.5 Vöktun á umhverfisáhrifum

Hafrannsóknastofnun sinnir lögbundinni vöktun á lífrænu álagi á þeim svæðum þar sem burðarþol hefur verið metið. Um er að ræða árlega vöktun á ástandi botnsets og lífríki í fjörðum þar sem annaðhvort er starfrækt sjókvíaeldi eða þar sem áætlanir eru uppi um slíka starfsemi. Markmiðið er m.a. að sannreyna og undirbyggja frekara mat á burðarþoli fjarða m.t.t. sjókvía-eldis. Vöktunin beinist fyrst og fremst að fjarsvæðum eldis (fjarðavistkerfi), þar sem rekstrar-aðilum sjókvíaeldisstöðva er gert að standa sjálfum að vöktun nærsvæða (svæði við kvíar, 0-500m) eldisstöðva sinna.

Samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun hefur þessi vöktun farið fram með stuðningi Umhverfissjóðs sjókvíaeldis frá árinu 2018. Á því ári var eldi hafið í nokkrum fjörðum austan-lands og vestan og því eru ekki til rannsóknargögn úr þeim fjörðum sem hægt væri að nýta til seinni tíma samanburðar. Hins vegar eru til forkönnunargögn (baseline) fyrir Ísafjarðardjúp, Stöðvarfjörð og Fáskrúðsfjörð.

Að sögn Hafrannsóknastofnunar hefur verið lögð sérstök áhersla á vöktun í Arnarfirði þar sem hann er líklega sá fjörður sem mun fyrstur ná fullnýttu burðarþoli (20.000 tonn). Þannig má segja að fjörðurinn sé sá fyrsti sem hægt er að sannreyna burðarþol fyrir. Því hefur Hafrann-sóknastofnun farið á hverju ári í sýnaöflun í Arnarfirði en sjaldnar í hina firðina. Umfang sýna-töku fer eftir fjárveitingum og forgangsröðun verkþátta verkefnisins. Við gerð þessarar úttektar benti Hafrannsóknastofnun á að það sé óheppilegt að langtímarannsóknir sem þessar byggi á árlegri fjárveitingu úr samkeppnissjóði. Slíkt takmarki möguleika á að ráða mannafla og skipu-leggja verkefnið fram í tímann. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta mat. Nánar er fjallað um þetta í kafla 5.2.

> Matvælaráðuneyti þarf að kanna hvort fjármögnun lögbundinna verkefna Haf-rannsóknastofnunar, hvað snýr að vöktun og rannsóknum á áhrifum sjókvíaeldis, m.t.t. lífræns álags, sé tryggð með viðunandi hætti. Leggja þarf mat á hvort endurskoða þurfi úthlutunarreglur Umhverfissjóðs sjókvíaeldis í því samhengi eða horfa til annarra fjármögnunarmöguleika.

Burðarþolsmat og umhverfisvöktun sjókvíaeldis tengjast að töluverðu leyti innleiðingu vatna-tilskipunar ESB (lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011). Öll þessi verkefni miða að því að ná sem bestri og skynsamlegustu nýtingu fjarða og hafsvæða með þeim hætti að umhverfi beri ekki skaða af. Þannig er burðarþolsmatið byggt á líkanareikningi sem spáir m.a. fyrir um afdrif lífræns efnis, lækkun á súrefni vegna niðurbrots, áhrif á uppleyst næringarefni o.fl. Vatnatilskipunin setur fram kröfur um ákveðið ástand sem þarf að vera til staðar í fjörðum svo nýting þeirra sé sjálfbær. Vöktun er svo mikilvæg til að meta raunverulegt ástand.

Ef niðurstöður vöktunar sýna fram á versnandi umhverfisástand með auknu eldi gæti þurft að endurskoða burðarþolsmat til lækkunar. Að sama skapi er hægt að endurskoða hugsanlega til hækkunar ef engin áhrif koma fram á fjarsvæðum. Eins og fram hefur komið eru þó engin viðmið eða reglur, hvorki í lögum né reglugerðum sem segja til um hversu oft skuli endurskoða burðarþolsmat og hvaða ástæður eigi að liggja að baki. Að sögn Hafrannsóknastofnunar væri hægt að nýtast við viðmið um ástand vatnshlota í þessu sambandi, en í lögum um stjórn vatna-mála er gerð sú krafa að ástand þeirra megi ekki hnigna vegna athafna manna.

Stjórn vatnamála

Í umsögn sinni við drög að þessari skýrslu benti Umhverfisstofnun á að verulegur dráttur hefur verið á innleiðingu laga um stjórn vatnamála einkum vegna skorts á fjármagni til málaflokksins á árunum 2013-2017. Frá árinu 2017 hefur verið unnið að því að innleiða kröfur um mælingar og vöktun m.a. til að greina álag frá fiskeldi og hafa eftirlit með því að vatnsgæði strandsjávar rýrni ekki vegna þess. Að sögn stofnunarinnar hefur verið unnið að því að gera heildstæða vöktunaráætlun fyrir vatn á Íslandi en ljóst sé að enn vanti upp á fjármögnun til þess að hægt sé að stunda vöktun og gera þær rannsóknir sem þarf til að hægt sé að vinna á markvissan hátt með umhverfismarkmið strandsjávarhlota og hafa eftirlit með því að álag frá starfsemi hafi ekki neikvæð áhrif á umhverfi hennar. Nauðsynlegt sé að tryggja fjármögnun vöktunar vatns til framtíðar og taka afstöðu til þess hvernig fjármögnun vöktunar vatnshlota undir álagi á að vera háttað.

4 Áhættumat erfðablöndunar

4.1 Spálíkan um dreifingu strokfiska úr sjókvíum

Ein af áherslum þess starfshóps sem ráðherra skipaði í aðdraganda þeirra breytinga sem voru gerðar árið 2019 á fiskeldislögum nr. 71/2008 var að ákvarðanir stjórnvalda skyldu grundvallast á vísindalegum rannsóknum, eldistilraunum og vöktun í ám þannig að atvinnugreinin væri í sem mestri sátt við umhverfið. Í því skyni þyrfti að auka hvoru tveggja rannsóknir og vöktun. Líkt og kemur fram í *Skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi* (I. hluti - tillögur og II. hluti – viðaukar) lagði starfshópurinn strax í upphafi áherslu á hönnun og framkvæmd áhættumats sem hefði það að markmiði að meta mögulega áhættu af óafturkræfum skaða á villtum laxastofnum vegna fiskeldis.

Þættir sem hafa áhrif á erfðablöndun

- Strok eldisfiska og líkur á að þeir fari upp í tiltekna á
- Æxlun eldisfiska í ánni, afdrif afkvæma og áhrif á erfðamengi stofns

Hafrannsóknastofnun vann áhættumatið og fékk til þess styrk frá Umhverfissjóði sjókvíaeldis. Sérfræðingar Hafrannsóknastofnunar ásamt tveimur erlendum stofnerfðafræðingum unnu áhættumatslíkan fyrir erfðablöndun eldislax við villta íslenska laxastofna. Tilgangur þess var að gefa rétta mynd af fjölda strokufiska sem gætu tekið þátt í klaki í hverri á. Sá fjöldi er í beinu sambandi við áhættu á erfðablöndun. Áhættumatið gerir ráð fyrir því að óafturkræfum skaða sé valdið eða sjálfbærri nýtingu villts stofns sé stefnt í hættu ef fjöldi eldislaxa í veiðivatni fer yfir tiltekin viðmiðunarmörk.

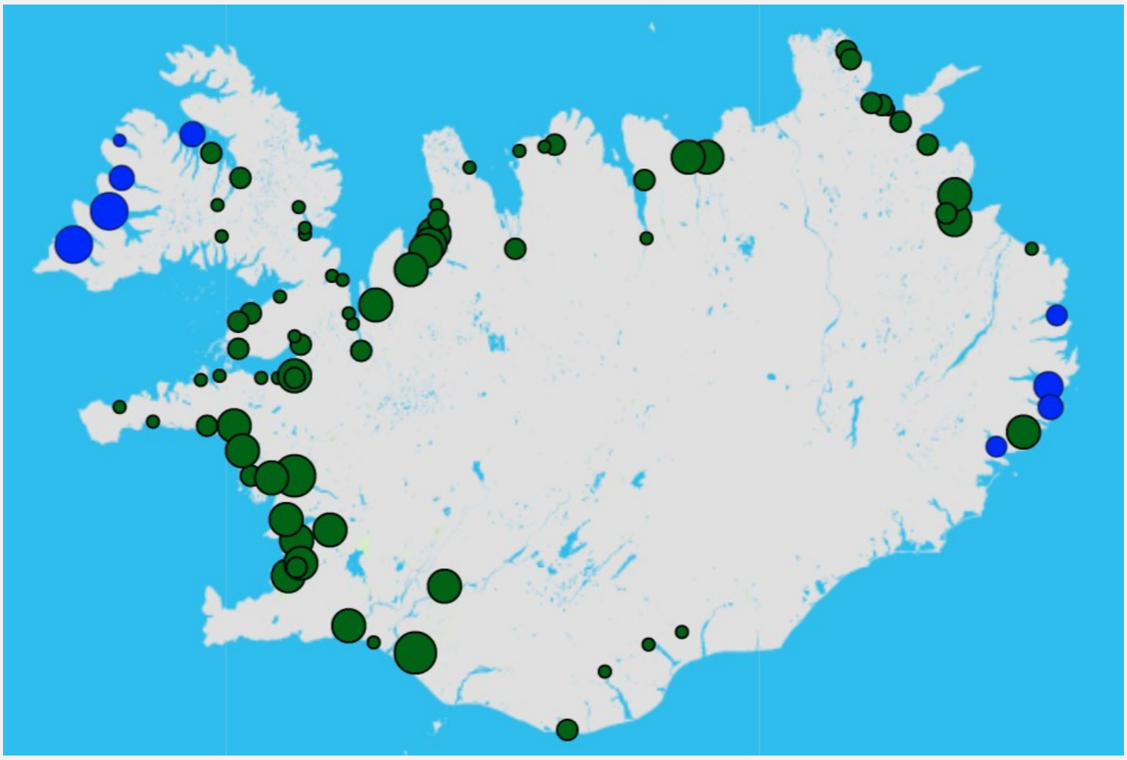
Markmiðið með líkaninu er að geta spáð fyrir um dreifingu eldislaxa sem strjúka frá hverjum stökum eldisstað og áætla hve mikið af þeim fiski mun skila sér í hverja á. Frumforsenda þess er að náttúrulegir laxastofnar skaðist ekki. Ákveðið var að miða við að fjöldi eldislaxa af eldisuppruna væri aldrei meiri en 4% í hverri á. Var tekið mið af þröskuldsgildum fyrir ásættanlegt strok eldislaxa sem skilgreind hafa verið í Noregi. Aðrar breytur sem notaðar voru í líkaninu voru síðbúið eða snemmbúið strok, umfang og staðsetning eldis, hlutfall fiska sem sleppa fyrir hvert tonn framleitt, lifun sjógönguseiða og dreifingarfall.

Áhættumat erfðablöndunar gengur út frá að lax af eldisuppruna geti orðið allt að 4% í tiltekinni á án þess að skaða náttúrlega stofninn

Þannig var hægt að útbúa líkan sem sýnir hvernig eldislax getur dreifst frá eldissvæðum á Vestfjörðum og Austfjörðum og í tilteknar veiðiár. Byggt var á gögnum sem til voru um strokufiska í sjókvíaeldi, áhrif hafstrauma, fjarlægð áa frá svæðum þar sem sjókvíaeldi er stundað og stofnstærð laxa í ám. Á mynd 4.1 má sjá staðsetningu þeirra veiðiáa sem notaðar voru í líkaninu (grænir punktar) og

staðsetningu fiskeldissvæða (bláir punktar). Stærð punkta taka mið af stofnstærð villtra laxa í veiðiánum og stærð (í lífmassa) fiskeldissvæða.

Mynd 4.1 Staðsetning veiðiáa og fiskeldissvæða í áhættumatslíkani



Heimild: Hafrannsóknastofnun

4.2 Niðurstöður áhættumats 2017

Fyrsta áhættumat erfðablöndunar var kynnt í júlí 2017 eftir um rúmlega þriggja mánaða vinnu. Reynt var að hraða vinnu við gerð matsins eins og mögulegt var til þess að það kæmi að notum við gerð tillagna að breytingum á lögum um fiskeldi sem áðurnefndur starfshópur vann að. Í niðurstöðum þess kom fram að almennt yrðu áhrif erfðablöndunar lítil fyrir utan nokkrar ár í Ísafjarðardjúpi og svo Breiðdalsá í Breiðdalsvík. Því var talið mikilvægt að koma á sérstakri vöktun fyrir þær ár. Þá var lagt til að ekki yrði leyft eldi í Ísafjarðadjúpi vegna mögulegra mikilla áhrifa á laxastofna á því svæði. Einnig var lagt til að eldi yrði ekki aukið í Berufirði og lagst gegn eldi í Stöðvarfirði vegna nálægðar við Breiðdalsá.

Niðurstaða matsins var að ásættanlegt væri að leyfa allt að 71.000 tonna framleiðslu af frjóum laxi hér við land. Þar af væri hægt að leyfa 50.000 tonna framleiðslu á Vestfjörðum og 21.000 tonn á Austfjörðum. Til viðbótar voru lagðar til mótvægisaðgerðir til að sporna við erfðablöndun. Áhersla skyldi lögð á að næg hrygning væri ávallt til staðar í náttúrulegum laxveiðiám. Einnig var lagt til að nota stór gönguseiði í meira mæli en talið er að notkun þeirra seiða dragi úr hættu á slysasleppingum. Þá var lagt til að kynbótum á eldisstofninum yrði flýtt á þann veg að kynþroskastærð/aldur hækki sem stuðlar að því að lægra hlutfall laxa er kynþroska við slátrun og dregur því úr hættu sem stafar frá þeim laxi. Til viðbótar ofangreindum framleiðslu-

tölum var áætlað að hægt væri að ala allt að 61.000 tonn af ófrjóum laxi miðað við burðarþolsmat sem þegar var búið að vinna fyrir þessi svæði.

Tafla 4.2 Munur á útgefnu burðarþoli og niðurstöðu áhættumats 2017

Hafsvæði	Útgefið burðarþol (tonn)	Niðurstaða áhættumats 2017 (tonn)	Mismunur (tonn)
Vestfirðir			
Patreksfjörður, Tálknafjörður og Patreksfjarðarflói	20.000	20.000	0
Arnarfjörður	20.000	20.000	0
Dýrafjörður	10.000	10.000	0
Ísafjarðardjúp	30.000	0	30.000
Vestfirðir samtals	**80.000**	**50.000**	**30.000**
Austfirðir			
Reyðarfjörður	20.000	15.000	20.000
Fáskrúðsfjörður	15.000		
Stöðvarfjörður	7.000	0	7.000
Berufjörður	10.000	6.000	4.000
Austfirðir samtals	**52.000**	**21.000**	**31.000**
Ísland samtals	***132.000***	***71.000***	***61.000***

Heimild: Hafrannsóknastofnun

Starfshópurinn lagði til að áhættumat Hafrannsóknastofnunar á hverjum tíma um erfðablöndun yrði grunnur að úthlutun rekstrarleyfa og heimiluðu framleiðslumagni á frjóum laxi í sjókvíum. Þannig yrðu takmarkanir á framleiðsluheimild á frjóum laxi eftir svæðum og á tilteknum svæðum þar sem ekki væri hægt að koma við eldi á frjóum lax yrði eldi takmarkað við ófrjóan lax eða regnbogasilung.

Eldi ófrjós lax hefur ekki reynst vera raunhæfur kostur

Í lögum er ófrjór lax skilgreindur sem lax sem framleiðir ekki frjóar kynfrumur. Hér á landi hafa einkum fjórar aðferðir verið skoðaðar til að ala ófrjóan lax. Í fyrsta lagi þrílitnun fiska sem felst í þrýstimeðferð á hrognum með þeim afleiðingum að litningapörum fjölgar úr tveimur í þrjú og hindrar þannig framleiðslu frjórra kynfruma. Í öðru lagi bólusetning fyrir kynþroska, í þriðja lagi genaþöggun á fósturstigi og í fjórða lagi svokölluð Crispr-tækni sem notuð er til að slökkva á genum til að rugla þroska kynfruma. Allar þessar aðferðir eru enn á rannsóknastigi og enn sem komið er ekki komin fram nægjanleg þekking til að eldi ófrjós lax sé raunhæfur kostur til móts við frjóan lax, auk þess sem óvissa hefur ríkt um viðtökur á markaði. Tilraunir eru þó hafnar á Íslandi með eldi á þrílitna laxi í sjókvíum á Fáskrúðsfirði.

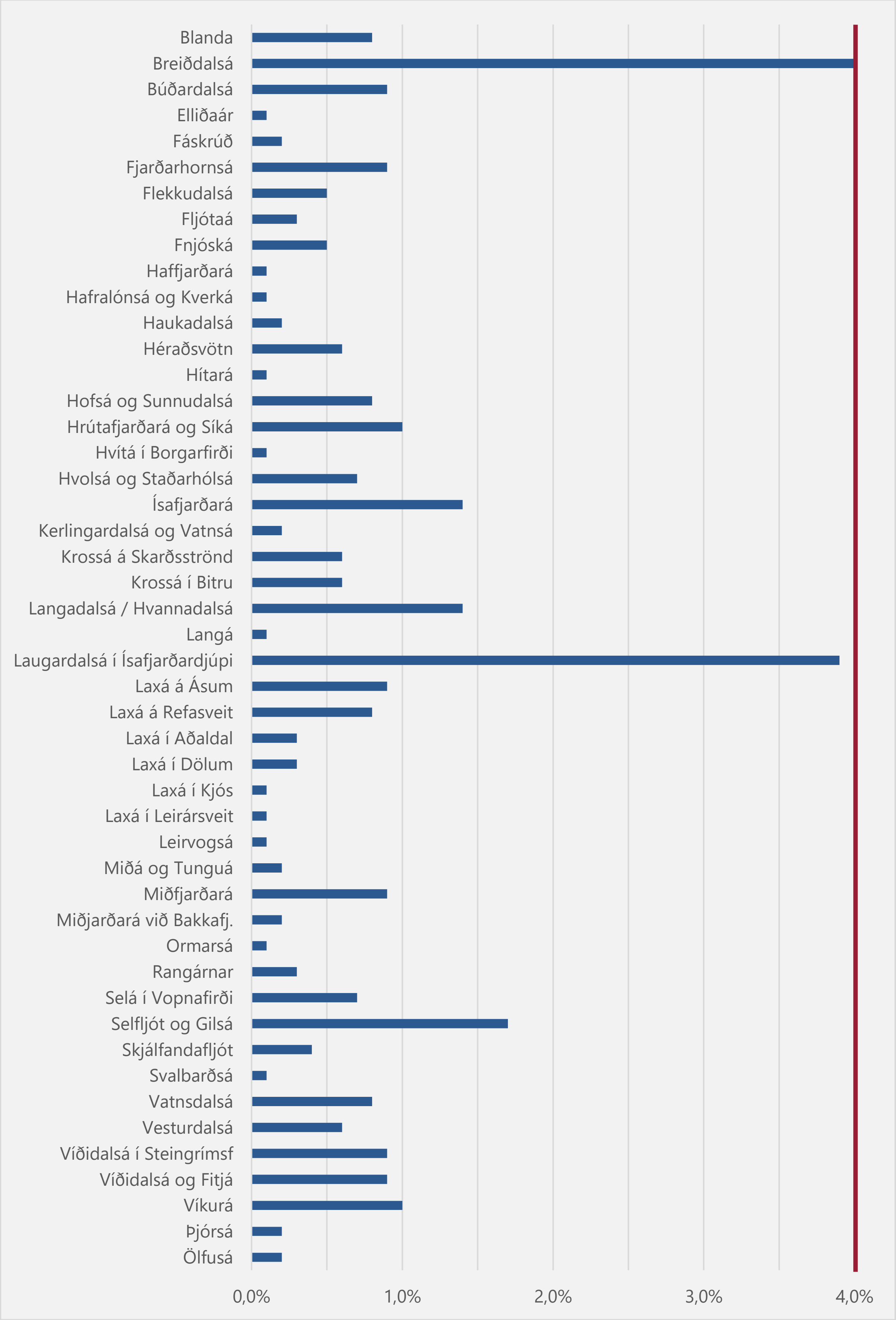
Áhættumat erfðablöndunar var síðan lögfest með breytingu á lögum um fiskeldi árið 2019. Í lögunum kemur fram að Hafrannsóknastofnun skuli gera tillögu til ráðherra um það magn frjórra laxa, mælt í lífmassa, sem heimila skal að ala í sjó hverju sinni á tilteknu hafsvæði á grundvelli áhættumats. Tillagan er bindandi fyrir ráðherra. Þá var skilyrt að endurskoða skyldi áhættumatið svo oft sem þurfa þykir en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Eldra áhættumat gildir þar til nýtt hefur verið staðfest af ráðherra.

Í umsögnum við frumvarpið var bent á að áhættumat erfðablöndunar sé fræðilegt líkan sem vísindamenn, innlendir og erlendir, hafa unnið að, rýnt og prófað. Því sé mikilvægt að meta forsendur líkansins og úrvinnslu þeirra gagna sem það byggir á en varað var við þeirri leið að láta hagsmunaaðila gera það. Bent var á að betra væri að styðjast við fræðilega og vísindalega nálgun ef leggja ætti mat á forsendur áhættumats vegna erfðablöndunar og leita álits sérfræðinga á því sviði, s.s. stofnerfðafræðinga.

4.3 Uppfært áhættumat 2020

Hafrannsóknastofnun uppfærði áhættumat erfðablöndunar árið 2020. Helstu breytingar sem gerðar voru á líkaninu tengdust stuðlum um endurkomuhlutfall við bæði snemmbúið og síðbúið strok eldisfiska. Að sögn Hafrannsóknastofnunar voru stuðlarnir lækkaðir eftir greiningu á gögnum sem söfnuðust úr rannsóknum og vöktun Hafrannsóknastofnunar sem og rannsóknum og vöktun í Noregi frá því síðasta áhættumat var gert. Þá ákvað Hafrannsóknastofnun að endurstilla dreifingarstuðla í samræmi við niðurstöður vöktunar stofnunarinnar.

Mynd 4.3 Mat á mögulegu hlutfalli eldisfiska í ám skv. áhættumatslíkani 2020



Heimild: Hafrannsóknastofnun

Eins og fram hefur komið hefur Hafrannsóknastofnun ákveðið að þröskuldsgildið fyrir hlutfall eldisfiska í ám sé 4% í líkaninu. Við útreikning á áhættu við uppfært áhættumat og þá skiptingu áhættumats milli fjarða sem Hafrannsóknastofnun lagði til, komu fram almennt lág gildi fyrir utan fjórar ár sem eru Laugardalsá, Hvannadalsá og Langadalsá í Ísafjarðardjúpi og Breiðdalsá í Breiðdal, en í þeim ám mælist möguleiki á innblöndun um 4% (sjá mynd 4.3).

Við uppfærslu áhættumatsins var ákveðið að heimila allt að 12.000 tonna hámarkslífmassa af frjóum eldislaxi í Ísafjarðardjúpi en þar hafði verið algert bann við eldi á frjóum laxi. Þó þannig að vegna óvissu um áhrif eldis væri ekki ráðlegt að heimila eldi nær ósum laxveiðiá í Djúpinu en sem nemur að línu frá Ögurnesi að Æðey. Þaðan er stysta fjarlægð frá Laugardalsá um 7 km. Í svörum Hafrannsóknastofnunar þegar óskað var eftir frekari rökstuðning fyrir þessari breytingu kom fram að helsta ástæðan væru þær breytingar sem gerðar voru á stuðlum varðandi bæði endurkomu strok fiska og dreifingu þeirra samkvæmt niðurstöðum vöktunar og rannsókna. Stofnunin hafði sett upp vöktunarbúnað í Laugardalsá og Langadalsá/Hvanná í Ísafjarðardjúpi sem gerði henni kleift að fylgjast með fiskigengd og greina hlutfall eldislaxa.

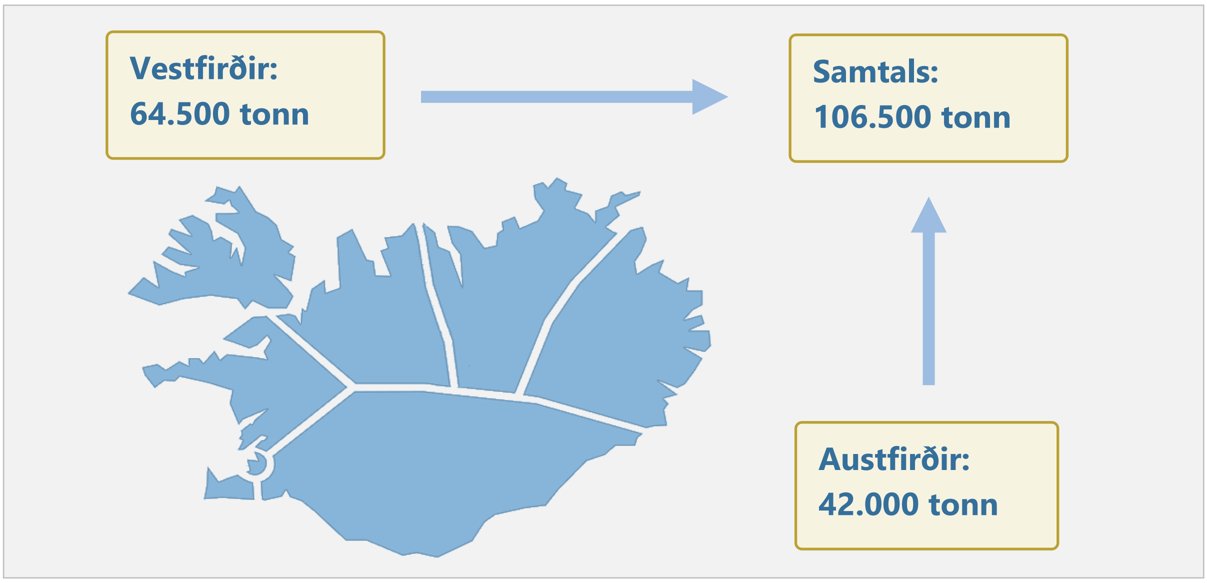
Niðurstaða Hafrannsóknastofnunar í samræmi við uppfært áhættumat var að lífmassi af frjóum laxi verði ekki meiri en 106.500 tonn hér við land (áður 71.000 tonn). Þar af eru 64.500 tonn heimil á Vestfjörðum (áður 50.000 tonn) og 42.000 tonn á Austfjörðum (áður 21.000 tonn). Í fyrra áhættumati var miðað við framleiðslumagn en í því nýja lífmassa til samræmis við burðarþolsmat. Hafa verður hugfast að ekki er hægt að leggja framleiðslumagn að jöfnu við lífmassa.

Tafla 4.4 Niðurstaða áhættumats 2017 og 2020 (tonn)

<table>
<tr><th></th><th>Hámarkslífmassi af frjóum laxi skv. áhættumati 2020</th><th>Hámarksframleiðsla af frjóum laxi skv. áhættumati 2017</th></tr>
<tr><td colspan="3">Vestfirðir</td></tr>
<tr><td>Patreksfjörður, Tálknafjörður og Patreksfjarðarflói</td><td>20.000</td><td>20.000</td></tr>
<tr><td>Arnarfjörður</td><td>20.000</td><td>20.000</td></tr>
<tr><td>Dýrafjörður</td><td>10.000</td><td>10.000</td></tr>
<tr><td>Önundarfjörður</td><td>2.500</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Ísafjarðardjúp</td><td>12.000</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Vestfirðir samtals</td><td>64.500</td><td>50.000</td></tr>
<tr><td colspan="3">Austfirðir</td></tr>
<tr><td>Berufjörður</td><td>7.500</td><td>6.000</td></tr>
<tr><td>Stöðvarfjörður</td><td>0</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Fáskrúðsfjörður</td><td>12.000</td><td rowspan="2">15.000</td></tr>
<tr><td>Reyðarfjörður</td><td>16.000</td></tr>
<tr><td>Seyðisfjörður</td><td>6.500</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Austfirðir samtals</td><td>42.000</td><td>21.000</td></tr>
<tr><td>Alls</td><td>106.500</td><td>71.000</td></tr>
</table>

Heimild: Hafrannsóknastofnun

Mynd 4.5 Hámarkslífmassi frjós lax skv. áhættumati í tonnum



Heimild: Hafrannsóknastofnun

4.3.1 Hlutfall framleiðslumagns og lífmassa í áhættumati erfðablöndunar

Í áhættumati Hafrannsóknastofnunar sem gefið var út árið 2017 var sett hámark á *framleiðslumagn* sjókvíaeldis. Á þeim tíma var miðað við að hámarkslífmassi væri jafn framleiðslumagni. Við uppfærslu matsins árið 2020 setti Hafrannsóknastofnunar fram ráðgjöf sína sem *hámarkslífmassa* í samræmi við ákvæði laga nr. 71/2008. En í stað þess að leggja framleiðslumagn og lífmassa að jöfnu eins og gert var 2017 var framleiðsla reiknuð sem 80% af hámarkslífmassa. Það þýddi að 800 tonna framleiðsla jafngilti 1.000 tonna lífmassa. Í ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar frá 2017 var miðað við að leyfileg heildarframleiðsla á hafsvæðum við Ísland væri 71.000 tonn. Miðað við framangreinda reglu væri hægt að miða við hámarkslífmassa upp á 88.750 tonn. Endurskoðuð ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar vegna áhættumats erfðablöndunar miðaði við 106.500 tonna hámarkslífmassa á báðum svæðum sem var um 35.500 tonna aukning í heild. Draga má þá ályktun að um helmingur þessarar aukningar sé kominn til vegna þess að hlutfallið milli framleiðslu og lífmassa var ákvarðað 8 á móti 10.

Framleiðslumagn og lífmassi

Hlutfallið milli framleiðslumagns og lífmassa í fiskeldi segir til um hvað sé hægt að framleiða mikið magn fisks miðað við lífmassa. Stuðullinn er ekki fasti heldur breytilegur milli fiskeldisfyrirtækja, og jafnvel milli svæða og tímabila innan sama fyrirtækis. Hann er háður ýmsum breytum, t.d. stærð seiða við útsetningu, tímasetningu útsetningar, afföllum vegna veðurs, sjúkdóma o.fl. Reynslan hefur sýnt að framleiðslan sé gjarnan minni en lífmassinn meðan verið er að byggja upp reynslu og þekkingu. Þegar starfsemin er komin á rekspöl getur það snúist við og framleiðslan orðið meiri en lífmassinn. Þannig sýna tölur frá norskum fiskeldisfyrirtækjum að meðaltalsstuðull sé um 1,6 á móti 1 sem þýðir hver 1.000 tonn af lífmassa sem voru framleidd gáfu af sér að meðaltali 1.600 tonn af fiski á ári. Sambærilegar tölur fyrir Ísland árin 2019–2021 voru mjög misjafnar milli rekstraraðila sjókvíaeldis eða allt frá 0,9 til 1,3 á móti 1.

Við úttekt þessa leitaði Ríkisendurskoðun eftir nánari skýringum frá Hafrannsóknastofnun um notkun stuðulsins 0,8 á móti 1 í stað 1 á móti 1. Að sögn stofnunarinnar var hann fenginn út frá reynslutölum úr eldi. Þó má sjá að samkvæmt mælaborði fiskeldis hefur stuðullinn síðastliðin 3 ár verið nær því að vera 1,1 á móti 1 að meðaltali. Matvælastofnun hefur vakið athygli Hafrannsóknastofnunar á að það hlutfall sem stofnunin hefur gefið sér sem forsendu sé ekki í samræmi við framleiðsluskýrslur. Í svörum Hafrannsóknastofnunar varðandi þetta bendir stofnunin enn fremur á að deila megi um hvort hámarkslífmassi sé besta einingin til að fylgja eftir magni eldis. Sem dæmi megi nefna að fóðrun fari eftir árstíma og háum lífmassa að sumri fylgir mun meiri fóðrun en sama lífmassa að vetrarlagi. Það þýðir að áhrif lífmassa á burðarþol sé mismunandi eftir árstíma. Hafrannsóknastofnun telur að færa megi rök fyrir því að almennt væri betra að miða við meðallífmassa eða fjölda fiska eins og gert er í Færeyjum.

> Ríkisendurskoðun bendir á að notkun stuðla og reikniregla á borð við hlutfall framleiðslu og lífmassa verði að byggja á öruggum og staðreyndum upplýsingum úr fiskeldi hér við land. Annars er hægt að draga í efa þær niðurstöður sem ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar byggir á. Það að Hafrannsóknastofnun hafi ekki með skýrum hætti getað rökstutt val sitt á ofnagreindum stuðli er áhyggjuefni að mati Ríkisendurskoðunar.

4.4 Dreifing áhættumats

Í 6. gr. a. laga nr. 71/2008 um fiskeldi kemur fram að tillaga Hafrannsóknastofnunar til ráðherra um magn frjórra laxa skuli taka til tiltekins hafsvæðis sem þó er ekki skilgreint nánar í lögunum. Tiltekið hafsvæði getur í raun verið túlkað sem fjörður, fjarðakerfi eða jafnvel sem allt hafsvæði Austfjarða annars vegar og Vestfjarða hins vegar. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum hefur sjókvíaeldi á hafsvæði Austfjarða hverfandi áhrif á áhættumat erfðablöndunar á Vestfjarða og öfugt.

Hafa verður hugfast að áhættumat erfðablöndunar er ekki fasti og ráðlagður hámarkslífmassi er ekki njörvaður niður á firði á grunni líkans Hafrannsóknastofnunar. Heildarmagn þess lífmassa eldislax sem heimilt er að halda í sjókvíum breytist eftir því hvar því er útdeilt. Ræður þar mestu nálægð við laxveiðiár. Við gerð áhættumatsins horfði Hafrannsóknastofnun til þeirra fjarða og hafsvæða sem höfðu verið burðarþolsmetin. Skipting matsins er samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun gerð á grundvelli bestunar á því magni sem hægt er að ala, annars vegar á Vestfjörðum og hins vegar Austfjörðum, að teknu tilliti til gildandi rekstrarleyfa og umsókna um rekstrarleyfi. Leitaðist stofnunin við að hámarka mögulegt eldismagn án þess að farið væri yfir viðmiðunargildi um hlutfall eldisfisks í laxveiðiám. Niðurstöðu Hafrannsóknastofnunar um dreifingu áhættumats 2020 má sjá í töflu 4.4.

Bent hefur verið á að með því að horfa einungis til gildandi rekstrarleyfa og þeirra sem eru í umsóknaferli þegar matinu er dreift geti skapast sú staða að ekki náist hámarksnýting þeirra heimilda sem til skiptingar geti komið í einstaka fjörðum þegar horft er til burðarþolsmats og bestunar eingöngu. Þá gæti komið upp sú staða að ef nýr fjörður væri burðarþolsmetinn væri ekki lengur neitt til skiptana. Ekki væri hægt að heimila eldi í nýjum firði þrátt fyrir að burðarþol væri til staðar þar sem búið væri að útdeila því áhættumati sem Hafrannsóknastofnun hefur gefið út annars staðar.

Í sviðsmyndagreiningu sem matvælaráðuneyti lét gera í janúar 2022 kemur fram að með því að minnka heimilan lífmassa í fjörðum sem eru nálægt þeim ám sem vigta mest inn í líkan Hafrannsóknastofnunar gæti verið mögulegt að auka hámarkslífmassa í fjörðum sem eru fjær. Þannig myndi minnkun á hámarkslífmassa í Berufirði t.d. geta leitt til aukningar í fjörðum sem eru fjær og þannig aukið þann lífmassa sem teldist óhætt að halda í sjókvíum á Austfjörðum um allt að 10.000 tonn. Þetta vekur upp spurningar um hvort heimilt sé að endurskoða dreifingu áhættumats á tiltekin svæði á grundvelli þess að auka heildarlífmassann. Það myndi þýða að ávinningurinn af auknum heildarlífmassa, sem ráðherra gæti úthlutað með uppboði, yrði veginn á móti gildandi rekstrarleyfum og þeim sem eru í umsóknarferli.

Benda verður á að lög um fiskeldi kveða ekki á um að Hafrannsóknastofnun skuli við gerð tillögu sinnar um hámarkslífmassa frjórra laxa á grundvelli áhættumats erfðablöndunar horfa til þess að ná fram bestu heildarnýtingu þeirra svæða sem áhættumatið tekur til. Það er því álitamál hvort heimilt sé að endurskoða það magn frjórra laxa sem heimilt er að ala á þeim svæðum sem hafa verið metin í því skyni að hámarka mögulegan heildarlífmassa.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að kanna hvort gera þurfi breytingar á lögum um fiskeldi í þá veru að tillögur Hafrannsóknastofnunar um ákvörðun hámarkslífmassa á grundvelli áhættumats erfðablöndunar taki mið af því að hámarka heildarnýtingu þeirra svæða sem áhættumatið tekur til. Samhliða því þarf að kanna hvort endurskoða þurfi ákvæði sömu laga um ákvörðun eldissvæða í þá veru að taka skuli mið af áhættumati erfðablöndunar. Í 4. gr. a. laganna kemur fram að ákvörðun eldissvæða skuli gerð á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða. Að teknu tillit til framkvæmdar áhættumats erfðablöndunar er ljóst að besta heildarnýting mögulegra eldissvæða ræðst ekki hvað síst af forsendum og niðurstöðum þess mats.

Samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun hefur komið til greina að gefa út tvær tillögur um skiptingu eða dreifingu matsins, þar sem annars vegar væri eingöngu tekið tillit til útgefinna leyfa og leyfa í ferli og hins vegar samkvæmt bestunarútreikningum. Það væri þá ráðherra að taka ákvörðun um að samþykkja aðra tillöguna eða hafna báðum. Í nefndaráliti meirihluta atvinnuveganefndar við frumvarp það sem síðar var samþykkt sem lög nr. 101/2019 kom fram sú athugasemd að með því að hafa tillögu Hafrannsóknastofnunar bindandi fyrir ráðherra væri stofnuninni falið stjórnsýsluvald og vegið að vísindalegu sjálfstæði hennar. Nefndin benti hins vegar á að samkvæmt lögunum myndi eldra áhættumat gilda áfram þar til nýtt hefði verið staðfest. Ráðherra geti því synjað eða samþykkt tillögur Hafrannsóknastofnunar og í tilfelli synjunar myndi eldra áhættumat gilda.

Ríkisendurskoðun bendir á að úthlutun og skipting á hámarkslífmassa á milli fjarða er ákvörðun um skiptingu verðmæta milli svæða og í sumum tilfellum fyrirtækja. Slík ákvörðun hlýtur að vera stjórnvaldsákvörðun og um leið er Hafrannsóknastofnun sett í þá stöðu að vera stjórnvald þó hlutverk hennar sé fyrst og fremst rannsóknir og ráðgjöf. Mikilvægt er að matvælaráðuneyti tryggi að fyrir hendi sé skýr ferill við skiptingu áhættumats sem hafi ótvíræða lagastoð og lúti ákvæðum stjórnsýslulaga og meginreglna stjórnsýsluréttar, þar á meðal hvað snýr að rökstuðningi.

4.4.1 Samrýming leyfa að áhættumati

Í 6. gr. a. og b. laga um fiskeldi og í 24. grein reglugerðar nr. 540/2020 um sama efni er tiltekið að rekstrarleyfi skulu samrýmast staðfestu áhættumati erfðablöndunar sem og burðarþolsmati og skal Matvælastofnun, ef við á, breyta gildandi rekstrarleyfum, að gefnum hæfilegum fresti til aðlögunar. Sama gildir um starfsleyfi sem gefin eru út samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Skal Matvælastofnun breyta rekstrarleyfi með því að gefa út viðauka við leyfið þar sem hámarkslífmassi er skilgreindur. Í reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi kemur enn fremur fram að séu fleiri en einn rekstrarleyfishafi á svæði þar sem breytingar á áhættumati eða burðarþolsmati hafi áhrif til aukningar eða minnkunar skuli lífmassi breytast hlutfallslega miðað við tilgreint hámarksmagn í rekstrarleyfi eða viðauka. Breytingar á rekstrarleyfum þurfa þó alltaf að vera í samræmi við matskýrslu framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum eða tilkynningu framkvæmdaraðila og ákvörðun um matsskyldu.

Engar frekari leiðbeiningar eru gefnar um framkvæmdina og óljóst hvernig skuli staðið að henni hvort sem er til hækkunar eða lækkunar á leyfilegum hámarkslífmassa. Þá er óljóst hvernig útboð eldissvæða skuli framkvæmt samhliða þessu ákvæði. Benda má á að með lögum nr. 59/2021 var bráðabrigðaákvæði bundið í lög um fiskeldi sem kveður á um heimild til útboðs þess lífmassa sem er umfram tilgreindar heimildir í útgefnum rekstrarleyfum og þeim heimildum sem kunna að vera veittar með rekstrarlefyum sem gefin verða út á grundvelli brottfallinna ákvæða laganna. Þetta bráðabirgðaákvæði á einungis við Arnarfjörð, Berufjörð, Fáskrúðsfjörð, Ísafjarðardjúp, Reyðarfjörð og Önundarfjörð. Samkvæmt greinargerð þess frumvarps sem síðar var samþykkt sem lög nr. 59/2021 voru þessar heimildir til útboðs vannýtts lífmassa í samræmi við þá stefnumörkun sem fólst í lögum nr. 101/2019 að ráðstafa rétti til hagnýtingar lífmassa í fiskeldi að undangengnu útboði.

Að mati Ríkisendurskoðunar má líta svo á að ákvæði reglugerðar nr. 540/2020 um samrýmingu leyfa að áhættumati vinni að einhverju leyti gegn markmiðum um útboð réttar til að nýta lífmassa að undangengnu útboði og að fyrirtæki geti fengið aukningu á rekstrarleyfi sín sér að kostnaðarlausu svo lengi sem aukningin samræmist því umhverfismati sem liggur til grundvallar rekstrar- og starfsleyfi. Þannig hefur Matvælastofnun aukið leyfðan heildarlífmassa í rekstrarleyfum hjá Fiskeldi Austfjarða í Berufirði (6.000 tonn→7.500 tonn af frjóum laxi) og Fáskrúðsfirði (11.000 tonn, þar af 6.000 tonn frjór→11.000 tonn af frjóum laxi) eftir að nýtt áhættumat kom út árið 2020. Starfsleyfin hafa einnig verið endurskoðuð á sama hátt.

Mögulegt er að horfa til Noregs í þessu sambandi en í þarlendri reglugerð er gert ráð fyrir að ef svigrúm skapast til að auka lífmassa í sjókvíum á tilteknum svæði er sú aukning auglýst og boðin út. Þá gerir hún einnig ráð fyrir að ef umhverfisáhrif eru óásættanleg sé hægt að minnka

framleiðslu/lífmassa hjá eldisfyrirtækjum á ákv. eldissvæðum með útgáfu reglugerðar. Slík minnkun gengur til baka ef umhverfisáhrif batna á ný. Þá er aukning sem boðin er út einungis sú aukning sem reiknast eftir að búið er að færa leyfi, sem höfðu verið færð niður, upp aftur.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að endurskoða þau ákvæði 6. gr. a. og b. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og í 24. grein reglugerðar nr. 540/2020 um sama efni sem gera ráð fyrir að rekstrar- og starfsleyfi viðkomandi rekstraraðila taki sjálfkrafa breytingum ef endurskoðun burðarþolsmats og/eða áhættumats erfðablöndunar leiðir til hækkunar þess lífmassa sem viðkomandi svæði þolir. Kanna verður til hlítar hvort þau ákvæði stangist á við þau sjónarmið um að bjóða skuli út réttinn til að nýta lífmassa í fiskeldi.

4.5 Vöktunaráætlun vegna áhættumats

Hluti af gerð áættumats erfðablöndunar er að setja fram mótvægisaðgerðir sem munu einnig stuðla að því að minnka áhættu á erfðablöndun eldislaxa við íslenska laxastofna. Í 2. mgr. 6. gr. a. laga um fiskeldi kemur fram að tekið skuli tillit til mótvægisaðgerða við gerð áhættumats, m.a. ljósastýringar og stærðar seiða og netpoka. Hafrannsóknastofnun skuli leita eftir tillögum eldisfyrirtækja að slíkum mótvægisaðgerðum. Þannig er í áhættumati erfðablöndunar lögð til lágmarksstærð seiða við útsetningu og áhersla lögð á rannsóknir á notkun geldfiska og nýtingu erfðaaðferða til framleiðslu á ófrjóum fiski eða til að aðgreina eldislax frá náttúrulegum laxi. Þá telur Hafrannsóknastofnun mikilvægt að tryggt sé gott ástand náttúrulegra stofna með hóflegu veiðiálagi. Þá er vöktun lykiláa með árvakabúnaði þar sem fiskar eru vaktaðir í rauntíma talin mikilvæg mótvægðisaðgerð.

Mynd 4.6 Yfirlit um ár sem vaktaðar eru af Hafrannsóknastofnun með fiskteljurum

Heimild: Hafrannsóknastofnun

Vöktun laxagengdar
Vöktun lykiláa í hverjum landsfimmtungi er framkvæmd með vöktunartækinu Árvaka frá Vaka hf. Árvakinn er útbúinn með myndbandsupptökubúnaði og er staðsettur nálægt árósum. Með búnaðinum er hægt að telja fiska, leggja mat á fjölda laxalúsa og greina hvort fiskur er af eldisuppruna.

Við uppfærslu áhættumatsins árið 2020 kom fram að mikilvægt væri að afla gagna sem kynnu að hafa áhrif á lykilbreytur líkansins. Þannig var nauðsynlegt að mati Hafrannsóknastofnunar að nákvæmari gögn frá eldisfyrirtækjum þyrftu að vera aðgengileg. Þannig væru til staðar upplýsingar um ársframleiðslu í hverri fiskeldisstöð (kvíasvæði), gögn um fjölda útsettra seiða í hverri kví samkvæmt talningu við bólusetningu og fjöldi slátraðra fiska úr hverri kví. Einnig gögn um dánartölu á eldistíma fyrir hverja kví og upplýsingar um strokatvik. Matvælastofnun hefur aðgang að þessum gögnum í gegnum rafræna gátt sem fiskeldisfyrirtækin eiga að uppfæra á mánaðarfresti. Hægt er að fylgjast með upplýsingunum á mælaborði fiskeldis á heimasíðu Matvælastofnunar. Þrátt fyrir að Hafrannsóknastofnun hafi talið að nákvæmari gögn þyrfti þá breyttist áhættumatið töluvert til aukningar við endurskoðun þess árið 2020.

Samkvæmt lögum um fiskeldi ber framleiðanda laxahrogna skylda til að geyma lífsýni og upplýsingar um arfgerð í gagnagrunni. Einnig er skylt að heilraðgreina alla foreldrafiska og geyma upplýsingar í gagnagrunni. Með þessu er mögulegt að rekja uppruna laxfiska sem sleppa úr kvíum eða stöðvum og veiðast síðar. Er slíkt talið mikilvægt verkfæri til að fylgjast með göngum strokufiska í laxveiðiár.

Að auki er í vöktunaráætlun kerfisbundin sýnataka og greining sem felst í stroksýnatöku úr veiddum fiski sem nýtt er til að greina hlutfall eldisfiska í klakstofni. Þá fer fram söfnun og greining hreistursýna og erfðagreiningar smáseiða sem veidd eru í veiðiám víða um land. Hafrannsóknastofnun gerir grein fyrir umfangi og niðurstöðum vöktunar í árlegum skýrslum sem birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar. Niðurstöður fyrir árið 2021 má finna [á vefsíðu Hafrannsóknastofnunar.]

4.6 Viðbrögð við stroki

Í umsögnum um umhverfismat áætlana fyrir áhættumat erfðablöndunar var m.a. gagnrýnt að ekki sé nóg að gert við gerð vöktunaráætlunar og að horfa ætti í auknum mæli til Noregs þar sem meiri kröfur væru gerðar m.a. um veiðar sem viðbragð við stroki. Þar er endurheimt á strokfiskum skipt upp í þrjá fasa. Í fyrsta fasa er mælt fyrir um að rekstraraðilar grípi til aðgerða sem snúa að veiðum á eldislaxi í 500 m. radíus frá eldiskví og að slíkar aðgerðir skuli vara þar til eldislax hætti að veiðast. Í næsta fasa eru veiðar útvíkkaðar á stærra svæði og fyrirtækjum er heimilt að nota nauðsynlegan búnað s.s. net eða semja við sjómenn í nágrenni um að sjá um veiðar fyrir sig. Í þriðja fasa felst svo vöktun og veiðar í ám þar sem m.a. er kafað eftir eldislaxi og hann fjarlægður. Notast er við aðila sem sérhæfa sig í slíkum aðgerðum og eru samþykktir af yfirvöldum.

Fjallað er um strok eldisfiska í 45. gr. og í viðauka IV reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi, sbr. 13. gr. laga um fiskeldi. Samkvæmt þeim ákvæðum skulu fyrstu viðbrögð rekstrarleyfishafa við stroki vera að leita orsaka og koma í veg fyrir frekara strok. Tilkynna þarf Fiskistofu, Matvælastofnun, sveitarfélögum og næstu veiðfélögum um strokið og hefja veiðar á strokfiski eins fljótt og mögulegt er. Rekstrarleyfishafa er skylt að búa yfir nauðsynlegum búnaði til veiða og ber viðkomandi að gera allt sem í hans valdi stendur til að slíkur fiskur sé veiddur á svæði innan 200 m. frá eldisstöð. Skylda til veiða takmarkast við þrjá sólarhringa. Jafnframt er gerð krafa um skriflega skýrslu til Fiskistofu um strokið. Athygli vekur að ólíkt því sem þekkist í Noregi er ekki gerð krafa um sérstaka eða aukna vöktun í nærliggjandi ám.

Í svörum Hafrannsóknastofnunar við gagnrýni um hversu skammt sé gengið í vöktunaráætlunum hvað strok varðar hefur stofnunin bent á að hér á landi sé stunduð umtalsverð erfðavöktun þar sem tekin eru þúsundir sýna og þau greind til að greina hlutfall eldisfiska í klakstofni. Þetta á bæði við um stærri ár en einnig minni þar sem litlir laxastofnar eru til staðar. Þá séu ár nærri eldissvæðum vaktaðar með árvakabúnaði. Einnig sé fylgst með veiði í öllum laxveiðiám og grunsamlegir laxar sem veiðast séu erfðagreindir og raktir til strokstaðar. Samkvæmt upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun hafi níu eldislaxar veiðst í laxveiðiám, þ.e. ám með skráningu í veiðidagbækur, síðan vöktun vegna áhættumats hófst. Af þeim voru sjö fiskar úr eldi á Íslandi. Hafrannsóknastofnun hefur, miðað við þessar tölur, ekki talið ástæðu til að grípa til aðgerða á borð við köfun og endurheimt í ám.

Nýlega hefur komið í ljós að fjöldi eldisfiska hefur veiðst í ám á Vestfjörðum, þó ekki laxveiðiám með veiðidagbækur. Af 43 löxum sem veiddust í þremur ám í ágúst og september 2022 komu 28 úr eldi og 15 voru villtir. Hægt var að rekja a.m.k. 24 þessara laxa til eldissvæðis Arnarlax í Arnarfirði en gat kom á sjókví þar um ári áður. Eftir rannsókn Matvælastofnunar á þeim mismun sem reyndist vera á raunverulegum fjölda laxa sem var slátrað úr sjókvínni í október 2022 og áætluðum fjölda samkvæmt upplýsinggjöf fyrirtækisins á eldistíma kom í ljós að ekki var hægt

að gera grein fyrir afdrifum rúmlega 80 þúsund laxa. Matvælastofnun lagði stjórnvaldssekt á Arnarlax vegna þessa, sbr. nánari umfjöllun í kafla 7.4.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að endurskoða ákvæði laga og reglna um fiskeldi hvað snýr að stroki, m.a. hvað varðar skyldur rekstrarleyfishafa til vöktunar í nærliggjandi ám.

4.6.1 Rýni áhættumats

Á árinu 2020 skipaði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd þriggja vísindamanna á sviði fiskifræði, stofnerfðafræði og vistfræði til að rýna aðferðarfræði Hafrannsóknastofnunar við mat á burðarþoli og við gerð áhættumats. Nefndin skilaði áliti sínu í maí 2020 og var stofnuninni gefin kostur á að bregðast við niðurstöðu hennar.

Að mati nefndarinnar er líkanið sem Hafrannsóknastofnun þróaði fyrir áhættumatið nýstárlegt og nytsamlegt til þess að leggja mat á áætlaðan fjölda laxa sem kunni að sleppa út í náttúruna. Val á breytum sem valdar voru í líkanið séu að mestu vel skjalfestar, rétt beitt og stikaðar með gildum úr fræðiritum og/eða viðeigandi heimildum. Nefndin benti þó á að mögulegt sé að gera úrbætur á líkaninu með fínstillingum nokkurra breyta, upptöku slembibreyta og að taka með í reikningin þær ár sem eru með litla villta hrygningarstofna (<60 fullvaxta fiska á ári). Þá þyrfti að huga vandlega að viðmiðunarmörkum fyrir þröskuldsgildi (þ.e. hlutfalli eldisfisks í tiltekinni á) í ljósi þess að eldislax sem alinn er á Íslandi er norskur að uppruna og þess vegna hugsanlega meiri ógn við innlenda stofna eftir innblöndun. Þá benti nefndin á að eftir því sem gögn safnast úr íslensku eldi verði hægt að nýta þau til að auka nákvæmni líkansins.

Nefndin benti einnig á að vöktunar og mótvægisáætlanir sem Hafrannsóknastofnun kynnti með líkaninu væru takmarkaðar að umfangi og bæta mætti þær með víðameiri ráðstöfunum. Slíkt mætti t.d. gera með því að nota slembisýnatöku úr afla eða stofni veiðiáa líkt og gert er í Noregi eða með svokallaðri rekköfun (*e. drift diving*) sem er formfræðileg greining á strokufiskum í fjölda áa og er einnig notuð í Noregi með góðum árangri. Þannig væri hægt að víkka út vöktunaráætlunina og gera hana áreiðanlegri. Þá taldi nefndin að leggja þyfti aukna áherslu á sýnatöku úr unglaxi í fleiri ám til erfðafræðilegrar greininga, að lágmarki eitt dæmigert sýni á u.þ.b. tveggja til fjögurra ára fresti.

Í viðbrögðum Hafrannsóknastofnunar við athugasemdum nefndarinnar kom fram að ábendingar hennar um áhættumatslíkanið væru gagnlegar og myndi stofnunin notfæra sér þær við næstu endurskoðun þess og birtingu vísindagreina um áhættu erfðablöndunar. Hins vegar teldi stofnunin ekki ástæðu til breytinga á því áhættumati sem væri í gildi.

Ríkisendurskoðun telur vert að benda á að óháðir sérfræðingar telja að vöktunar- og mótvægisaðgerðir séu takmarkaðar að umfangi. Með aukinni upplýsingaskyldu sjókvíaeldisfyrirtækja, samkvæmt lögum um fiskeldi, hefur skapast grundvöllur fyrir markvissara eftirliti með stroki úr kvíum. Þau gögn munu auk þess nýtast við gerð áhættumats erfðablöndunar. Taka verður alvarlega ábendingar um að hvaða leyti vöktun og mótvægisaðgerðum af hálfu Hafrannsóknastofnunar er ábótavant. Hafrannsóknastofnun og matvælaráðuneyti þurfa að meta hvort og að hvaða leyti efla megi þennan þátt.

Í umsögn sinn um drög að þessari skýrslu tók Hafrannsóknastofnun undir ábendingar um að efla þurfi rannsóknir á áhrifum eldisfiska á villta stofna og mótvægisaðgerðir þar að lútandi en tryggja þurfi nauðsynlegt fjármagn til þeirra. Stofnunin hafi á síðustu sex árum sótt um fjármagn til Umhverfissjóðs sjókvíaeldis til að koma upp þekkingu og getu til yfirborðsköfunar í ám ef til slíkra aðgerða kæmi en úthlutun hafi ekki fengist. Þá telur stofnunin að hér á landi sé tækifæri til að auka grunnþekkingu á blöndun stofna umfram það sem þekkist t.d. í Noregi þar sem hægt er að greina eldisstofna frá villtum stofnum með erfðafræðilegum aðferðum. Auk þess sé hægt með rannsóknum á erfðaefni að rekja strokufiska til uppruna og eldisstaðar.

Þá vekur stofnunin athygli á því að sérstakt vísindaráð fyrir laxa hafi verið stofnað í Noregi (vitenskapelig råd for lakseforvaltning) sem vakti stöðu villtra laxastofna, þau áhrif sem helst hafa áhrif á þá og hvað sé hægt að gera til að styrkja stofna til bætts þols við utanaðkomandi áhrif þ.m.t. frá laxeldi.

5 Útboð og gjaldtaka vegna eldissvæða

5.1 Fyrirhuguð útboð eldissvæða

Með innleiðingu ákvæða í lög um fiskeldi nr. 71/2008 um skiptingu hafsvæða í eldissvæði, auglýsingu og úthlutun þeirra hefur verið tekin upp sú stefna að ekki er hægt að taka í notkun ný eldissvæði í sjó án atbeina ráðherra og án þess að gjald sé tekið fyrir. Samkvæmt ákvæðum laganna ákveður ráðherra hvenær og hvort tiltekin svæði skuli metin til burðarþols og eldissvæði ákvörðuð innan þeirra. Ráðherra ákveður jafnframt hvort og hvenær þeim eldissvæðum er úthlutað. Reglugerð nr. 588/2020 um útboð eldissvæða var birt í maí 2020. Með henni hafa skilyrði og forsendur útboða verið ákvörðuð, m.a. hvað snýr að útboðsskilmálum, kröfum um hæfi, og valforsendur. Ráðherra er m.a. heimilt að skilgreina lágmarksfjárhæð tilboða við útboð og áskilið sér rétt að hafna tilboðum sem eru lægri.

Forsenda þess að hægt sé að bjóða út eldissvæði er að búið sé að burðarþols- og áhættumeta hafsvæðið. Eins og áður hefur komið fram er þegar búið gefa út burðarþolsmat fyrir tíu firði eða svæði. Að auki er búið að burðarþolsmeta Mjóafjörð en það hefur ekki verið formlega auglýst.

Tafla 5.1 Burðarþol, áhættumat og umfram lífmassi mögulegur til útboðs (tonn)

	Burðarþol	Áhættumat erfðablöndunar	Leyfi og umsóknir	Umfram lífmassi	Þar af frjór lax
Vestfirðir					
Patreksfjörður, Tálknafjörður og Patreksfjarðarflói	20.000	20.000	20.000	0	0
Arnarfjörður	20.000	20.000	15.500	4.500	4.500
Dýrafjörður	10.000	10.000	10.000	0	0
Önundarfjörður	2.500	2.500	1.200	1.300	1.300
Ísafjarðardjúp	30.000	12.000	25.500	4.500	0
Samtals Vestfirðir	***82.500***	***64.500***	***72.200***	***10.300***	***5.800***
Austfirðir					
Berufjörður	10.000	7.500	9.800	200	0
Stöðvarfjörður	7.000	0	7.000	0	0
Fáskrúðsfjörður	15.000	12.000	11.000	4.000	1.000
Reyðarfjörður	20.000	16.000	16.000	4.000	0
Seyðisfjörður	10.000	6.500	6.500	3.500	0
Samtals Austfirðir	***62.000***	***42.000***	***50.300***	***11.700***	***1.000***
Samtals Ísland	**144.500**	**106.500**	**122.500**	**22.000**	**6.800**

Heimild: Matvælaráðuneyti

Áhættumati erfðablöndunar hefur verið dreift á þá firði sem hafa verið burðarþolsmetnir, sbr. kafla 4. Eins og sjá má af töflu 5.1 er búið að úthluta meirihluta þess lífmassa sem tilgreindur er í burðarþoli og áhættumati viðkomandi hafsvæðis. Miðað við núverandi stöðu þegar frá eru tekin annars vegar úthlutuð leyfi og hins vegar leyfi sem eru í vinnslu í samræmi við eldri löggjöf þá standa eftir til ráðstöfunar 22.000 tonn. Þar af eru um 6.800 tonn af frjóum laxi miðað við niðurstöður áhættumats. Af þessum tölum má sjá að lítið stendur eftir sem hægt væri að úthluta á eldissvæði og bjóða út. Þá er óljóst hvernig áhættumati erfðablöndunar verður dreift á svæði við næstu uppfærslu þess árið 2023. Líkt og fjallað var um í kaflanum hér á undan er mögulegt að hækka þann hámarkslífmassa af frjóum laxi sem mögulegt er að halda í sjókvíum með því að dreifa honum með öðrum hætti en nú er gert.

Engin útboð á eldissvæðum hafa farið fram í samræmi við þau ákvæði sem tekin voru upp í fiskeldislöggjöfina með lögum nr. 101/2019. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna er ljóst að tækifæri og svigrúm matvælaráðherra til útboða hefur verið takmarkað.

> Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að matvælaráðuneyti grípi til viðeigandi ráðstafana í því skyni að útboð eldissvæða, og/eða umframlífmassa skv. áhættumati erfðablöndunar, verði að veruleika enda um mikla fjárhagslega hagsmuni að ræða fyrir ríkissjóð. Matvælaráðuneyti þarf að endurskoða þau ákvæði laga og reglna sem snúa að ákvörðun eldissvæða og úthlutun þeirra. Tryggja verður sem frekast er unnt að ferlið í heild sinni, þ.e. frá ákvörðun eldissvæða til útboða, sé gagnsætt og til þess fallið að skila hámarks ávinningi fyrir ríkissjóð að teknu tillit til umhverfisáhrifa. Marka verður skýra stefnu hvað þetta varðar sem og um mögulega endurskipulagningu fyrirliggjandi eldissvæða og endurskoðun þeirra rekstrarleyfa sem þeim fylgja m.t.t. þess að ná fram bestu heildarnýtingu auðlindarinnar.

5.2 Umhverfissjóður sjókvíaeldis

Umhverfissjóður sjókvíaeldis var settur á stofn árið 2014 með breytingu á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Sjóðurinn er sjálfstæður, í eigu ríkisins og á forræði matvælaráðherra. Markmið hans er að stuðla að því að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíeldis með því að fjármagna verkefni þar að lútandi. Sjóðurinn skal greiða kostnað við rannsóknir vegna burðarþolsmats, vöktunar og annarra verkefna sem stjórn ákveður. Jafnframt er heimilt að veita veiðiréttarhöfum styrki úr sjóðnum til að mæta kostnaði eða tekjumissi sem leiða má af tjóni sem hægt er að rekja til ákveðinnar eldisstöðvar.

Umhverfissjóður sjókvíaeldis lýtur fjögurra manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Einn stjórnarmanna er tilnefndur af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, einn er tilnefndur af Landssamandi veiðifélaga, einn af umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og formaður stjórnar er skipaður án tilnefningar. Stjórn sjóðsins hefur yfirumsjón með starfsemi hans og skal hann starfa samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og reglugerð nr. 874/2019 um Umhverfissjóð sjókvíaeldis.

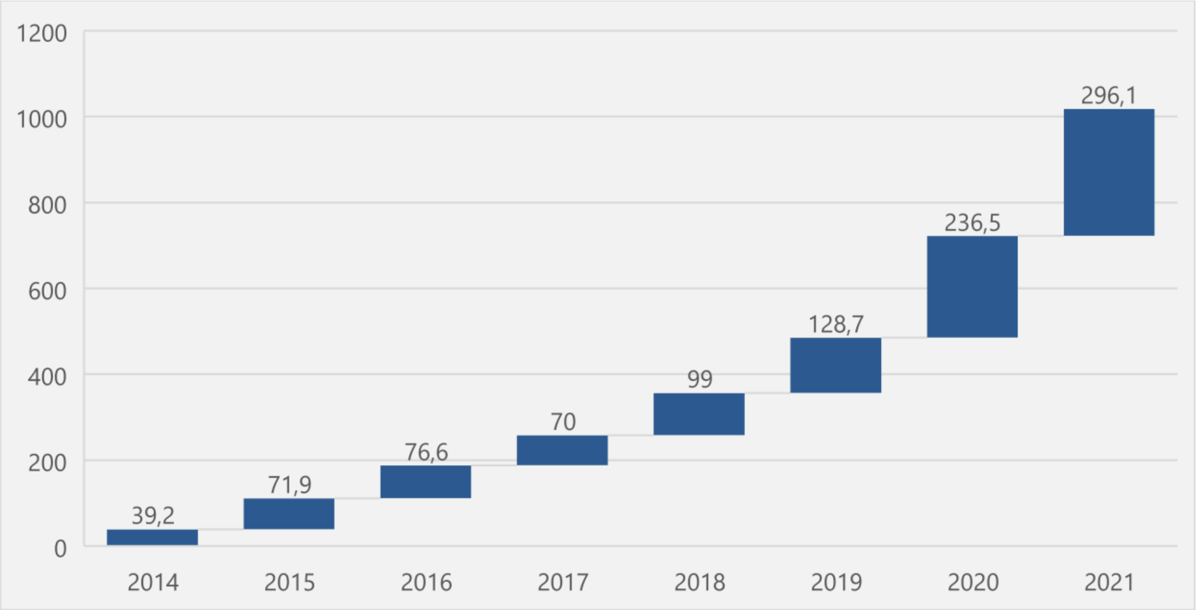
Fjármögnun sjóðsins byggist á árgjaldi sem rekstrarleyfishafar í sjókvíaeldi greiða. Í upphafi var miðað við að upphæð gjaldsins væri 12 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt var að framleiða samkvæmt rekstrarleyfi en skilyrt var að þessi upphæð væri endurskoðuð á fimm ára fresti. Gjaldið

hækkaði svo í 20 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða með breytingu á lögum um fiskeldi sem gerð var 2019. Þá var einnig innleidd sú breyting að þeir rekstrarleyfishafar sem ala ófrjóan lax eða regnbogasilung skulu greiða 10 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða skv. rekstrarleyfi. Rekstrarleyfishafar sem starfrækja eldi með lokuðum eldisbúnaði skulu greiða 5 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða. Markmið þessara breytinga var m.a. að ýta undir eldi á ófrjóum laxi og eldi með lokuðum eldisbúnaði.

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að kanna hvort og þá hvaða tækifæri eru fyrir hendi til að innleiða enn frekari hvata í því skyni að rekstraraðilar taki upp rekstur lokaðs eldisbúnaðar. Í því samhengi þarf að horfa til fleiri þátta en árgjalds Umhverfissjóðs sjókvíaeldis.

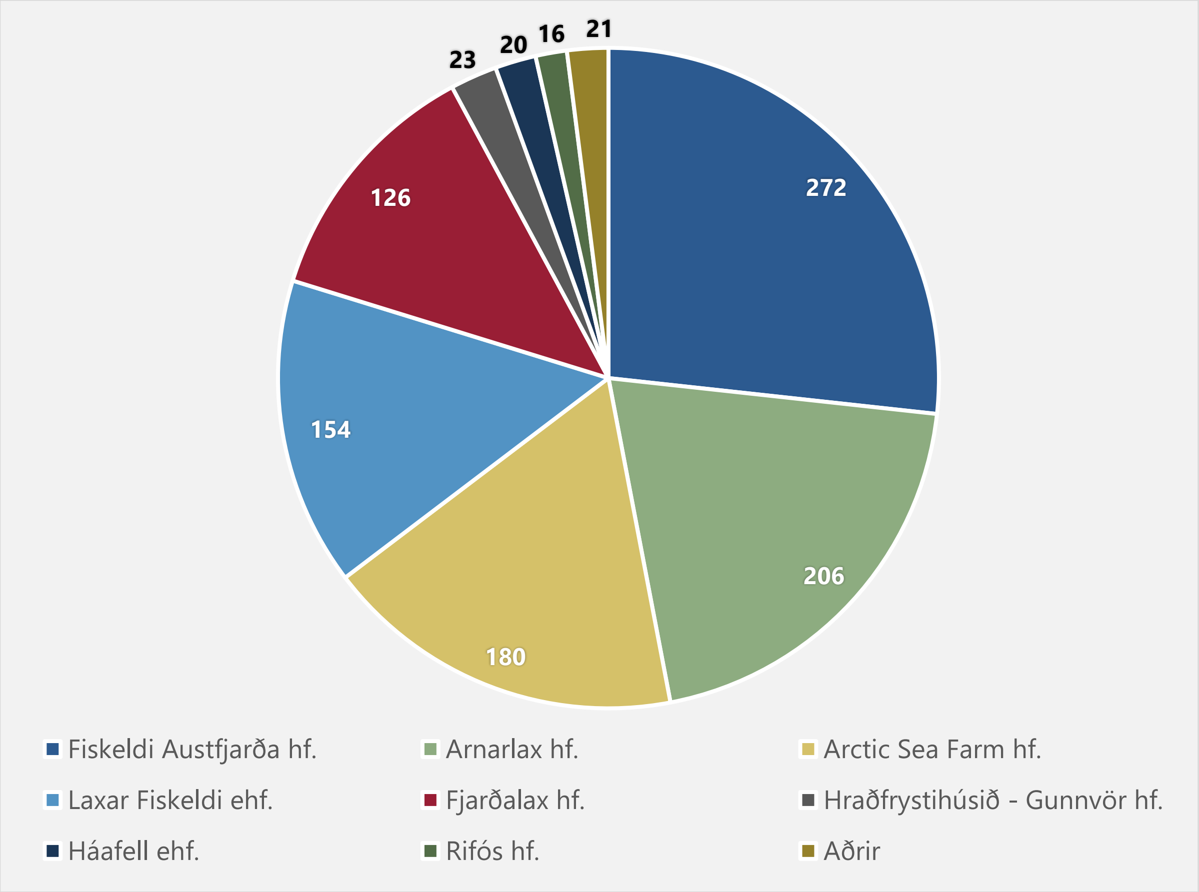
Matvælastofnun annast álagningu og innheimtu ofangreinds árgjalds sem rennur í ríkissjóð. Ráðstöfunarfé Umhverfissjóðsins samanstendur af árlegri fjárveitingu á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum og arði af fjármagni sjóðsins ef einhver er. Frá því að sjóðurinn hóf starfsemi hafa sjókvíaeldisfyrirtæki greitt samtals 1.018 m.kr. í árgjöld til sjóðsins. Árgjöld taka mið af útgefnum rekstrarleyfum og því eru hækkandi árgjöld í samræmi við aukningu í útgáfu rekstrarleyfa. Sjá má yfirlit um árgjöld í Umhverfissjóð sjókvíaeldis og skiptingu eftir stærstu fyrirtækjunum á myndum 5.2 og 5.3.

Mynd 5.2 Árgjöld Umhverfissjóðs sjókvíaeldis 2014-2021 (m.kr.)



Heimild: Matvælaráðuneyti

Mynd 5.3 Skipting árgjalda eftir fyrirtækjum 2014-2021 (m.kr.)



Heimild: Matvælaráðuneyti

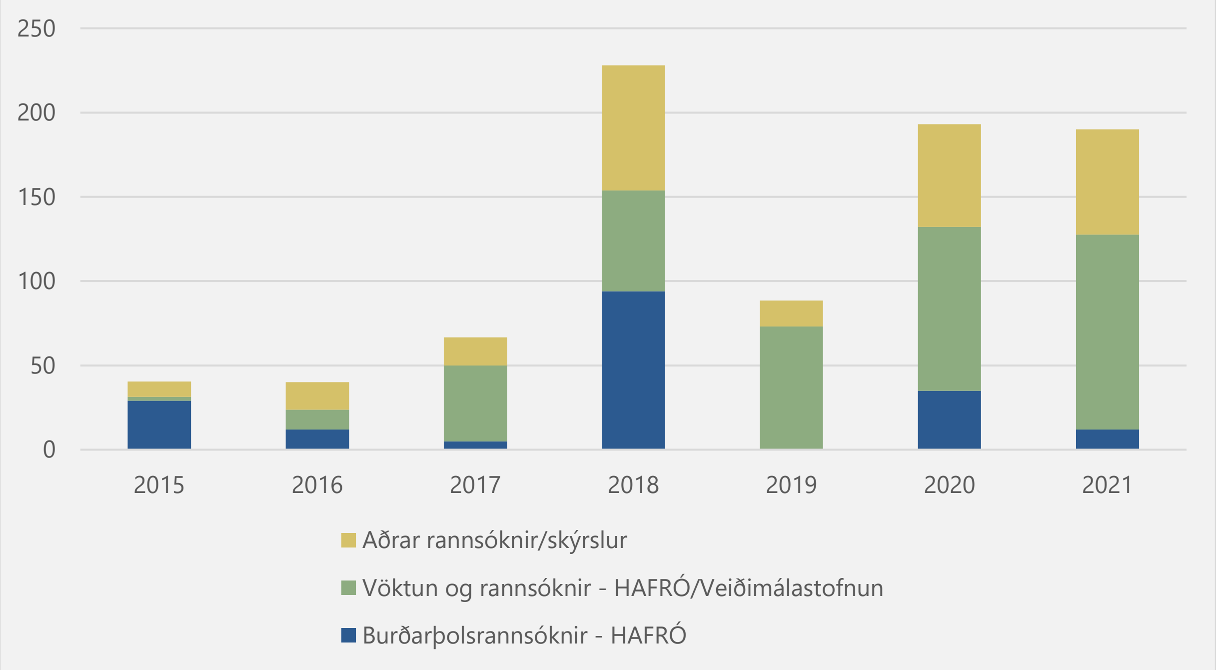
> **Frumvarp um að gjaldtaka umhverfissjóðs byggi á hámarkslífmassa**
> Með breytingu á lögum um fiskeldi árið 2019 var kveðið á um að í rekstrarleyfi skyldu vera ákvæði um stærð fiskeldisstöðvar mæld í leyfilegum lífmassa en ekki framleiðslumagni eins og áður var. Hins vegar var ákvæði um að gjaldtaka vegna Umhverfissjóðs fiskeldis ætti að miða við framleiðslumagn ekki breytt. Fyrir liggur tillaga um að breyta þessu í hámarkslífmassa í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023.

Á árinu 2022 eru í gildi rekstrarleyfi fyrir um 86.800 tonnum af frjóum laxi og 16.500 tonnum af ófrjóum laxi eða regnbogasilungi og er miðað við lífmassa. Sé reiknað með hlutfallinu 1:1 fyrir framleitt tonn á móti lífmassa og miðað við gengi SDR upp á 180 kr. má áætla að gjaldið sem renni í ríkissjóð sé um 340 m.kr. fyrir það ár.

Upplýsingar um úthlutanir úr sjóðnum má finna á vef sjóðsins. Úthlutunum hefur að mestu verið varið til burðarþolsrannsókna og vöktunar á vegum Hafrannsóknastofnunar. Þá hefur sjóðurinn styrkt vöktun áa vegna erfðablöndunar. Ríkisendurskoðun fór yfir og flokkaði lauslega hvernig úthlutun skiptist eftir því hvert er úthlutað og tók sérstaklega út burðarþolsrannsóknir Hafrannsóknastofnunar og fjármagn sem runnið hefur til vöktunar og rannsókna sem stofnunin sinnir. Má þar nefna verkefni á borð við umhverfisvöktun sjókvíaeldis, vöktun vegna áhættu-

mats erfðablöndunar, vöktun fiskistofna, áhrif erfðablöndunar og erfðasamsetning laxfiska á sjókvíaeldissvæðum.

Mynd 5.4 Úthlutun úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis 2015-2021 (m.kr.)



Heimild: Umhverfissjóður sjókvíaeldis

Við stofnun sjóðsins kom fram í greinargerð við lögin að meginhlutverk hans væri að greiða kostnað við rannsóknir vegna burðarþolsmats. Þá var gert ráð fyrir að sjóðurinn fjármagni að hluta eða að fullu rannsóknir sem fela í sér vöktun á hlutfalli eldislaxa í laxveiðiám í nágrenni við sjókvíaeldisstöðvar. Einnig væri mögulegt að greiða kostnað við önnur verkefni sem stjórn sjóðsins ákveður.

> Athygli vekur að verkefni Hafrannsóknastofnunar við gerð burðarþolsmats eru háð fjármagni úr Umhverfissjóði sjókvíaeldis. Ber stofnuninni að sækja um styrk úr sjóðnum vegna burðarþolsmats sem og vöktunar og áhættumats erfðablöndunar. Sjóðurinn er hins vegar samkeppnissjóður sem allir aðilar er tengjast fiskeldi geta sótt um í. Þannig þarf stofnunin í raun að keppa við aðra um fé til að sinna lögbundnum verkefnum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf matvælaráðuneyti að taka til skoðunar hvort tryggja eigi þessum verkefnum Hafrannsóknastofnunar öruggari tekjustofn. Taka mætti til skoðunar hvort ákveðið hlutfall af árgjaldi Umhverfissjóðs sjókvíaeldis ætti að renna til stjórnsýslu málaflokksins við gerð fjárlaga.

Engar skráðar reglur er til um úthlutun úr sjóðnum að öðru leyti en það sem kemur fram í reglugerð. Þannig eru ekki til staðar skýr viðmið um hversu stórt hlutfall af innkomu árgjalda skuli varið til þeirra verkefna sem upphaflega var ætlað að vera meginhlutverk sjóðsins. Reglugerð um sjóðinn tilgreinir þannig ekki viðmið eða áherslur og ekki er að sjá að stjórn hafi útbúið slíkar reglur. Fram hefur komið að ítarlegri burðaþolsrannsóknir þurfi til að skilgreina eldissvæði

svo vel sé. Þá hefur Hafrannsóknastofnun bent á að lögbundin verkefni hennar sem sjóðnum er ætlað að styrkja séu í raun í samkeppni við önnur verkefni sem sjóðurinn styrkir.

Þá er vert að benda á að í starfsleyfum Umhverfisstofnunar er kveðið á um umhverfisvöktun. Ekki er ljóst hvort fyrirtæki geti sótt um styrki vegna hennar í sjóðinn en gera má ráð fyrir að þau gætu það upp að einhverju marki. Þannig hefur sjóðurinn t.d. styrkt botnrannsóknir undir sjókvíum, áhrif á fuglalíf og annað sem skilyrt er að sé vaktað skv. starfsleyfum. Á vef sjóðsins er að finna upplýsingar um verkefni sem hafa verið styrkt. Niðurstöður og framvinduskýrslur eru hins vegar ekki aðgengilegar. Í september 2022 upplýsti stjórn Umhverfissjóðs sjókvíaeldis matvælaráðherra um að ráðist yrði í ýmsar úrbætur á starfsemi sjóðsins. Fyrirhugað væri að auka áherslu á skil og rýni framvindu- og lokaskýrslna þeirra verkefna sem hljóta styrk og að stjórnin legði fram skýrari áherslur fyrir úthlutun hvers árs. Þá taldi stjórnin nauðsynlegt að taka til endurskoðunar hvaða verkefni væru styrkhæf, sérstaklega með hliðjón af stöðu og verkefnum Hafrannsóknarstofnunar sem hefði fengið u.þ.b. tvo þriðju af úthlutunum úr sjóðnum síðustu ár.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að vera mun skýrara hvaða verkefni Umhverfissjóður sjókvíaeldis á að fjármagna. Sem sakir standa geta rekstraraðilar t.d. sótt um fjármögnun þeirrar vöktunar sem er áskilin í starfsleyfum til sjóðsins. Matvælaráðuneyti er hvatt til að marka sjóðnum skýrari stefnu, sjá til þess að stjórn skjalfesti úthlutunarreglur og að skýrslur um framvindu og niðurstöðu þeirra verkefna sem hljóta styrk séu birtar á vef sjóðsins.

5.3 Fiskeldissjóður

Fiskeldissjóður starfar á grundvelli 7. gr. laga nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð. Skipað var í stjórn fiskeldissjóð 15. febrúar 2021 og var fyrsti fundur haldinn í mars það ár. Stjórn sjóðsins hefur yfirumsjón með rekstri hans í samræmi við lög og reglugerð setta samkvæmt þeim. Stjórnin hefur sett sér starfsreglur og úthlutunarreglur ásamt því að skilgreina þau verkefni sem sjóðurinn leggur sérstaka áherslu á. Þá hefur stjórnin gefið út matsþætti og mælikvarða sem hún hefur til hliðsjónar við meðferð umsókna. Fyrsta úthlutun úr Fiskeldissjóði var árið 2021 þegar 105 m.kr. var úthlutað til fimm verkefna í fjórum sveitarfélögum. Í annarri úthlutun árið 2022 var 185,1 m. kr. úthlutað til níu verkefna í sex sveitarfélögum. Hægt er að skoða úthlutanir og greinargerðir með þeim á vef sjóðsins.

Fiskeldissjóður hefur það hlutverk að styrkja uppbyggingu innviða þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að tilgangur lagasetningarinnar sé að tryggja ríkissjóði beint endurgjald vegna nýtingar hafsvæða í íslenskri lögsögu sem kemur á móti kostnaði ríkisins við stjórnsýslu sem og að starfrækja fiskeldissjóð. Horft var til reynslu Færeyinga af sambærilegu fyrirkomulagi. Þar nemur gjaldið tilteknu hlutfalli af alþjóðlegu markaðsverði næstliðins mánaðar á hvert kíló af slægðum fiski. Um fullt gjald er að ræða, sem er 5% af markaðsverði ef verðið er yfir 36 danskar krónur á kíló. Það lækkar í 2,5% af markaðsverði ef verðið er milli 32 og 36 krónur á kíló og lækkar enn frekar ef markaðsverðið er lægra en það og nemur þá 0,5% af markaðsverðinu. Gjaldið er lagt á mánaðarlega.

Í greinargerð laganna kom fram að rétt sé að hafa heldur lægra gjaldhlutfall hér á landi en í Færeyjum. Réðist það m.a. að því að tekjuskattur er lægri í Færeyjum en hér á landi og þá greiða íslensk eldisfyrirtæki þegar gjald í Umhverfissjóð sjókvíaeldis. Einnig kom fram að hafnargjöld hér á landi taka mið af verðmætisreikningi sem þekkist ekki í Færeyjum. Einnig að rekstur fiskeldisfyrirtækja væri komin töluvert lengra og gengi betur í Færeyjum en hér á landi.

Lagt var til með að þrepin í gjaldinu yrðu birt í evrum. Við ákvörðunina yrði byggt á hlutfalli af nýjasta 12 mánaða meðaltalsverði á Atlantshafslaxi fyrir ákvörðunardag (*Fish Pool Index*). Mælt var fyrir um að gjald á regnbogasilungi yrði helmingur af gjaldi á laxi, enda rekstrarforsendur ekki þær sömu. Sama yrði látið gilda um eldi með lokuðum eldisbúnaði sem og eldi á ófrjóum laxi, þar sem forsendur eru einnig aðrar. Þá var áréttað að gjaldtaka skyldi takmarkast við sjókvíaeldi. Lagt var til að gjaldið yrði ákveðið af Fiskistofu í desember ár hvert til að öðlast gildi fyrir komandi almanaksár. Þannig myndi gjaldið verða 3,5% af markaðsverði ef verðið er jafnt eða hærra en 4,8 evrur á kíló, 2% af markaðsvirði sem er jafnt eða hærra en 4,3 evrur og 0,5% þegar verðið er lægra en 4,3 evrur á kíló. Þá var gert ráð fyrir að gjaldið myndi leggjast á í áföngum og byrja í hlutfallinu 1/7 en fullt gjald skyldi lagt á árið 2026. Einnig að ekki yrði lagt gjald á ófrjóan lax, eða lax sem alin væri í lokuðum eldisbúnaði fyrr en árið 2026.

Í meðförum atvinnuveganefndar Alþingis á lagafrumvarpinu sem seinna varð að lögum um fiskeldissjóð var ákveðið að miða við meðaltalsverð á tímabilinu ágúst–október næst fyrir ákvörðunardag. Engin sérstök rök komu fram við þessa ákvörðun en samkvæmt upplýsingum frá matvælaráðuneyti er þetta tímabil þar sem framboð er jafnan mest af eldislaxi og því líklegt til að vera lægra en meðaltalsverð fyrir allt árið. Þá var ákveðið að gjald skyldi ekki lagt á ófrjóan lax eða lax sem alin er í lokuðum eldiskvíum fyrr en árið 2029.

Mögulegar breytingar á viðmiðum verðmætagjalds vegna fiskeldis í sjó

Í frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023 var lagt til að í stað þess verðmætagjaldið væri 3,5% af meðaltalsverði tímabilsins ágúst–október yrði miðað við 5% af 12 mánaða meðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á atlantshafslaxi. Áætlað var að tekjur ríkissjóðs myndu aukast um 0,5 ma. kr. árið 2023 vegna breytinganna. Þessari breytingu á gjaldtöku var frestað í meðförum þingsins, sbr. álit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar. Vísaði meirihlutinn til þess að réttara væri að bíða með slíkar breytingar þar til bæði Ríkisendurskoðun hefði lokið úttekt sinni á stjórnsýslu sjókvíaeldis og sú skýrsla sem matvælaráðuneyti hefði fengið Boston Consulting Group til að vinna um framtíðar möguleika í lagareldi lægi fyrir.

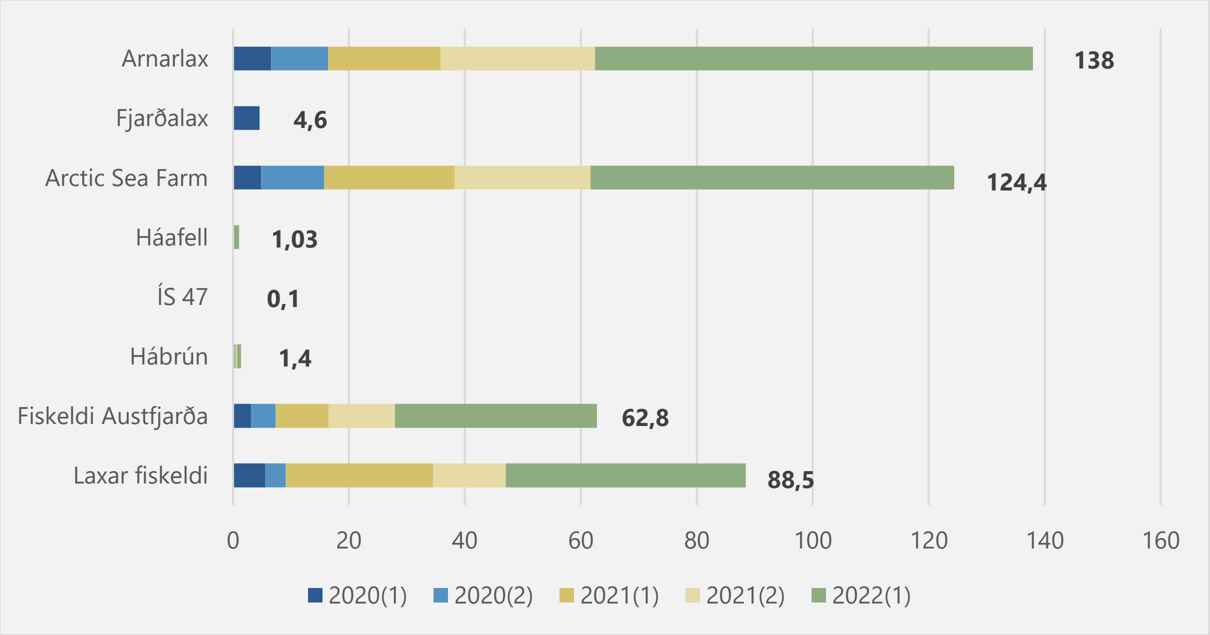
Fiskistofa sér um álagningu gjalds samkvæmt lögunum og skal það lagt á tvisvar á ári. Fiskistofa ákvarðar fjárhæð gjaldsins og birtir með auglýsingu fyrir 1. desember á hverju ári. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 89/2019 kom fram að ástæða þess að Fiskistofu var falið þetta verkefni var reynsla hennar af álagningu veiðigjalda í sjávarútvegi. Bent hefur verið á að álagning gjaldsins er ákvörðuð út frá þyngd afurða við slátrun, upp úr sjó. Fiskistofa hefur ekki greiðan aðgang að slíkum upplýsingum þar sem afurðir eru ekki vigtaðar á hafnarvogum líkt og gert er við afla fiskiskipa. Fiskistofa þarf því að treysta á upplýsingagjöf fiskeldisfyrirtækja. Í umsögn sinni um frumvarpið benti Fiskistofa á að vegna stjórnsýsluhlutverks síns og eftirlits hefði Matvælastofnun betri möguleika á að sannreyna upplýsingar frá rekstraraðilum sjókvía-

eldis. Því væri eðlilegra að slíkt hlutverk, sem og álagning og innheimta gjaldsins væri hjá Matvælastofnun.

Að sögn Fiskistofu hafa samskipti við fiskeldisfyrirtæki vegna álagningar gjaldsins gengið vel. Fiskistofa sannreynir upplýsingar sem hún fær með því fá upplýsingar um sláturtölur frá Matvælastofnun. Þar er að finna upplýsingar um óslægðan fisk og ber Fiskistofa þær tölur saman við uppgefnar tölur um magn slægðs fisks frá fiskeldisfyrirtækjunum. Aðeins er mismunandi eftir fyrirtækjunum hver frávikin eru milli talnanna en Fiskistofa hefur bent á að ekki er til staðar lögbundinn slægingarstuðull fyrir lax og regnbogasilung. Því sé erfitt að aðhafast jafnvel þótt frávikin séu mismunandi. Fiskistofa hefur ekki gert athugasemdir jafnvel þótt slægingarstuðull hafi verið mismunandi milli fyrirtækja en stuðullinn hefur þó alltaf verið undir 20%. Fiskistofa hefur kallað eftir því við matvælaráðuneyti að innleiddur verður lögbundinn slægingarstuðull og að horft verði til Noregs í því sambandi. Matvælaráðuneytið er nú með til skoðunar hvernig þessu verði best fyrir komið.

Áform eru um að hækka verðmætagjald á sjókvíaeldi með frumvarpi til breytinga á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2023. Samkvæmt frumvarpinu er áætlað að hluti hækkunar verði nýtt til að efla stjórnsýslu og rannsóknir.

Mynd 5.5 Álagning endurgjalds vegna nýtingar hafsvæða til fiskeldis 2020-2022 (m.kr.)



Heimild: Matvælaráðuneyti

Í áliti meiri hluta atvinnuveganefndar með frumvarpi því sem síðar var samþykkt sem lög nr. 89/2019 var lagt til að gjaldtaka vegna fiskeldis í sjó yrði endurskoðuð fyrir 1. janúar 2021. Tryggja yrði m.a. að gjaldtaka væri sanngjörn og málefnaleg, að hún stæði undir nauðsynlegu eftirliti og fæli í sér ívilnanir sem hvettu til umhverfisvænni framleiðslu. Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um að slík endurskoðun hafi farið fram en benda má á að Alþingi tók til umræðu í október 2022 tillögu til þingsályktunar um endurskoðun á laga- og reglugerðaumhverfi sjókvíaeldis með hliðsjón af gjaldtöku sérstaklega, sbr. 9. mál á 153. löggjafarþingi.

Ríkisendurskoðun telur tímabært að matvælaráðuneyti endurskoði lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð í heild sinni. Taka þarf til athugunar árangur Fiskeldissjóðs, ákvörðun og álagningu verðmæta-gjalds og hvort tilefni sé til að binda í lög slægingarstuðul svo nýta megi þau gögn sem framleiðendur skila Matvælastofnun við álagninguna. Leggja þarf mat á hvort álagning og innheimta eigi áfram að vera á hendi Fiskistofu eða hvort fela eigi Matvælastofnun það verkefni.

6 Leyfisveitingar

6.1 Leyfi fyrir sjókvíaeldi

Til að starfrækja fiskeldisstöðvar í sjó þarf bæði starfsleyfi frá Umhverfisstofnun og rekstrarleyfi frá Matvælastofnun. Leyfin byggja á mismunandi löggjöf, annars vegar lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og hins vegar lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Fram til ársins 2014 var engin lögbundin skylda um samstarf vegna vinnslu og útgáfu rekstrar- og starfsleyfa í fiskeldi en með lögum nr. 49/2014 voru tekin upp þau ákvæði í lög um fiskeldi að samræma skuli vinnslu leyfanna, auglýsingu þeirra og útgáfu. Umsækjandi afhendir Matvælastofnun umsóknir sínar um bæði leyfin sem síðan áframsendir umsóknina um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar. Báðar stofnanir þurfa síðan að upplýsa umsækjanda um hvort umsókn teljist fullnægjandi innan mánaðar frá því hún berst.

Með lögum nr. 101/2019 voru gerðar frekari breytingar á ferlinu. Gert er ráð fyrir að leyfin séu unnin samhliða og að þau séu auglýst og gefin út á sama tíma. Þá var gildistími starfs- og rekstrarleyfa samræmdur. Þær breytingar eru að sögn beggja stofnana til bóta og hafa gengið vel. Þannig eiga stofnanirnar í miklum og reglulegum samskiptum meðan á meðferð leyfisumsókna fer fram.

Fiskeldi í sjó er í flestum tilfellum háð mati á umhverfisáhrifum eða tilkynningarskyldu og skal niðurstaða matsins eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki matskyld liggja fyrir áður en ákvörðun um leyfisveitingu er tekin. Taka skal rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum starfseminnar. Á þetta bæði við um Matvælastofnun og Umhverfisstofnun. Sem fyrr segir hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra lagt fram á Alþingi frumvarp til laga sem felur m.a. í sér þær breytingar á lögum um fiskeldi að álit Skipulagsstofnunar verði bindandi þegar kemur að útgáfu rekstrarleyfa, sbr. 390. mál á 153. löggjafarþingi. Með því yrði Matvælastofnun gert óheimilt að víkja frá niðurstöðu Skipulagsstofnunar og hafi hún sett skilyrði um mótvægisaðgerðir eða vöktun verða þau skilyrði að koma fram í leyfinu. Að mati bæði Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar þyrfti að vera meira samráð milli þeirra og Skipulagsstofnunar þegar kemur að álitsgerðinni, sérstaklega hvað snýr að skilyrðum um vöktun vegna umhverfisáhrifa.

> Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Skipulagsstofnun, Matvælastofnun og Umhverfisstofnun nýti sér þær heimildir sem eru fyrir hendi í 8. og 11. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana um forsamráð og samþættingu umhverfismats og umsókna um starfs- og rekstrarleyfi, sbr. umfjöllun í kafla 3.

Ríkisendurskoðun bar saman rekstrarleyfi og starfsleyfi sjókvíaeldis við úttekt sína. Leyfin eru ólík að umfangi en þó eru nokkur atriði sem þau eiga sameiginleg. Má þar nefna skilgreiningar á stærð og umfangi starfseminnar, fisktegund, ákvæði um hvort nota megi frjóan eða ófrjóan lax, aðstæður við útsetningu seiða og hvíldartíma. Sjá má samanburð á helstu ákvæðum rekstrar- og starfsleyfa í fiskeldi í töflu 6.1.

Tafla 6.1 Samanburður á helstu ákvæðum rekstrar- og starfsleyfa í fiskeldi*

Rekstrarleyfi (Lög nr. 71/2008 og reglugerð nr. 540/2020)	Starfsleyfi (lög nr. 7/1998 og reglugerð nr. 550/2018)
Upplýsingar um rekstraraðila	Upplýsingar um rekstraraðila
Stærð fiskeldisstöðvar í lífmassa og tegund eldis (seiðaeldi, áframeldi, strandeldi, sjókvíaeldi)	Stærð, tegund og umfang
Staðsetning eldissvæðis	Staðsetning eldissvæðis
Kynslóðaskipt eða án kynslóðaskiptingar	Ákvæði um hvíldartíma, fóðurgjöf og efnalosun
Frjór/ófrjór lax	Orkunýting, meðferð úrgangs, mengunarvarnir
Eldisbúnaður skal vera í samræmi við kröfur í staðli NS 9415:2009	Almennir starfshættir, tilkynningar og upplýsingagjöf
Halda skal skrá yfir uppruna eldislaxa sem byggist á erfðaefni hjá framleiðanda hrogna	Tilkynningaskylda vegna slysa
Ákvæði um ljósastýringu eða aðrar varúðarráðstafanir og mótvægisaðgerðir vegna sleppinga	Innra eftirlit, umhverfisvöktun og rannsóknir
Skilyrði um stærð seiða, útsetningu og hvíld eldissvæða	Önnur ákvæði um grundvallarskyldur rekstraraðila skv. 38. grein laga nr. 7/1998
Heilbrigðiskröfur er varðar lagareldisdýr og afurðir þeirra sbr. reglugerð 462/2021	Umgengni, hreinlæti, öryggisráðstafanir, sóttvarnir og gæðastjórnun eftir því sem við á

* Ekki tæmandi upptalning

Heimild: Starfs- og rekstrarleyfi vegna sjókvíaeldis

Þrátt fyrir samstarf stofnana hefur framkvæmd leyfaútgáfu þeirra ekki verið algjörlega samhent og snurðulaus. Sem fyrr segir hvílir útgáfa leyfanna á tveimur ólíkum lagabálkum sem eru á ábyrgðarsviði matvælaráðuneytis annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis hins vegar. Við gerð þessarar úttektar hefur Ríkisendurskoðun orðið þess vör að bæta megi samstarf ráðuneytanna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Til að mynda hafa þau ekki reynst vera samstiga þegar kemur að kerfisbreytingum, m.a. hvað snýr að lagabreytingum. Umhverfisstofnun taldi t.d. vera sérstaka þörf á að minna á lögbundið hlutverk sitt í umsögnum um stefnumótun á sviði matvæla sem matvælaráðuneytið kynnti í samráðsgátt í febrúar 2022 sem og í umsögn um það lagafrumvarp sem síðar var samþykkt sem lög nr. 59/2021 og fól í sér upptöku bráðabirgðaákvæðis í lög um fiskeldi um úthlutun vannýtts lífmassa í fiskeldi.

Þá má benda á að nýverið var lögum nr. 71/2008 um fiskeldi breytt með lögum nr. 71/2021 þar sem ráðherra var veitt heimild til að kveða á um skráningarskyldu í stað rekstrarleyfisskyldu með reglugerð. Með því yrði mögulegt að koma til móts við minni aðila sem starfrækt fiskeldi á landi. Þessu var síðan komið til leiðar með reglugerð nr. 1133/2021 um skráningarskylda aðila í fiskeldi. Engin samhliða breyting var þó gerð á lögum nr. 7/1998. Það þýðir að þótt aðilar séu einungis skráningarskyldir hjá Matvælastofnun þurfa þeir enn að fá starfsleyfi hjá Umhverfisstofnun og eftir sem áður ber Matvælastofnun að taka við umsókn um starfsleyfi og miðla til Umhverfisstofnunar. Því fer einföldun og tímasparnaður fyrir lítið sbr. ákvæði um að leyfi stofnananna skulu auglýst og gefin út samhliða.

Annað dæmi um ósamræmi í löggjöf um rekstrarleyfi og starfsleyfi er heimild Matvælastofnunar til að fella rekstrarleyfi niður, afturkalla rekstrarleyfi og afskrá fiskeldisstöð. Sambærilegar heimildir varðandi starfsleyfi eru ekki til staðar í lögum nr. 7/1998 eða reglugerð 550/2018. Þó svo að rekstrarleyfi sé afturkallað þá gildir starfsleyfið og skilyrði þess áfram. Þannig eru fyrirtæki áfram skyldug til að sinna vöktun og skýrslugerð og senda til Umhverfisstofnunar þrátt fyrir að rekstrarleyfi sé fallið niður og grundvöllur starfsemi brostin.

Í nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 36/2022 er einnig komið inn á hver valdmörk hverrar stofnunar fyrir sig séu við útgáfu leyfa. Þar kemur fram að Umhverfisstofnun sé óheimilt að útfæra efni starfsleyfa með hliðsjón af skilyrðum sem sett eru í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi eða reglugerð sama efnis nr. 540/2020 að undanskildum ákvæðum um burðarþolsmat og áhættumat erfðablöndunar. Því hafði stofnunin ekki heimild til að hafna leyfi til sjókvíaeldis í Trostansfirði á grundvelli ákvæða um fjarlægðarmörk frá ám með villta laxastofna sem eingöngu er að finna í reglugerð um fiskeldi. Þessi niðurstaða leiðir til þess að rekstraraðilar geta fengið útgefið starfsleyfi (sem er ónothæft eitt og sér) án þess að fá útgefið rekstrarleyfi.

> Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að taka leyfisveitingaferli sjókvíaeldis til endurskoðunar. Ráðuneytin þurfa að kanna möguleika þess að samræma enn frekar þau lögbundnu ákvæði er varða, umsóknir, umsýslu, skilyrði og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Ekki er óeðlilegt að tvö stjórnvöld sinni leyfisveitingu enda um tvö aðskilin lög að ræða sem hafa ólík markmið og byggja á ólíkum forsendum. Auk þess að tryggja samræmda löggjöf og framkvæmd á ábyrgðarsviðum sínum hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að efla samstarf undirstofnana sinna hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis. Horfa mætti til þess að skipa teymi þvert á viðkomandi stofnanir í því skyni að samhæfa álitsgerð, umsagnir, leyfisveitingar og eftirlit hvað snýr að sjókvíaeldi.

6.2 Rekstrarleyfi útgefin af Matvælastofnun

Í ágúst 2022 voru í gildi 16 rekstrarleyfi til sjókvíaeldis við Íslandsstrendur. Þar af voru tvö runnin út en í endurnýjunarferli hjá Matvælastofnun. Á sama tíma voru 12 umsóknir um rekstrarleyfi í vinnslu. Sex umsóknir höfðu borist sem Matvælastofnun hefur ekki tekið til afgreiðslu vegna lagaskilaákvæða í lögum nr. 101/2019 (sjá nánar kafla 1).

Greiða þarf þjónustugjald áður en Matvælastofnun tekur umsókn um rekstrarleyfi til afgreiðslu. Þetta á við um nýjar umsóknir, breytingar á tegund rekstrarleyfis eða stækkun. Gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar nr. 392/2022 tók gildi 30. mars 2022. Gjöld vegna rekstrarleyfa í fiskeldi voru þá hækkuð um 5% frá því gjaldskrá nr. 220/2018 tók gildi í febrúar 2018. Hefðu gjöldin haldið í við verðlag hefði hækkunin numið 17,7% samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofunnar. Samkvæmt lögum um fiskeldi staðfestir ráðherra, að fengnum tillögum Matvælastofnunar, gjaldskrá fyrir veitta þjónustu.

Ríkisendurskoðun fékk þau svör hjá Matvælastofnun að um flata hækkun hefði verið að ræða til að brúa bilið þar til ný gjaldskrá stofnunarinnar verði samþykkt og taki gildi. Gjaldskráin sé í heildarendurskoðun og muni byggja betur en eldri gjaldskrár á raunkostnaði. Nýja gjaldskráin muni byggjast á tímagjaldi og þannig á að tryggja að gjöld leyfisumsækjenda og eftirlitsskyldra aðila verði í takt við þá vinnu sem raunverulega er unnin hjá stofnuninni. Stefnt er að því að nýja gjaldskráin verði tilbúin í byrjun árs 2023.

Eins og sjá má í töflu 6.2 voru tekjur Matvælastofnunar vegna rekstrarleyfa mun hærri árið 2019 en önnur ár. Ástæðan er sú að það ár breyttust skilyrði fyrir rekstrarleyfum sjókvíaeldis með gildistöku laga nr. 101/2019. Því sendu óvanalega mörg fyrirtæki inn umsóknir í aðdraganda gildistöku laganna 18. júlí 2019, níu umsóknir bárust árið 2019, þar af sex í maí það ár. Í töflunni eru upplýsingar um bæði rekstrarleyfi í landeldi og sjókvíaeldi en ekki var mögulegt að fá eingöngu upplýsingar um sjókvíaeldi.

Tafla 6.2 Umfang, kostnaður og tekjur Matvælastofnunar vegna rekstrarleyfa fiskeldis

Rekstrarleyfi	2017	2018	2019	2020	2021
Tekjur (kr.)	4.090.520	2.431.000	24.478.300	3.038.750	7.094.848
Tímafjöldi miðað við áætlaða tíma skv. gjaldskrá	536*	260*	2.924	529	752

*Engir tímar skráðir í innheimtugrunn Matvælastofnunar vegna breytinga á leyfum, endurútgáfu og framsals á leyfum

Heimild: Matvælastofnun

Að sögn starfsfólks Matvælastofnunar sem starfar við leyfisveitingar felst í leyfisveitingunni úthlutun á miklum verðmætum. Hæstu leyfisgjöldin eru fyrir umsókn um rekstrarleyfi fyrir laxeldi í sjókvíum sem háð er mati á umhverfisáhrifum. Núverandi gjald er tæplega 1,6 m.kr. Samkvæmt gjaldskránni er gert ráð fyrir að 158 klukkustundir taki að vinna leyfið. Að sögn Matvælastofnunar tekur leyfaútgáfan þó mun lengri tíma og gjaldið endurspegli því engan vegin raunkostnað stofnunarinnar við vinnslu leyfa. Stofnunin greiði þannig með rekstrarleyfaútgáfu í fiskeldi og það sama eigi við um eftirlitið sem er einnig tímafrekara en gert er ráð fyrir í gjaldskrá.

Mikilvægt er að gjaldskrá Matvælastofnunar vegna útgáfu rekstrarleyfa endurspegli raunverulegan kostnað við gerð þeirra, og að hún uppfærist reglulega. Þá telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að við ákvörðun tímagjalds sé tekið tillit til þess kostnaðar sem stofnunin þarf að bera til að tryggja og viðhalda getu sinni til útgáfu leyfanna, þ. á m. hvað snýr að endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina og matvælaráðuneyti til að gæta þess að ekki komi tímabil þar sem Matvælastofnun greiði með rekstrarleyfaútgáfu.

Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun eru 3,3 stöðugildi innan stofnunarinnar helguð leyfisveitingum og eftirliti með fiskeldi. Þar að auki starfar sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma við stofnunina. Að sögn Matvælastofnunar hefur ekki gefist mikill friður til að byggja upp þekkingu hjá stofnuninni um fiskeldi, enda hafi greinin vaxið mikið á síðustu árum. Erfitt hafi verið að halda í starfsfólk, bæði vegna mikils álags og vegna samkeppni um starfsfólk við fiskeldisfyrirtækin. Um 60–70% af heildarvinnutíma þess starfsfólks sem sinnir þessum verkefnum fer í vinnu við rekstrarleyfi. Stofnunin hefur ekki upplýsingar um raunverulegan tímafjölda sem farið hefur í vinnu við útgáfu rekstrarleyfa undanfarin ár og ekki heldur upplýsingar um annan kostnað en starfsmannakostnað við umsýslu rekstrarleyfa. Verkbókhald hefur verið haldið frá ársbyrjun 2021.

Rekstrarleyfi Matvælastofnunar eru gefin út samkvæmt 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Í þeim kemur fram að kveða skuli á um stærð fiskeldisstöðvar mælt í leyfilegum lífmassa og hvort um sjókvíaeldi eða annars konar eldi sé að ræða. Í leyfum fyrir sjókvíaeldi þarf að koma fram hvort eldið sé kynslóðaskipt, leyfilegar tegundir í eldi og leyfilega eldisstofna. Í rekstrarleyfi fyrir laxeldi skal m.a. kveðið á um hvort um sé að ræða eldi á frjóum laxi eða ófrjóum og skyldu til að halda skrá yfir uppruna eldislaxa. Þá kemur fram í lögunum að skilyrði fyrir útgáfu rekstrarleyfis er að fyrirhuguð starfsemi samræmist skipulagi á svæðinu samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Ráðherra er heimilt að mæla fyrir um nánari skilyrði sem setja má í rekstrarleyfi með reglugerð.

Samkvæmt reglugerð 540/2020 um fiskeldi skulu rekstrarleyfi fiskeldisstöðva í sjókvíaeldi tilgreina hnit eldissvæða og hnit sjókvíaeldisstöðva innan hvers tilgreinds svæðis. Ef við á skuli tilgreina mótvægisaðgerðir. Þá sé Matvælastofnun heimilt að skilyrða rekstrarleyfi við samræmda útsetningu seiða og hvíld eldissvæða. Stofnuninni er einnig heimilt að skilyrða rekstrarleyfi við að rekstrarleyfishafi vinni með öðrum rekstrarleyfishöfum á sama eða samliggjandi sjókvíaeldissvæðum að sjúkdómavörnum, viðbrögðum við sjúkdómum og vöktun sníkjudýra. Í 27. gr. laga nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana, kemur fram að hafi Skipulagsstofnun sett skilyrði um mótvægisaðgerðir eða vöktun, skuli það koma fram í leyfinu.

Að sögn Matvælastofnunar eru leyfin höfð einföld og stutt og farin sú leið að vísa í lög og reglugerðir. Þannig þarf ekki að endurútgefa hvert leyfi við breytingar á lögum og reglum. Þá sé greinargerð með rekstrarleyfum send sérstaklega (en Umhverfisstofnun hefur sína greinargerð með í starfsleyfinu). Stofnunin telur ekki þörf fyrir auknar heimildir í lögum eða reglugerð til að setja frekari skilyrði í rekstrarleyfin eða hafa þau ítarlegri.

Í 18. gr. reglugerðar nr. 540/2020 segir að Matvælastofnun skuli tryggja að minnsta fjarlægð á milli fiskeldisstöðva ótengdra aðila sé ekki styttri en 5 km. Stofnunin geti þó, að höfðu samráði

við Hafrannsóknastofnun, heimilað styttri vegalengdir. Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun hefur stofnunin ekki veitt slíka undanþágu eftir að rekstrarleyfis útgáfan fluttist aftur til stofnunarinnar frá Fiskistofu árið 2014. Slíkar undanþágur er þó að finna í eldri leyfum. Starfshópur sem matvælaráðherra skipaði í júní 2022 til að skoða smitvarnir og sjúkdóma í fiskeldi hefur að einhverju leyti fjallað um fjarlægðamörkin í sinni vinnu og sent Matvælastofnun fyrirspurn um þær undanþágur sem hafa verið veittar og hvernig samráði við Hafrannsóknastofnun hefur verið háttað.

6.3 Starfsleyfi gefin út af Umhverfisstofnun

Alls eru tæplega 80 starfsleyfi í eldi sjávar- og ferskvatnslífvera í gildi. Þar af eru 19 starfsleyfi til eldis fiska í sjókvíum. Í september 2022 voru alls níu leyfi í umsóknarferli hjá Umhverfisstofnun. Þar af voru fjögur ný leyfi sem enn voru í umhverfismatsferli og fimm sem fjölluðu um breytingu, endurnýjun eða sameiningu á leyfum.

Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir útgáfu starfsleyfa, sem og endurskoðun eða breytingar á starfsleyfum. Gjaldskrá stofnunarinnar var síðast uppfærð í janúar 2022. Gjaldflokkar fyrir vinnslu starfsleyfa í sjókvíaeldi eru þrír og byggja þeir á eftirlitsflokkum í reglugerð nr. 785/1999 sem nú er brottfallin. Þannig er gjaldið 705.000 kr. fyrir vinnslu starfsleyfis í sjókvíaeldi þar sem ársframleiðsla er yfir 10.000 tonnum. Gjaldið er 573.000 kr. þar sem ársframleiðsla er 3.000 – 10.000 tonn og er 246.000 kr. þar sem ársframleiðsla er 1.000-3000 tonn. Stofnunin getur rukkað tímagjald fyrir frekari vinnu við starfsleyfisgerðina, vinnslu og afgreiðslu innsendra athugasemda og fyrir kynningu á starfsleyfistillögu. Tímagjaldið er skv. gjaldskránni 19.000 kr. Sjá má upplýsingar um umfang vinnu, kostnað og tekjur Umhverfisstofnunar vegna útgáfu starfsleyfa sjókvíaeldis á tímabilinu 2017-2021 í töflu 6.3. Þess má geta að gjaldskrá stofnunarinnar hefur nýlega verið endurskoðuð og bíður staðfestingar ráðherra.

Tafla 6.3 Umfang, kostnaður og tekjur Umhverfisstofnunar vegna útgáfu starfsleyfa fiskeldis í sjókvíum

Starfsleyfi	2017	2018	2019	2020	2021
Tekjur (kr.)	1.311.000	5.540.400	5.681.008	4.640.800	5.640.160
Gjöld	942.378	3.764.309	4.227.581	5.671.213	4.946.984
Vinnuframlag í mánuðum	0,8	3,5	3,6	2,9	3,6

Heimild: Umhverfisstofnun

Alls eru að jafnaði 8–9 stöðugildi sem koma að útgáfu starfsleyfa hjá Umhverfisstofnun þar af eru að jafnaði um 1-1,5 stöðugildi sem vinna að útgáfu starfsleyfa til sjókvíaeldis. Nokkur sérfræðiþekking hefur byggst upp í kringum leyfisveitingu fyrir fiskeldi í gegnum tíðina hjá stofnuninni og þá hefur samstarf við Matvælastofnun aukist mikið. Árið 2014 fluttist öll starfsleyfisvinnsla með fiskeldi til Umhverfisstofnunar en áður höfðu heilbrigðisnefndir sveitarfélaga haft umsjón með minni aðilum (<200 tonn). Að sögn stofnunarinnar hefur tekist að fara yfir öll gömul leyfi smærri aðila og uppfæra í takt við önnur starfsleyfi sem stofnunin gefur út.

Starfsleyfisvinnsla Umhverfisstofnunar byggir á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Miklar breytingar voru gerðar á lögum nr. 7/1998 með lögum nr. 66/2017 sem sett voru til að innleiða tilskipun Evrópusambandsins nr. 2010/75/ESB (*Industrial emission directive*, IED). Þá var reglugerð 550/2018 sett til innleiðingar á tilskipuninni. Við innleiðinguna var nokkrum séríslenskum ákvæðum bætt við, þ. á m. var fiskeldi bætt við lista yfir atvinnurekstur sem þarf starfsleyfi, en íslenski listinn er þar með lengri en samkvæmt tilskipuninni. Þetta hefur haft í för með sér að starfsemi fiskeldis samræmist ekki alltaf ákvæðum tilskipunarinnar. Þannig hafa engar svokallaðar BAT-niðurstöður verið gerðar fyrir fiskeldi en slíkar niðurstöður eru lagðar til grundvallar við gerð starfsleyfa skv. tilskipuninni. Einnig má nefna að skilgreining á lífmassa í reglugerð 550/2018 er ekki sambærileg við skilgreiningu á lífmassa í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi.

Umhverfisstofnun hefur sett sér viðmið um 240 daga afgreiðslufrest á starfsleyfum sem gerð eru skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þar með er talinn kynningartími starfsleyfistillögu og úrvinnsla í kjölfar þess. Þannig hvetur stofnunin rekstraraðila til að senda inn umsóknir a.m.k. átta mánuðum áður en fyrirhuguð starfsemi hefst. Þá er mikilvægt að umsækjandi skili inn skýrri og greinargóðri umsókn og gæti þessi að öll gögn fylgi sem nauðsynleg eru til að hægt sé að afgreiða leyfið með skilvirkum hætti. Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun hefur málshraði á fiskeldisleyfum í sjó verið allt frá 150 dögum og upp í rúmlega 400 daga. Skráningin er þó ekki alveg nákvæm en oft fara mál í bið í einhvern tíma meðan beðið er eftir gögnum. Málshraði hefur haldist svipaður síðastliðin 10 ár.

Starfsleyfi útgefin af Umhverfisstofnun skiptast í sjö kafla. Í fyrsta kafla leyfisins er fjallað um almenn ákvæði, s.s. upplýsingar um rekstraraðila og umfang starfseminnar auk almennra upplýsinga t.d. um eftirlit, endurnýjun leyfa og upplýsingarétt almennings. Í öðrum kafla er fjallað um starfshætti og starfsreglur við rekstur stöðvarinnar. Þá er fjallað um mengunarvarnir, losun, meðhöndlun úrgangs og atriði er tengjast vörnum gegn mengun ytra umhverfis í þriðja kafla leyfisins. Í fjórða kafla eru sett fram ákvæði um innra eftirlit rekstraraðila, skráningar og skýrslur til eftirlitsaðila. Fjallað er um skyldur til umhverfisvöktunar í fimmta kafla. Þar eru ákvæði um gerð vöktunaráætlunar sem skal vera samþykkt af Umhverfisstofnun. Í sjötta og sjöunda kafla eru svo sett ákvæði um flokkun starfsemi og gildistíma leyfisins.

Við útgáfu starfsleyfa er í fylgiskjali sett fram greinargerð Umhverfisstofnunar þar sem gerð er frekari grein fyrir þeim ákvæðum sem sett eru í leyfin. Einnig er gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til mats á umhverfisáhrifum og álits Skipulagstofnunar. Þá er gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til umsagna eða athugasemda sem borist hafa við auglýsta starfsleyfistillögu. Greinargerðin er birt með leyfinu sem fylgiskjal.

6.4 Endurskoðun og afturköllun leyfa

Í 6. gr. laga 7/1998 kemur fram að starfsleyfi skuli gefin út til tiltekins tíma. Umhverfisstofnun, er heimilt að endurskoða leyfi og breyta skilyrðum þeirra áður en gildistíminn er liðinn vegna breyttra forsendna. Breyttar forsendur geta m.a. verið fólgnar í breytingum á rekstrinum, ef mengun af völdum rekstursins er meiri en búist var við eða ef fram kemur ný tækni eða viðmið sem snúa að starfsleyfisskilyrðum viðkomandi reksturs. Jafnframt er tekið fram að ef breyting verður á aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélags sé Umhverfisstofnun heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfum.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að kanna hvort gera þurfi breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í þá veru að tryggt sé að gildistaka strandsvæðaskipulags og mögulegar breytingar á því veiti heimild til endurskoðunar starfsleyfa.

Lög nr. 7/1998 kveða einnig á um að útgefandi starfsleyfis skuli endurskoða það reglulega og a.m.k. á 16 ára fresti, sbr. 15 gr. laganna. Þá ber rekstraraðila að upplýsa leyfisveitanda um allar fyrirhugaðar breytingar á starfseminni sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið og skal útgefandi leyfisins endurskoða það eftir því sem við á, sbr. 14. gr. laganna. Nánar er fjallað um skilyrði endurskoðunarinnar í reglugerð nr. 550/2018.

Engar heimildir um afturköllun starfsleyfis eða niðurfellingu þess er að finna í lögum og reglugerðum sem Umhverfisstofnun starfar eftir. Af þessu má álykta að starfsleyfi séu í raun ótímabundin þó með endurskoðunarákvæðum þegar við á. Sú staða gæti raunar komið upp að rekstrarleyfi yrði fellt úr gildi af hálfu Matvælastofnunar en starfsleyfi Umhverfisstofnunar myndi engu að síður halda gildi sínu.

> Ríkisendurskoðun telur að umhverfis-, og orku- og loftslagsráðuneyti þurfi í samvinnu við Umhverfisstofnun að kanna hvort tryggja þurfi stofnuninni víðtækari heimildir til endurskoðunar starfsleyfa og mögulega afturköllun þeirra. Taka þarf skýra afstöðu til þess hvort tegundabreytingar, lífmassaaukning og breytingar á skilyrðum um frjósemi hvað snýr að starfsleyfum sjókvíaeldis séu skilgreindar sem breytingar af þeim toga sem kalli á endurskoðun viðkomandi starfsleyfa. Auk þess þarf að kanna hvort eðlilegt sé að afturköllun og/eða endurskoðun rekstrarleyfa sé nægjanlegt skilyrði þess að starfsleyfi séu endurskoðuð og/eða afturkölluð.

Rekstrarleyfi vegna fiskeldis eru gefin út til 16 ára, sbr. 10. gr. laga nr. 71/2008. Ráðherra hefur sett reglur á grundvelli laganna um skilyrði endurskoðunar og tíðni, sbr. 25. gr. reglugerðar nr. 540/2020. Samkvæmt henni skal endurskoða rekstrarleyfi fyrir fiskeldi a.m.k. einu sinni á gildistíma þess og/eða ef upp koma ástæður sem krefjast endurskoðunar. Við endurskoðun leyfa skulu þau þó halda gildistíma sínum.

Í 7. gr. laga um fiskeldi er kveðið á um heimild til að endurúthluta eldissvæðum til hlutaðeigandi rekstraraðila við lok gildistíma rekstrarleyfis ef fram kemur umsókn þess efnis. Sé um endurúthlutun að ræða skal Matvælastofnun endurmeta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar eru til rekstursins. Um er að ræða breytingu sem var lögfest með lögum nr. 101/2019. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til þeirra laga var tekið fram að ákvæðið ætti líka við ef breyta þyrfti rekstrarleyfum, sbr. þegar ákveðið var að miða frekar við lífmasssa en framleiðslumagn. Rétt þótti að hafa skýr fyrirmæli um þetta til að tryggja fiskeldisfyrirtækjum eðlilegan fyrirsjáanleika um starfsemi sína. Ekki ætti því að koma til opinberrar auglýsingar við slíka endurnýjun. Benda má á að í reglugerð nr. 540/2020 er ekki vísað til endurúthlutunar eldissvæða heldur endurnýjunar rekstrarleyfis, og kveðið á um að sækja verði um endurnýjun a.m.k. sjö mánuðum áður en gildandi rekstrarleyfi rennur út og ber umsækjenda þá að leggja fram öll gögn sem Matvælastofnun telur nauðsynleg.

Í 13. gr. reglugerðar nr. 540/2020 er kveðið á um að Matvælastofnun sé heimilt að gera breytingar á gildandi rekstrarleyfi er varða eldistegundir, tilfærslu á staðsetningu eldissvæða eða hvíldartíma. Slíkar breytingar verða að vera í samræmi við ákvörðun Hafrannsóknastofnunar um skiptingu í eldissvæði, taka tillit til niðurstöðu Skipulagsstofnunar hvað snýr að mati á umhverfisáhrifum, auk þess sem viðkomandi aðili verður að framvísa gögnum sem Matvælastofnun telur nauðsynleg til að meta hvort skilyrði til breytinga á gildandi rekstrarleyfi séu fyrir hendi.

Samkvæmt 25. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi skal Matvælastofnun endurskoða rekstrarleyfi til samræmis við svæðaskiptingu Hafrannsóknastofnunar þegar hún hefur farið fram. Þannig skulu ytri mörk eldissvæðis tilgreind auk staðsetninga fiskeldisstöðva sem falla innan viðkomandi eldissvæðis. Gildistími rekstrarleyfis breytist ekki við þá endurskoðun. Í 24. gr. sömu reglugerðar hafa verið sett sérstök ákvæði sem eiga við þau tilfelli ef breytingar eru gerðar á áhættumati erfðablöndunar eða burðarþolsmati á svæði sem rekstrarleyfi nær til og hefur áhrif á hámarkslífmassa samkvæmt leyfinu. Í þeim tilfellum skal Matvælastofnun breyta rekstrarleyfi með því að gefa út viðauka við það.

Við breytingu á lögum um fiskeldi sem gerðar voru með lögum nr. 101/2019 var áskilið að mælt væri fyrir um hámarkslífmassa í rekstrarleyfum í stað framleiðslumagns. Þá skyldi Matvælastofnun endurskoða rekstrarleyfin til samræmis. Engin umbreytingastuðull var settur fram við þessa breytingu og því ekki fyllilega ljóst við hvað skyldi miðað. Fram að því hafði verið mismunandi hvort ákvæði um hámarkslífmassa eða framleiðslumagn hefðu verið í leyfunum. Þegar leyfi sem hafa verið endurskoðuð frá því lögunum var breytt eru skoðuð kemur í ljós að mismunandi stuðull hefur verið notaður við umbreytinguna. Dæmi eru um að stuðull milli framleiðslu og lífmassa sem hafi verið 0,8 á móti 1 þannig að fyrirtæki sem var með leyfi fyrir hámarksframleiðslu upp á 10.700 tonn fékk heimild til að vera með 12.200 tonn af lífmassa. Önnur leyfi breyttust hins vegar ekki heldur fóru úr sama framleiðslumagni í sama hámarkslífmassa. Ekki hefur því verið fullt samræmi við umbreytingu leyfanna.

> Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að við notkun á stuðlum við umbreytingu úr framleiðslumagni í hámarkslífmassa sé horft til gagna úr fiskeldi. Reynsla af sjókvíaeldi hér við land síðastliðin þrjú ár hefur verið sú að stuðull milli framleiðslumagns og lífmassa sé 0,9–1,3 á móti 1. Ríkisendurskoðun telur að Matvælastofnun verði að gæta betur að samræmi hvað þetta varðar við endurskoðun rekstrarleyfa.

Matvælastofnun skal samkvæmt 15. gr. laga um fiskeldi afturkalla rekstrarleyfi ef fiskeldisstöð hefur ekki hafið starfsemi innan þriggja ára frá útgáfu rekstrarleyfis en getur veitt undanþágu til allt að 12 mánaða, ef málefnaleg sjónarmið búa að baki töfinni. Þá skal stofnunin fella rekstrarleyfi úr gildi ef starfsemi stöðvast í meira en tvö ár. Þá hefur stofnunin heimild til að afturkalla rekstrarleyfi ef leyfishafi brýtur gegn ákvæðum laga um fiskeldi eða fullnægir ekki skilyrðum rekstrarleyfis.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að Matvælastofnun hefur einu sinni afturkallað rekstrarleyfi þrátt fyrir að fleiri dæmi séu um að starfsemi hafi ekki hafist innan tilskilins tíma eða legið niðri í meira en tvö ár. Ríkisendurskoðun áréttar að um er að ræða skyldu til afturköllunar en ekki heimild og brýnt er að Matvælastofnun sinni henni.

Sérstök ákvæði um endurskoðun og afturköllun leyfa fyrir eldi með ófrjóan lax voru innleidd með bráðabirgðaákvæði við breytingu á lögum um fiskeldi árið 2019. Í því var áskilið að endurskoða ætti leyfið fimm árum eftir útgáfu þess enda liggi þá fyrir endurskoðun áhættumats og möguleiki hugsanlega skapast fyrir rekstraraðila að breyta úr ófrjóum yfir í frjóan lax. Einnig var áskilið að hægt væri að fella niður leyfi væri eldi ekki hafið innan fimm ára frá útgáfu leyfisins.

Í greinargerð þess frumvarps sem síðar var samþykkt sem lög nr. 101/2019 kemur fram að ákvæðið sé sett til að auka áhuga á eldi með ófrjóa eldisfiska og auka nýtingu fyrirliggjandi burðarþols. Um er að ræða rýmri reglur en gilda fyrir aðrar fiskeldisstöðvar með frjóan lax. Í almennri umræðu hefur þetta ákvæði verið gagnrýnt á þeirri forsendu að með því sé opnað á möguleika þess að eldisfyrirtæki geti sótt um leyfi á ófrjóum laxi og hagað rekstrinum í samræmi við það en þrýst á um hækkun hámarkslífmassa samkvæmt áhættumati erfðablöndunar sem kemur reglulega til endurskoðunar. Verði sú raunin er mögulegt að sækja um endurskoðun leyfa og hefja eldi frjós lax. Leyfi til eldis ófrjós lax gæti þannig frekar verið nýtt sem nokkurskonar biðleikur af hálfu rekstraraðila í þeim tilgangi að ná fótfestu á tilteknu eldissvæði. Hingað til hefur þekkst að leyfi til eldis regnbogasilungs séu nýtt í þessum tilgangi, sbr. ársskýrslur sérgreinadýralæknis fiskisjúkdóma hjá MAST.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að samræmi sé tryggt milli ákvæði um breytingar, endurskoðun og endurnýjun rekstrar- og starfsleyfa sjókvíaeldis. Matvælaráðuneyti annars vegar og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hins vegar þurfa að vinna saman að því marki. Taka þarf til skoðunar af hálfu ráðuneytanna í samvinnu við Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hvort auka megi samstarf og samvinnu stofnana hvað snýr að endurskoðun, endurnýjun og breytingar á starfs- og rekstrarleyfum.

6.5 Eignfærsla rekstrarleyfa

Álitamál um endurskoðun, endurnýjun, endurúthlutun án auglýsingar og afturköllun rekstrarleyfa hafa mikla þýðingu hvað snýr að efnahag rekstrarleyfishafa. Þá mun það hafa töluverð áhrif á verðmyndun við útboð þeirra hvort þau teljast tímabundin eða ótímabundin. Um mikil verðmæti er að ræða og brýnt að löggjöfin sé eins skýr og kostur er hvað þetta varðar. Í 17. gr. laga um fiskeldi er tekið fram að framsal, leiga og veðsetning á rekstrarleyfi sé óheimil án skriflegs samþykkis Matvælastofnunar. Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun hafa leyfi verið framseld en ekki eru dæmi um óskað hafi verið eftir heimild til veðsetningar þeirra.

Við gerð þessarar úttektar kom fram að matvælaráðuneytið telur að samkvæmt gildandi lagaramma séu rekstrarleyfin í raun ótímabundin eign handhafa þeirra í ljósi þess hversu almenn skilyrði eru sett fyrir endurnýjun. Ríkisendurskoðun undirstrikar í því sambandi að ákvæði um endurnýjun eru bundin í reglugerð ráðherra en ekki lögin sjálf og hvað snýr að endurúthlutun

eldissvæða er um heimildarákvæði að ræða en ekki óskoraðan rétt. Í þessu samhengi má benda á að í Noregi byggist framkvæmd hliðstæðara laga um fiskeldi á því að rekstrarleyfin séu tímabundin.

> Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að taka af allan vafa um hvort rekstrarleyfi teljist tímabundin eða ótímabundin eign. Þegar að því kemur að úthluta leyfum og/eða eldissvæðum með útboðsfyrirkomulagi getur það ekki verið háð túlkun.

Matvælaráðuneyti hefur jafnframt vakið athygli á að bókhaldsleg meðferð heimildanna ráði í töluverðu um mögulegan ávinning ríkissjóðs af útboðum eldissvæða/rekstrarleyfa. Ef líta eigi svo á að leyfin séu eign sem rýrni ekki að verðmæti við „eðlilega notkun og aldur" eru þau ekki fyrnanleg eign í skilningi laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Samkvæmt svari Skattsins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þetta atriði teljast leyfin vera ófyrnanleg réttindi samkvæmt 48. gr. tekjuskattslaga. Aftur á móti megi líta svo á að rekstrarleyfin séu eign sem falli undir a-lið 1. mgr. 32. gr. sömu laga. Í því ljósi sé handhöfum leyfanna heimilt að gjaldfæra þau sem stofnkostnað, annað hvort í heild sinni á því ári þegar þeirra er aflað eða með jöfnum fjárhæðum á fimm árum. Því er ljóst að afskriftir í rekstrarreikningi viðkomandi aðila myndi geta haft áhrif á tekjuskattstofn þeirra. Mat á fjárhagslegum ávinningi ríkisins við útboð rekstrarleyfa fyrir sjókvíaeldi yrði að skoða í þessu samhengi.

Í svari Skattsins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að ekki væri hægt að greina með neinni vissu með hvaða hætti rekstrarleyfi fiskeldisfyrirtækja væru eignfærð og mögulega fyrnd. Dæmi voru um að sum fyrirtæki hefðu eignfært og fyrnt stofnkostnað vegna fiskeldis, sem gæti m.a. tekið til kostnaðar vegna öflunar rekstrarleyfa. Eins voru dæmi um að slíkum kostnaði væri ekki til að dreifa í eignaskrá viðkomandi.

> Ríkisendurskoðun telur að áður en kemur til úthlutunar eldissvæða, eða umframlífmassa á þegar skilgreindum sjókvíaeldissvæðum, verði matvælaráðuneyti að beita sér fyrir því í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti að reglur um bókhaldslega meðferð rekstrarleyfa vegna sjókvíaeldis séu skýrar, sbr. reglugerð 696/2019 um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga. Við þá vinnu verði jafnframt að leita samstarfs við fjármála- og efnahagsráðuneyti hvað snýr að framkvæmd laga nr. 90/2003 um tekjuskatt m.t.t. niðurfærslu og/eða fyrningu þeirrar eignar sem felst í slíkum rekstrarleyfum.

7 Eftirlit

7.1 Horfið frá samvinnu

Eftirlit með fiskeldi er í raun þríþætt. Umhverfisstofnun og Matvælastofnun sinna eftirliti með ákvæðum starfsleyfis annars vegar og rekstrarleyfis hins vegar. Þá hefur eftirlitsdýralæknir Matvælastofnunar sérstakt eftirlit með heilbrigði fiska í eldisstöðvum.

Þær breytingar sem voru gerðar á lögum um fiskeldi árið 2014 áttu m.a. að auka skilvirkni og hagkvæmni í eftirliti með greininni. Kveðið var á um að Matvælastofnun skyldi sjá um afmarkaða þætti eftirlits með fiskeldi sem Umhverfisstofnun var falið samkvæmt lögum á grundvelli þjónustusamnings. Markmið með gerð þjónustusamnings var að auka skilvirkni í eftirliti og minnka heildarkostnað þar sem einungis einn aðili sinnti eftirliti með starfs- og rekstrarleyfum. Tíðni eftirlits skyldi ákveðin sameiginlega af Matvælastofnun og Umhverfisstofnun með það að markmiði að uppfylla kröfur sem þessar stofnanir gera til viðkomandi starfsemi.

Horfið var frá þessu fyrirkomulagi árið 2019 þegar lögum um fiskeldi var breytt á ný. Reynslan hafði sýnt að umræddur þjónustusamningur hefði ekki náð markmiðum sínum og hvorug stofnananna var ánægð með fyrirkomulagið.

> Mikilvægt er að Umhverfisstofnun og Matvælastofnun vinni þétt saman þegar kemur að eftirliti. Þó að rekstrarleyfi og starfsleyfi þjóni ólíkum tilgangi og eftirlit hvorrar stofnunar byggi á heimildum í ólíkum lagabálkum og krefjist ólíkrar fagþekkingar verður að horfa til þess að tilteknir þættir sem varða leyfin eru að jafnaði ekki aðskildir í starfsemi fyrirtækja sem sæta eftirlitinu. Ríkisendurskoðun hvetur Umhverfisstofnun og Matvælastofnun til að skoða kosti þess að taka upp nánara samstarf þegar kemur að eftirliti og að fagráðuneyti þeirra beiti sér í þá veru og styðji við slíkt samstarf, m.a. við gerð fjármálaáætlana og fjárlaga hverju sinni.

7.2 Eftirlit Matvælastofnunar

Árið 2021 tók Matvælastofnun upp áhættumiðað eftirlit í fiskeldi. Eftirlit er að hámarki tvisvar á ári hjá stærstu fiskeldisfyrirtækjunum. Starfsfólk stofnunarinnar fer þá í fyrirtækin, skoðar ýmis gögn um starfsemina m.a. um innra eftirlit, gæðamál og viðbragðsáætlanir, og fer út í kvíarnar. Að sögn fulltrúa Matvælastofnunar væri æskilegt ef stofnunin kæmist í óboðað eftirlit að sjókvíum. Það sé þó ekki mögulegt eins og staðan er í dag enda búi stofnunin hvorki yfir farartækjum til að komast að kvíum né búnaði til að skoða það sem er neðansjávar. Sem dæmi á stofnunin að tryggja að skrúfuhringir séu á öllum bátum, en það er illmögulegt án tilhlýðilegs búnaðar.

Að sögn fulltrúa Matvælastofnunar treystir hún um of á fiskeldisfyrirtækin um að hlutirnir séu í lagi og að þeir veiti aðgang að búnaði. Þeim ber skylda til að aðstoða við óboðað eftirlit en reynslan hafi sýnt að erfitt getur verið að krefjast þess; búnaður fyrirtækjanna getur verið í notkun á sjó, í viðgerð eða annað, og erfitt að tryggja aðgang að honum þegar eftirlitsfólki hentar. Upp hafa komið tilfelli þar sem eftirlitsfólk grunar að fyrirtæki reyni vísvitandi að tefja,

en meðan Matvælastofnun ræður sjálf ekki yfir búnaði til að rannsaka ástand sjókvía þarf hún að treysta á að fyrirtækin hafi tiltæka báta.

Stofnunin hefur óskað eftir fjármagni fyrir búnaði sem myndi auðvelda skoðun á sjókvíum. Ekki væru þó öll vandræði úr sögunni byggi stofnunin yfir eigin búnaði eða hefði aðgang að leigubúnaði. Vegna smithættu væri ekki hægt að fara með búnaðinn milli kvía nema sótthreinsa allt á milli. Það geti verið vandkvæðum bundið, t.d. séu um 100 kvíar bara á Vestfjörðum. Stofnunin hefur skoðað notkun á drónum en vegna persónuverndarsjónarmiða hefur drónanotkun ekki komist á. Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun vert að benda á að Fiskistofa hefur innleitt eftirlit með brottkasti þar sem drónar eru notaðir. Sú framkvæmd gæti verið fyrirmynd að drónaeftirliti hjá Matvælastofnun.

Frá 1. janúar 2020 hefur fyrirtækjum borið skylda til að senda stofnuninni ýmsar upplýsingar um framleiðsluna, m.a. um framleiðslumagn, fóðrun, afföll, lús og fleira. Upplýsingarnar eru sendar rafrænt einu sinni í mánuði. Vilji er til þess innan Matvælastofnunar að fá upplýsingarnar sendar inn vikulega, en til þess þyrfti lagabreytingu. Þá hefur Matvælastofnun ekki heimildir til að hafa eftirlit með öðrum sem þjónusta fiskeldisfyrirtæki, t.d. varðandi flutning á fiski. Matvælaráðuneyti telur einnig að þörf sé á betri yfirsýn og auknum eftirlitsheimildum með þeim sem þjónusta fiskeldisfyrirtæki.

> Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að efla enn frekar eftirlit Matvælastofnunar. Gera þarf stofnuninni kleift að sinna óundirbúnu eftirliti og þá er mikilvægt að eftirlit með skráningum og innra eftirliti fyrirtækjanna sé sinnt á markvissan hátt. Einnig er ástæða til að skoða þörf á lagabreytingu svo Matvælastofnun fái upplýsingar um framleiðslu sendar til sín oftar en nú er. Ríkisendurskoðun telur einnig að mikilvægur liður í því að efla eftirlit með fiskeldi geti verið að útvíkka það þannig að það nái betur til aðila sem þjónusta fiskeldisfyrirtæki. Matvælaráðuneyti er hvatt til að skoða fýsileika þess að auka eftirlitsheimildir Matvælastofnunar í því sambandi.

Fiskeldisfyrirtæki greiða Matvælastofnun fyrir eftirlit með starfseminni samkvæmt gjaldskrá nr. 393/2022. Eins og kemur fram í 1. gr. gjaldskrárinnar skal gjaldið ekki vera hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af launum starfsfólks og öðrum kostnaði. Tímagjald eftirlits er tæplega 25 þús.kr. og var hækkað um 5% árið 2022 miðað við árið 2018. Aðeins er greitt fyrir eftirlit sem framkvæmt er á eftirlitsstað en til viðbótar eru greiddar 3.600 kr. í akstursgjald fyrir hverja heimsókn. Líkt og fjallað er um í kafla 6.2 þá stendur til að uppfæra gjaldskrána þannig að hún endurspegli betur þann kostnað sem Matvælastofnun hefur af eftirlitinu.

Eins og áður hefur komið fram eru 3,3 stöðugildi innan Matvælastofnunar helguð útgáfu rekstrarleyfa í fiskeldi og eftirliti tengt greininni, fyrir utan eftirlit sérgreinadýrlæknis vegna fisksjúkdóma. Þetta starfsfólk sinnir einnig öðrum verkefnum, til að mynda eftirliti með skeldýrarækt og skipum. Þá fer mikill tími í akstur á milli staða. Brýn þörf er á því að efla eftirlitsteymið sem sinnir fiskeldi að sögn Matvælastofnunar enda hafi greinin vaxið töluvert á síðustu árum. Stjórnsýslan hafi ekki fylgt eftir þeirri þróun, hvorki í þekkingu, mannauð né fjármagni.

7.2.1 Fiskeldisdeild

Árið 2021 var gerð skipulagsbreyting hjá Matvælastofnun og stofnuð fiskeldisdeild. Markmiðið með breytingunum var að samhæfa og samþætta alla vinnu er varðar fiskeldi innan stofnunarinnar. Innan deildarinnar hefur verið unnið að stefnumótun sem miðar að því að bæta eftirlit. Þá hefur deildin fengið sérstaka fjármögnun frá matvælaráðuneyti til að hanna eftirlitskerfi fyrir eftirlit sitt.

Meðal þess sem lögð er áhersla á er að dýralæknum með þekkingu á fisksjúkdómum verði fjölgað, en það er kostnaðarsamt því kaupa þarf þjálfun erlendis frá. Jafnframt verður þrýst á um skýrari reglur um hlutverk einkarekinna dýralæknastofa sem sinna eftirliti með velferð og heilbrigði í fiskeldi. Með því móti væri hægt að skylda fyrirtæki til að efla sitt innra eftirlit með fiskheilbrigði sem Matvælastofnun hefði svo eftirlit með. Í þessu sambandi má nefna að í apríl 2021 var innleidd reglugerð nr. 2016/429/EB á Íslandi (reglugerð nr. 462/2021). Með henni er kveðið á um að rekstraraðilar skuli sjá til þess að dýralæknar komi í dýraheilbrigðisheimsóknir á starfsstöðvar sem þeir bera ábyrgð á, þegar þurfa þykir vegna áhættu sem fylgir viðkomandi starfsstöð. Matvælastofnun er heimilt að ákveða tíðni þessara heimsókna.

Við úttekt þessa kom fram í upplýsingum frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi að fiskeldisfyrirtækjum innan samtakanna teldu eftirlit með fiskeldi óþarflega flókið og óskilvirkt. Tíðni og umfang eftirlitsins ráðist ekki nægjanlega af árangri fyrirtækja og því sé ekki nægur hvati til að gera vel. Mikil vinna fylgi því að taka á móti eftirlitsaðilum, bæði fyrir og eftir eftirlitsheimsóknir. Hlutverk Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar í eftirlitinu séu ekki nægilega vel skilgreind, og algengt sé að spurningar og gagnaöflun við eftirlit stofnananna lúti að sömu atriðum.

Upplýsingarnar sem fram koma í töflu 7.1 varða tekjur Matvælastofnunar af eftirliti með sjókvíaeldi og landeldi. Miðað við umfang sjókvíaeldis má áætla að megnið af tekjunum komi til vegna eftirlits með slíkri starfsemi. Stofnunin hefur ekki upplýsingar um kostnað sem stofnunin ber vegna eftirlits.

Tafla 7.1 Tekjur Matvælastofnunar vegna eftirlits með fiskeldi

	2017	2018	2019	2020	2021
Eftirlit (kr.)	11.603.720	10.547.404	8.795.200	8.288.873	12.799.259
Akstur (kr.)	805.860	537.900	438.900	481.800	465.300
Samtals	**12.409.580**	**11.085.304**	**9.234.100**	**8.770.673**	**13.264.559**

Heimild: Matvælastofnun

7.2.2 Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma

Auk eftirlits Matvælastofnunar með að starfsemi rekstraraðila sé í samræmi við starfsleyfi og ákvæði laga um fiskeldi sinnir sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma hjá stofnuninni eftirliti á grundvelli laga nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum. Eins og fram kemur í reglugerð nr. 300/2018 um velferð lagardýra, varnir gegn sjúkdómum og heilbrigðiseftirlit með eldisstöðvum fer sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma, eða opinber dýralæknir undir hans stjórn, með vöktun og eftirlit með fisksjúkdómum. Meðal verkefna sem þessu fylgir eru sýnatökur og niðurstöður rannsókna, heilbrigðiseftirlit, eftirlit með innflutningi á búnaði, útgáfa heilbrigðisvottorða og

fyrstu viðbrögð og skipulagning aðgerða þegar upp koma sjúkdómar. Tíðni opinbers heilbrigðis- og velferðareftirlits fer eftir áhættumati. Sjókvíaeldisstöðvar eru samkvæmt matinu heimsóttar þriðja hvert ár af opinberum dýralækni en farið er í vikulegar eftirlits- og sýnatökuferðir í kynbótastöðvar í laxeldi.

Skörun milli lagabálka
Í umsagnarferli þessarar skýrslu benti Matvælastofnun á að nauðsynlegt væri að hefja vinnu við að lagfæra löggjöf er snýr að stjórnsýslu og eftirliti með fisksjúkdómum. Tveir lagabálkar snúa að þessu viðfangsefni , þ.e. fyrrnefnd lög nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum og lög nr. 50/1986 um Rannsóknadeild fisksjúkdóma. Samkvæmt síðarnefndu lögunum skal Rannsóknadeild fisksjúkdóma við Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræðum að Keldum hafa það hlutverk að annast rannsóknir á fisksjúkdómum, sjúkdómsgreiningar á fiski, útgáfu heilbrigðisvottorða og aðra skylda starfsemi. Matvælastofnun telur að stjórnsýsluframkvæmd síðustu áratuga hafi ekki verið í samræmi við þessi ákvæði. Þannig hafi t.d. útgáfa heilbrigðisvottorða alfarið verið á hendi dýralæknis fisksjúkdóma hjá Matvælastofnun. Ríkisendurskoðun tekur undir með því að huga þurfi að samræmi fyrrnefndra lagabálka og stjórnsýsluframkvæmdar og hvetur matvælaráðuneyti til að taka tillit til þess við boðaða endurskoðun á löggjöf tengdri fiskeldi.

Ekki er mikil samhæfing með eftirliti dýralæknis fisksjúkdóma og hinu almenna eftirliti Matvælastofnunar með fiskeldi, enda um sérhæft og ólíkt eftirlit að ræða. Möguleikar til að samhæfa eftirlitið betur eru til staðar, að sögn fulltrúa Matvælastofnunar, en til þess þyrfti að þjálfa dýralækna í eftirliti með heilbrigði fiska með auknum tilkostnaði.

Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma gerir árlega skýrslu um heilsufar eldisdýra, smitsjúkdóma og varnaraðgerðir gegn þeim. Hann gerir fisksjúkdómanefnd grein fyrir stöðu mála þegar þörf er á. Þá er allur flutningur lagardýra til og frá eldisstöðvum óheimill nema að honum fylgi heilbrigðisvottorð, útgefið af sérgreinadýralækni fisksjúkdóma eða opinberum dýralækni undir hans stjórn.

Lengst af hefur einn sérgreinadýralæknir í fisksjúkdómum starfað við eftirlit með fiskeldi hjá Matvælastofnun. Stofnunin gekk frá ráðningu á öðrum sérgreinadýralækni í nóvember 2022 og verða því tveir læknar í fullu starfi fram á næsta ár, þegar annar þeirra stefnir á hlutastarf. Það er að sögn dýralæknis fisksjúkdóma langt í frá nóg, enda hafi þessi starfsemi hjá Matvælastofnun ekki vaxið í neinu samræmi við vöxt fiskeldis á Íslandi. Að minnsta kosti þrjá sérgreinadýralækna fisksjúkdóma þyrfti til að sinna verkefnunum. Erfiðlega hefur gengið að manna stöðurnar því fáir búa að þessari þekkingu á Íslandi og sérfræðingar með reynslu og þekkingu í fiskheilsu hafi gjarnan ráðist til starfa hjá fiskeldisfyrirtækjum eða fyrirtækjum sem þjónusta þau. Að sögn fulltrúa Matvælastofnunar felst áhætta í því að hafa einungis einn sérfræðing á þessu sviði, eins og verið hefur lengst af, og því hefur fylgt mikið álag fyrir viðkomandi.

Stærsta hlutverk hans hefur falist í sýnatökum, en um 70% af tíma hans hefur farið í sýnatökur hjá einu fyrirtæki, Benchmark Genetics, og að sögn Matvælastofnunar væri þörf fyrir fullt stöðugildi til að sinna málum tengdum útflutningi hrogna og seiða. Útflutningur hrogna fyrirtækisins

myndi stöðvast ef sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma myndi forfallast í lengri tíma, enda gera innflutningsríki hrognanna kröfur um opinber heilbrigðisvottorð. Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma gaf t.a.m. út 232 opinber heilbrigðisvottorð vegna útflutnings á hrognum og lifandi fiskum árið 2021. Fjöldi vottorða var þó a.m.k. helmingi meiri að því er kemur fram í ársskýrslu dýralæknis fisksjúkdóma fyrir það ár, því með hverjum flutningi fylgja einnig sérútbúin skimunarvottorð. Þessi starfsemi fer síst minnkandi.

> Ríkisendurskoðun tekur undir með Matvælastofnun að of fáir sinni eftirliti með fiskeldi og að þá starfsemi þurfi að efla í samræmi við stækkun greinarinnar. Staða sérgreinadýralæknis fisksjúkdóma hefur verið sérstaklega viðkvæm og brýnt að efla þann þátt eftirlitsins. Tryggja þarf að eftirlitsgjöld endurspegli raunkostnað við eftirlitið þ.m.t. þjálfun starfsfólks.

7.2.3 Fisksjúkdómanefnd

Matvælastofnun til ráðgjafar við framkvæmd laga um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006 er fimm manna fisksjúkdómanefnd sem ráðherra skipar. Matvælastofnun hefur t.d. samráð við nefndina þegar hún ákveður að grípa til ráðstafana ef hefta þarf útbreiðslu sjúkdóma eða sníkjudýra í fiskeldi. Hlutverk nefndarinnar samkvæmt vinnureglum hennar eru einnig m.a. að fjalla um innflutning lifandi fisks, veita Matvælastofnun umsagnir vegna umsókna um innflutning á notuðum eldisbúnaði og setja reglur um lágmarkstíðni sýnatöku og fjölda sýna sem tekin skulu úr hverri eldisstöð.

Formaður nefndarinnar er yfirdýralæknir en auk hans er einn nefndarmaður tilnefndur af Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum, tveir fulltrúar tilnefndir af Hafrannsóknastofnun og einn samkvæmt tilnefningu Fiskistofu. Nefndin hefur aðstöðu hjá Matvælastofnun og kallar eftir þörfum sérfræðinga þaðan á fundi til að upplýsa um ýmis atriði er varða fisksjúkdóma. Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma hjá Matvælastofnun hefur setið alla fundi nefndarinnar til margra ára og var um tíma varaformaður hennar en er ekki nefndarmaður lengur. Hann hefur einnig haft frumkvæði að fundum nefndarinnar. Samskipti nefndarinnar við þá stofnun sem hún veitir ráðgjöf eru því mikil og ráðgjöfin að hluta til byggð á upplýsingum frá stofnuninni sjálfri. Sérgreinadýralæknir fisksjúkdóma var samkvæmt brottfallinni reglugerð 403/1986 fisksjúkdómanefnd til aðstoðar og ráðgjafar en ekkert slíkt ákvæði er að finna í reglugerð 300/2018. Hans hlutverk gagnvart nefndinni er því hvergi skilgreint eins og staðan er.

> Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að meta hvort skýra þurfi betur hlutverk og stöðu fisksjúkdómanefndar gagnvart Matvælastofnun svo hún megi sem best þjóna tilgangi sínum og halda sjálfstæði sínu gagnvart stofnuninni.

Notkun lyfja í eldisdýr er óheimil nema með sérstöku leyfi og undir eftirliti Matvælastofnunar. Samkvæmt fundargerðum nefndarinnar frá árinu 2017 hefur helst verið fjallað um umsóknir um leyfi til að gefa eldisfiski í sjókvíum lúsalyf en nefndin hefur alls tekið til umfjöllunar 27 umsóknir þar að lútandi. Í 22 tilvikum mælti nefndin með því að Matvælastofnun samþykkti meðhöndlun með lúsalyfi vegna laxalúsar og/eða fiskilúsar. Matvælastofnun leitar einnig umsagnar Hafrannsóknastofnunar áður en ákvörðun um að heimila lúsameðhöndlun er tekin.

Meðal annarra mála sem nefndin hefur fjallað um eru tilvik blóðþorra sem kom upp á Austfjörðum, IPN veira sem kom upp í sjókví árið 2019 og umsagnir um innflutning á seiðum og hrognum.

7.3 Eftirlit Umhverfisstofnunar

Eftirlit Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi er byggt upp í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998 þar sem fram kemur að eftirlitsaðili skuli gera áætlanir um reglubundið eftirlit með atvinnurekstri, þ.m.t. um tíðni vettvangsheimsókna. Tímabilið milli heimsókna skuli byggjast á kerfisbundnu mati á umhverfisáhættu viðkomandi starfsemi. Umhverfisstofnun hefur unnið áhættumat bæði fyrir fiskeldi á landi og í sjó og notar það til að skipuleggja heimsóknir sínar. Fyrirtækjum er skipt upp í fjóra áhættuflokka og fær það fyrirtæki sem er í A-flokki eftirlit einu sinni á ári eða oftar, fyrirtæki í B-flokki fær árlegt eftirlit, fyrirtæki í C-flokki annað hvert ár og fyrirtæki í D-flokki fær eftirlit þriðja hvert ár.

Eins og áður hefur komið fram eru í gildi alls 19 starfsleyfi vegna fiskeldis í sjó. Í þremur tilfellum eru þó rekstrarleyfi frá Matvælastofnun ekki til staðar og því er í rauninni ekki heimilt að vera með starfsemi þar sem skilyrt er að bæði leyfi séu til staðar áður en starfsemi hefst. Umhverfisstofnun hefur samt sem áður eftirlit með öllum 19 leyfunum, fer í reglubundnar eftirlitsheimsóknir og krefur rekstraraðila um skýrslur í samræmi við ákvæði leyfisins jafnvel þó engin starfsemi sé til staðar.

Á árinu 2021 voru fjögur sjókvíaeldisfyrirtæki sem fengu eftirlit oftar en einu sinni á ári en flest þeirra fengu eftirlit árlega. Innheimt er fyrir eftirlit skv. gjaldskrá stofnunarinnar. Fiskeldi fellur venjulega í gjaldflokka 2–5 sem þýðir gjald upp á 187–724 þús. kr. eftir flokkun eftirlitsins. Unnið er að því að samræma áhættumat og gjaldskrá Umhverfisstofnunar en að mati stofnunarinnar er rétt að grunngjald fyrir eftirlit sé miðað út frá niðurstöðum áhættumats en ekki gjaldflokkum.

Í yfirliti frá Umhverfisstofnun um umfang, kostnað og tekjur af eftirliti hennar með sjókvíaeldi á árunum 2017-2021 kemur fram að umfangið hefur aukist eftir að framsali eftirlits milli Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar var hætt árið 2019. Síðan þá hefur umfang eftirlitsins þrefaldast séu borin saman árin 2019 og 2021.

Tafla 7.2 Tekjur, gjöld og umfang eftirlits Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi

	2017	2018	2019	2020	2021
Tekjur (kr.)	13.200	824.340	996.000	2.670.492	2.982.012
Gjöld (kr.)	3.575	714.094	939.402	2.470.411	2.770.681
Vinnuframlag (mán)	0,0	0,5	0,6	1,7	1,9

Heimild: Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun birtir niðurstöður eftirlits á heimasíðu sinni, bæði eftirlitsskýrslur sem og upplýsingar um mælingar og vöktun, grænt bókhald og útstreymisbókhald. Þá eru birt bréf vegna eftirfylgni Umhverfisstofnunar við frávik sem skráð eru í eftirliti.

7.4 Niðurstöður eftirlits

Í fylgiskjali við skýrslu þessa má finna yfirlit yfir frávik sem skráð hafa verið í eftirliti Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar í eftirliti síðustu fjögurra ára. Niðurstöður og frávik taka að nokkru leyti mið af þeim áherslum sem lagðar eru til grundvallar eftirliti stofnananna. Þannig eru frávik sem skráð eru í eftirliti Matvælastofnunar oft tengd eldisbúnaði eða umfangi rekstrar. Þá er algengt að gerðar séu athugasemdir við viðbragðsáætlanir og gæðamál þ.m.t. um innri úttektir en framsetning tengdra athugasemda eða frávika bendir til þess að hægt sé að leggja frekari áherslu á framkvæmd innra eftirlits.

Í eftirliti Umhverfisstofnunar er algengast að gerðar séu athugasemdir við umgengni og umhverfi, skorti eða brotum á vöktunaráætlunum og vanrækslu á skilum á árlegum skýrslum eins og grænu bókhaldi eða útstreymisbókhaldi. Báðar stofnanir gera athugasemdir í eftirliti við umfang s.s. ef lífmassi fer yfir heimildir í leyfum eða eldisbúnaður er staðsettur utan þeirra svæða sem skilgreind eru í rekstrar- og starfsleyfum.

Í skoðunarhandbók Matvælastofnunar kemur fram að eftirfylgni við frávik felist í auka heimsóknum til að ganga úr skugga um að fyrirtækið hafi brugðist við. Ef frávikum er ekki sinnt þrátt fyrir eftirfylgni getur Matvælastofnun beitt þvingunarúrræðum. Á fundum Ríkisendurskoðunar með Matvælastofnun við upphaf þessarar úttektar kom hins vegar fram að ekki hafi enn komið til þess að stofnunin hafi beitt þvingunarúrræðum gagnvart rekstraraðilum sjókvíaeldis.

Matvælastofnun hefur nokkuð ríkulegar heimildir til að leggja á viðurlög ef brotið er gegn lögum um fiskeldi. Þannig hefur stofnunin heimild til að fella rekstrarleyfi úr gildi ef fiskeldistöð hefur ekki hafið starfsemi innan þriggja ára frá útgáfu rekstrarleyfis. Sama gildir ef starfsemi stöðvast í tvö ár. Þá er einnig hægt að afturkalla leyfi ef leyfishafi eða starfsmenn brjóta gegn ákvæðum laga um fiskeldi eða þeim fyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra. Áður en Matvælastofnun afturkallar leyfi skal þó ávallt veita rekstrarleyfishafa skriflega viðvörun og hæfilegan frest til úrbóta.

Matvælastofnun getur einnig lagt á dagsektir fari rekstrarleyfishafi ekki að fyrirmælum og geta þær numið allt að 500.000 kr. á sólarhring þar til úr verður bætt. Dagsektir skulu taka mið af alvarleika brota og stærð rekstrarins.

Með þeim breytingum sem voru gerðar á lögum um fiskeldi árið 2019 fékk Matvælastofnun heimild til að leggja stjórnvaldssektir á rekstrarleyfishafa sem brýtur gegn einhverju eftirtalinna ákvæða:

- Hámark lífmassa í eldi á hverjum tíma skv. burðarþolsmati, áhættumati erfðablöndunar eða 20 tonnum í þeim tilfellum sem um skráningarskylda starfsemi er að ræða
- Bann við flutningi eldisfisks eða seiða í fiskeldisstöð án rekstrarleyfis
- Skyldu til að tilkynna um strok á fiski og beita sér fyrir veiðum á strokfiski
- Bann við framsali, leigu og veðsetningu á rekstrarleyfi án skriflegs samþykkis Matvælastofnunar
- Bann við sleppingum kynbætts eldisfisks í fiskrækt eða hafbeit
- Bann við flutningi og sleppingum eldisfisks og lifandi fisks
- Bann við innflutningi á notuðum eldisbúnaði án leyfis Matvælastofnunar

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að sektarheimild Matvælastofnunar gagnvart rekstraraðilum vegna lífmassa vísar ekki til þess hámarkslífmassa sem skilgreindur hefur verið í rekstrarleyfi viðkomandi. Sektarheimildin á einungis við ef lífmassi fer umfram skilgreint hámark samkvæmt burðarþolsmati, áhættumati erfðablöndunar eða umfram 20 tonn í þeim tilfellum sem um skráningarskylda starfsemi er að ræða. Í umsögn Matvælastofnunar við drög þessarar skýrslu benti stofnunin á að hún vænti þessi að við endurskoðun á lögum um fiskeldi verði m.a. heimilt að beita þvingunarúrræðum við brot á hámarkslífmassa rekstrarleyfa óháð því hvort lífmassinn fari yfir heimilaðan hámarkslífmassa áhættumats erfðablöndunar eða burðarþolsmats hafsvæða.

Samkvæmt lögum um fiskeldi geta stjórnvaldssektir Matvælastofnunar numið frá 100.000 kr. til 150.000.000 kr. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, þeirra hagsmuna sem í húfi eru, verðmætis ólögmætrar framleiðslu, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot hefur verið að ræða síðastliðin þrjú ár. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna lögaðila, hann hafi eða hafi getað haft ávinning af broti og hvort hægt hafi verið að koma í veg fyrir brotið með stjórnun og eftirliti.

Í greinargerð við lögin kemur fram að með því að veita Matvælastofnun heimild til álagningar stjórnvaldssekta þá verði eftirlitsúrræði stofnunarinnar skilvirkari og raunhæfari í framkvæmd en áður hefur verið. Þá er minnt á að ávallt verði að gæta meðalhófs í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga við val á leiðum til úrlausnar mála. Þannig geti afturköllun leyfis aldrei verið fyrsti kostur sem viðbragð við brotum á ákvæðum rekstrarleyfis heldur sé álagning stjórnvaldssekta betri sem fyrsti kostur. Var fjölgun þvingunarúrræða þannig liður í að leiða af sér betri og skilvirkari framkvæmd laganna.

Í nóvember 2022 ákvað Matvælastofnun að leggja stjórnvaldssekt á Arnarlax ehf. upp á 120 m.kr. fyrir að hafa brotið gegn skyldu um að tilkynna um strok á fiski og beita sér fyrir veiðum á strokfiski. Var þetta í fyrsta sinn sem sekt er lögð á sjókvíaeldi af hálfu stofnunarinnar. Að mati Matvælastofnunar var um alvarlegt brot að ræða, bæði út frá umfangi og hættu fyrir villta nytjastofna og lífríki. Þá hefði verið hægt að koma í veg fyrir brotið með betri stjórn og innra eftirliti fyrirtækisins. Arnarlax ehf. hefur ákveðið að kæra ákvörðunina en við lok úttekt þessarar var ekki búið að skera úr um lögmæti hennar.

Ríkisendurskoðun telur vert að benda á að þrátt fyrir ríkuleg þvingunarúrræði hefur Matvælastofnun ekki talið þörf á að beita þeim með markvissum hætti þrátt fyrir að alvarleg frávik hafi verið skráð við eftirlit og jafnvel ítrekað. Einnig er að finna dæmi um fiskeldisstöð sem hefur ekki fengið athugasemdir eða viðvörun um afturköllun leyfis þrátt fyrir að starfsemi hafi ekki verið í stöðinni í meira en fimm ár. Að mati Ríkisendurskoðunar er jákvætt að Matvælastofnun hafi nýlega ákveðið að nýta sér möguleika á því að leggja á stjórnvaldssektir því mikilvægt er að þvingunarúrræðum sé beitt verði fyrirtæki uppvís að brotum á leyfi.

Umhverfisstofnun beitir þvingunarúrræðum í samræmi við 12. kafla laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Þar er vægasta úrræðið áminning sem stofnunin grípur almennt til ef rekstraraðilar bæta ekki úr þeim frávikum sem skráð eru í eftirliti stofnunarinnar. Þá rukkar stofnunin tímagjald fyrir vinnu sína við beitingu þvingunarúrræða sem lagt er á þegar máli er lokað. Sá kostnaður er mismunandi eftir umfangi en miðað við framkvæmd síðastliðinna ára er gjald sem lagt er á vegna eftirfylgni við eitt frávik í kringum 15–30 þúsund krónur.

Umhverfisstofnun hefur einnig heimildir til álagningar stjórnvaldssekta, sbr. 67. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, en ákvæðið kom inn í lögin með lögum nr. 58/2019. Aukin heimild þar sem mögulegt er að leggja á stjórnvaldssekt ef handhafi starfsleyfis virðir ekki ákvæði þess um mengunarvarnir, hvíld svæða, skýrsluskil eða mælingar sem og ef starfað er umfram leyfileg mörk útgefins starfsleyfis var tekin upp með breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir árið 2022, sbr. lög nr. 46/2022. Samkvæmt greinargerð lagafrumvarpsins er þessari auknu heimild ætlað að hafa varnaðaráhrif gagnvart mögulegum brotum á starfsleyfisskilyrðum sem þvingunarúrræði á borð við dagsektir hefðu ekki. Sérstaklega er vísað til fiskeldis í kvíum í greinargerðinni þótt lagaákvæðið sjálft sé almennt orðað. Með þessum breytingum getur rekstraraðili sjókvía sem verður uppvís að broti gegn ákvæðum starfs- og rekstrarleyfa um hámarkslífmassa verið sektaður bæði af Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Knýr þetta enn frekar á um samstarf stofnana hvað snýr að málefnum sjókvíaeldis.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að Umhverfisstofnun og Matvælastofnun vinni saman og hafi skýrar áherslur varðandi tilhögun eftirlits með þeim þáttum sem eru sameiginlegir með útgefnum starfs- og rekstrarleyfum. Tryggja verður samræmi m.a. hvað snýr að beitingu þvingunarúrræða vegna þessara þátta og þá sérstaklega hvað snýr að mögulegri álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á skilyrðum um lífmassa.

8 Viðauki: Niðurstöður eftirlits Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi frá 2012 til september 2022

Niðurstöður úr eftirliti Matvælastofnunar 2019-14/9 2022

Fyrirtæki	Staður	Áhættu-flokkur	Fjöldi eftirlita 2019-2022	Frávik	Úrbótaáætlun
Arctic Sea Farm hf.	Patreksfjörður og Tálknafjörður	1	6	**Alvarleg frávik** • Ekkert **Frávik** • 3.1.1 Bátar og flutningstæki - vantar skrúfuhlíf • 3.1.3 Eldisbúnaður - staðsetningar og göt á hoppnetum • 5.1.5 Innri úttekt -sannprófun - ekki hefur verið framkvæmd sann-prófun • 4.1.3 Eldisbúnaður - göt á hoppnetum	4.1.1 Bátar og flutningstæki - vantar skrúfuhlíf
Arctic Sea Farm hf.	Dýrafjörður	1	9	**Alvarleg frávik** • 2.1.1 Rekstrarleyfi - hámarkslífmassi yfir heimiluðum lífmassa **Frávik** • 2.1.1 Rekstrarleyfi - hámarkslífmassi yfir heimiluðum lífmassa • 3.1.3 Eldisbúnaður - ekki augnspotti í kvíum og mikil áseta • 3.1.5 Eldissvæði - eldisbúnaður utan eldissvæðis • 5.1.3 Viðbragðsáætlun - ekki til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/árekstra	5.1.5 Innri úttekt - sannprófun - ekki verið framkvæmd sannprófun
Arctic Sea Farm hf.	Ísafjarðardjúp við Snæfjallaströnd	2	0	Engin starfsemi	
Arctic Sea Farm hf.	Önundarfjörður	2	0	Engin starfsemi	
Arctic Sea Farm hf.	Arnarfjörður	1	1	-	

Arnarlax hf.	Arnarfjörður	1	7	**Alvarleg frávik** • 2.1.1. Rekstrarleyfi - hámarkslífmassi fór yfir leyfilegan lífmassa • 6.1.1 Mat á úrbótum - frávik frá síðasta reglubundna eftirliti Matvælastofnunar hafa ekki verið lagfærð **Frávik** • 3.1 Dagbækur og skipulag - notaður eldisbúnaður fluttur milli eldissvæða án samþykkis Matvælastofnunar • 5.1.5 Innri úttekt, sannprófun sjókvíaeldisstöðva - Sannprófun hefur ekki verið framkvæmd samkvæmt verklagi • 5.1.6 Gæðahandbók sjókvíaeldisstöðva - 1) árlegur fundur með starfsmönnum þar sem farið er yfir innihald gæðahandbókar er ekki haldinn 2) kominn tími til að uppfæra eldissvæði og stað-setningar í gæðahandbók en þar eru mörg eldissvæði tilgreind sem eru ekki leyfileg eldissvæði skv. rekstrarleyfi • 3.1.3 Eldisbúnaður - gular hlífar ekki til staðar á krókum sem notaðir eru til að hengja upp nótarpoka þegar gat uppgötvast á kví 6 í Hringsdal. Mögulega hefði verið hægt að koma í veg fyrir skemmd á nótarpoka ef fullnægjandi varnir hefðu verið til staðar • 5.1.3 Viðbragðsáætlanir sjókvíaeldisstöðva - Ekki er til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/áreksturs skv. Viðauka III í reglugerð nr. 540/2020 • 3.3.1 Viðbragðsáætlun vegna slysasleppinga - ekki er viðbragðsáætlun vegna slysasleppinga aðgengileg um borð í nýjum bát Arnarlax sem ber heitið Lilja • 4.1.4 Innra eftirlit sjókvíaeldisstöðva - nánari upplýsingar þurfa að koma fram í köfunarskýrslum til að sýna fram á hvað fólst í eftirlitinu og hvað var skoðað • 3.1.5 Eldissvæði - eldissvæðin Haganes og Steinanes eru fyrir utan leyfilegt eldissvæði sem úthlutað hefur verið skv. rekstrarleyfi - ítrekað	4.1.5 Eldissvæði - Eldisbúnaður er og hefur verið utan eldissvæða á Haganesi, Steinanesi og Tjaldanesi. Umsókn um breytingu og stækkun eldissvæða er í meðferð hjá Matvælastofnun. Þær breytingar sem þar um ræðir munu verða til þess að búnaður verði innan skilgreinds svæðis
Arnarlax hf.	Fossfjörður, Arnarfjörður	1	4	**Alvarleg frávik** • 6.1.1 Mat á úrbótum - frávik úr síðasta reglubundna eftirliti Matvælastofnunar hafa ekki verið lagfærð. Athugasemd við skoðunaratriði 5.1.5 og 5.1.6 ekki lagfærð	

				Frávik • 5.1.3 Viðbragðsáætlanir sjókvíaeldisstöðva - Ekki er til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/áreksturs skv. viðauka III í reglugerð um fiskeldi nr. 540/2020 • 5.1.5 Innri úttekt, sannprófun sjókvíaeldisstöðva - Ekki hefur verið framkvæmd sannprófun eins og vera skal skv. viðauka III í reglugerð um fiskeldi • 5.1.6 Gæðahandbók sjókvíaeldisstöðva - árlegur fundur með starfsmönnum þar sem farið er yfir innihald gæðahandbókar er ekki haldinn	
Arnarlax hf.	Patreksfjörður og Tálknafjörður	1	7	**Alvarleg frávik** • 3.1.5 Eldissvæði - Fimm tómar kvíar í Tálknafirði eru geymdar utan eldissvæðis. Út frá kvíunum liggja lagnir (u.þ.b. 300 metra langar) sem gætu skapað hættu fyrir sjófarendur á svæðinu • 6.1.1 Mat á úrbótum - frávik úr síðasta reglubundna eftirliti Matvælastofnunar hafa ekki verið lagfærð. Athugasemd við skoðunaratriði 5.1.5 og 5.1.6 ekki lagfærð **Frávik** • 3.1.3 Eldisbúnaður - Stór göt mátti sjá á fuglanetum flestra kvía bæði í Laugardal (Tálknafjörður) og á Eyri (Patreksfjörður) • 3.1.7 Framkvæmd flutnings - Notaður eldisbúnaður hefur verið fluttur á milli eldissvæða án þess að samþykki Matvælastofnunar liggi fyrir. Ekki liggur fyrir umfang flutnings á notuðum búnaði og upplýsingum þess efnis var ekki framvísað við skoðun • 5.1.5 Innri úttekt, sannprófun sjókvíaeldisstöðva - Sannprófun hefur ekki verið framkvæmd samkvæmt verklagi • 5.1.6 Gæðahandbók sjókvíaeldisstöðva - 1) árlegur fundur með starfsmönnum þar sem farið er yfir gæðahandbók er ekki haldinn 2) Kominn tími til að uppfæra eldissvæði og staðsetningar í gæðahandbók en þar eru mörg eldissvæði tilgreind sem eru ekki leyfileg eldissvæði skv. rekstrarleyfi – ítrekað • 5.1.5 Innri úttekt, sannprófun sjókvíaeldisstöðva - Ekki hefur verið framkvæmd sannprófun eins og vera skal skv. viðauka III i reglugerð um fiskeldi	4.1.3 Eldisbúnaður - stór göt voru á fuglanetum á kvíum 12 og 13, einn fugl var í kví 12. 2 vikna frestur veittur til úrbóta 4.1.5 Eldissvæði - Eldisbúnaður er ekki allur innan eldissvæðis á Eyri í Patreksfirði. Búið er að auglýsa tillögu að breyttum eldissvæðum og þegar breytingin tekur gildi verður búnaður innan eldissvæðis. 3 vikna frestur veittur til úrbóta

				• 5.1.3 Viðbragðsáætlanir sjókvíaeldisstöðva - ekki er til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/áreksturs skv. viðauka III í reglugerð um fiskeldi nr. 540/2020 • 4.1.1 Bátar og flutningstæki - vantar skrúfuhlíf á þjónustubát Polar circle - ítrekað (þá sem alvarlegt frávik) • 4.1.5 Eldissvæði - Eldisbúnaður er ekki allur innan eldissvæðis á Eyri í Patreksfirði	
Fiskeldi Austfjarða hf.	Berufjörður	1	8	**Alvarleg frávik** • Ekkert **Frávik** • 3.1.1 Bátar og flutningstæki - Hraðbátur (Mamba) sem notaður er við eldið er ekki með hlíf fyrir skrúfu. Allir bátar sem notaðir eru við eldið þurfa að vera með hlíf fyrir skrúfu • 3.1.5 Eldissvæði - ekkert gult ljós við jaðar sjókvíaeldisstöðvar í NV horni eldissvæðis (Glímeyri) • 3.31 Slysasleppingar - Uppfæra þarf viðbragðsáætlun vegna slysasleppinga í samræmi við breytingar á lögum nr. 71/2008 • 5.1.1 Skipulag, þekking og þjálfun starfsfólks - 1) þjálfun starfsmanna um slysasleppingar áður en þeir hefja störf er ekki skráð í þjálfunarskrá með staðfestingu starfsmanns á fenginni þjálfun. Allir starfsmenn þurfa að fá þjálfun um hvernig skal hindra slysasleppingar áður en þeir hefja störf. 2) Þáttaka starfsmanna á árlegum fundi um innihald gæðahandbókar og breytingar er ekki skráð í þjálfunarskrá (eða önnur staðfesting á þátttöku). Einnig er gott að skrá fundargerð um hvað fór fram á fundinum • 5.1.3 Viðbragðsáætlanir sjókvíaeldisstöðva - engin viðbragðs-áætlun vegna fárviðris • 3.1.4 Neðansjávareftirlit - Nótarpokinn í kví B6 var þjónustaður af Fjarðanet sem hafði ekki vottun um að verkstæðið uppfyllti þær kröfur sem gerðir eru í NS 9415. FA er hætt viðskiptum við Fjarðanet og skiptir nú við Egersund sem uppfyllir kröfur NS 9415 en rann út 2018. Skv. FA er unnið að endurútgáfu vottunarinnar og Matvælastofnun óskar eftir afriti af vottuninni þegar hún berst • 3.1.3 Eldisbúnaður - þrif á baujum er ábótavant - ítrekað	

Fiskeldi Austfjarða hf.	Fáskrúðsfjörður	1	9	**Alvarleg frávik** • 3.1.1 Bátar og flutningstæki - skrúfuhlíf vantar á léttabát fyrirtækisins • 3.3.3 Hámarksfjöldi fiska í sjókví - fjöldi fiska í kví 10 á Fagraeyri í Berufirði voru 200.419 stk. **Frávik** • 3.1.1 Bátar og flutningstæki - Hraðbátur (Polar Cirkel) sem notaður er við eldið er ekki með hlíf fyrir skrúfu. Allir bátar sem notaðir eru við eldið þurfa að vera með hlíf fyrir skrúfu • 3.1.3 Eldisbúnaður - Sjólínuspottar rangt bundnir. Sjólínueyru á nót skulu bundin við staf á kví eða utan um flotrör. Á kvíum 11-14 í Fáskrúðsfirði eru sjólínuspottar bundnir utan um göngubretti á flotkraga. Hætta er á núningi og að spottar rifni. 64 stafir eru á kvíum 11-14 en aðeins 60 sjólínueyru á nótapokum í framangreindum kvíum • 3.3.1 - Slysasleppingar - Uppfæra þarf viðbragðsáætlun vegna slysasleppinga í samræmi við breytingar á lögum nr. 71/2008 • 4.1.5 Eldissvæði - Búnaður utan leyfilegs eldissvæðis á Eyri/Fagraeyri – ítrekað • 4.1.5 Eldissvæði - Búnaður utan leyfilegs eldissvæðis á Höfðahúsabót • 5.1.1 Skipulag, þekking og þjálfun starfsfólks - 1) þjálfun starfsmanna um slysasleppingar áður en þeir hefja störf er ekki skráð í þjálfunarskrá með staðfestingu starfsmanns á fenginni þjálfun. Allir starfsmenn þurfa að fá þjálfun um hvernig skal hindra slysasleppingar áður en þeir hefja störf. 2) Þáttaka starfsmanna á árlegum fundi um innihald gæðahandbókar og breytingar er ekki skráð í þjálfunarskrá (eða önnur staðfesting á þáttöku). Einnig er gott að skrá fundargerð um hvað fór fram á fundinum • 5.1.3 Viðbragðsáætlanir sjókvíaeldisstöðva - engin viðbragðsáætlun vegna fárviðris	
Fiskeldi Austfjarða hf.	Stöðvarfjörður	2	0	**Starfsemi ekki hafin**	

Háafell ehf. **Tvö rekstrarleyfi (frjór og ófrjór lax)**	Ísafjarðardjúp – frjór lax	1	1		4.1.5 Eldissvæði - eldisbúnaður á Bæjarhlíð er utan eldissvæðis að hluta. Þetta gerðist samfara breytingu á rekstrarleyfi. Matvælastofnun veitir fyrir-tækinu frest til úrbóta fram yfir þann tíma þegar svæðið verður tæmt af fiski (5 vikur)
	Ísafjarðardjúp – ófrjór lax	2	0	**Engin starfsemi**	
Hábrún ehf.	Skutulsfjörður	2	4	**Engin frávik skráð**	5.1.7 Viðbragðsáætlun vegna snýkjudýra í sjókvíaeldi - Ekki var til staðar viðbragðsáætlun vegna sníkjudýra. Verið er að vinna við gerð hennar. Þar sem ekki hafa fundist sníkjudýr í eldinu þá er gefin frestur út árið til þess að koma þessu í lag (6 mánuðir) 5.1.8 innra eftirlit vegna sníkjudýra í sjókvíaeldi - festur veittur út árið til þess að koma þessu í lag (6 mánuðir)
ÍS 47 ehf.	Önundarfjörður	2	4	**Alvarleg frávik** • Ekkert **Frávik** • 4.1.1 Bátar og flutningstæki - Skrúfuhringi vantar á þjónustubát. Tveir utanborðsmótorar eru á bátnum og vantar hringi á báða mótorana	5.1.5 Innra eftirlit - vantar skráningar. Festur veittur í 6 mánuði til úrbóta 5.1.6 Innri úttekt, sannprófun - vantar að skipa sannprófunarhópa.

				• 4.1.3 Eldisbúnaður - Augnspottar eru ekki festir á réttan hátt á kví nr. 6. Mikilvægt er að þetta verði lagað sem fyrst • 5.1.5 Innra eftirlit - vantar skráningar • 5.1.6 Innri úttekt, sannprófun - vantar að skipa sannprófunarhóp og síðan gera sannprófun	Frestur veittur í 6 mánuði til úrbóta 5.1.7 Viðbragðsáætlun vegna sníkjudýra í sjókvíaeldi - Frestur veittur í 6 mánuði til úrbóta 5.1.8 Innra eftirlit vegna sníkjudýra í sjókvíaeldi - festur veittur í 6 mánuði til úrbóta
Laxar fiskeldi ehf.	Reyðarfjörður	1	6	**Alvarleg frávik** • 6.1.1 Mat á úrbótum - Árlegur fundur um innihald gæðahandbókar og breytingar er ekki haldinn, hefur ekki verið lagað frá síðasta eftirliti frá árinu áður • 2.1.1 Rekstrarleyfi - 7.152 tonn hafa verið framleidd það sem af er árið 2021. Leyfið heimilar eingöngu 6.000 tonna ársframleiðslu - ítrekað og þá komin 9.574 tonn framleidd - ítrekað og heildarframleiðsla árið 2021 var 10.806 tonn **Frávik** • 3.1.1 Bátar og flutningstæki - 1) Ekki er skrúfuhlíf á Polar Cirkel bát Iðunn. 2) Árabátur sem var um borð í pramma að Sigmundar-húsum er með utanborðsmótor sem er ekki útbúinn hlíf fyrir skrúfu • 3.1.3 Eldisbúnaður - 1) Stórt gat var á fuglaneti á kví 8 að Sigmundarhúsum - mynd 3, 2) Hoppnet lág á kvínni sem var til hliðar við lengjuna, auknar líkur á stroki fisks • 3.3.1 Slysasleppingar - Uppfæra þarf tilkynningarskyldu í viðbrögðum við slysasleppingu • 5.1.1 Skipulag, þekking og þjálfun starfsfólks - 1) Árlegur fundur um innihald gæðahandbókar og breytingar er ekki haldinn. Skrá skal þátttöku á fundi sem slíkum i þjálfunarskrá (eða önnur staðfesting á þátttöku). Einnig er gott að skrá fundargerð um hvað fór fram á fundinum • 5.1.5 Innri úttekt, sannprófun sjókvíaeldisstöðva - 1) Ekki er til staðar aðferðarlýsing eða verkferill sem lýsir tilgangi sannprófunar,	

				tíðni, markmiði, framkvæmdaraðila. 2) Ekki var til staðar úrbótaráætlun frá niðurstöðum sannprófunarinnar, sannprófun var gerð 6 mánuðum fyrr • 4.1.5 Eldissvæði - Hluti af eldisbúnaði á Gripalda, Sigmundar-húsum og Bjargi er utan eldissvæðis - ítrekað - ítrekað en unnið er að breytingu eldissvæða • 4.3.2 Búnaður til að endurheimta fisk - Ekki var til staðar búnaður til að endurheimta fisk á Gripalda og Sigmundarhúsum – ítrekað • 5.1.4 Viðbragðsáætlanir - Ekki var til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/áreksturs • 5.1.6 Innri úttektir, sannprófun - Ekki var til staðar sannprófunar-hópur	
Laxar fiskeldi ehf.	Reyðarfjörður	1	5	**Alvarleg frávik** • 4.1.5 Eldissvæði - hluti af eldisbúnaði á Vattarnesi er utan eldissvæðis (unnið er að breytingu eldissvæða) **Frávik** • 4.1.5 Eldissvæði - hluti af eldisbúnaði á Vattarnesi er utan eldis-svæðis – ítrekað • 4.3.2 Búnaður til að endurheimta fisk - ekki var til staðar búnaður til að endurheimta fisk á Vattarnesi – ítrekað • 5.1.4 Viðbragðsáætlanir - ekki var til staðar viðbragðsáætlun vegna tjóns á kvíum vegna slysa/áreksturs • 5.1.6 innri úttekt, sannprófun - ekki var til staðar sannprófunar-hópur	

Niðurstöður úr eftirliti Umhverfisstofnunar með sjókvíaeldi 2012-1/9 2022

Fyrirtæki	Staður	Áhættu-flokkur	Fjöldi eftirlita 2018-2021	Frávik	Þvingunarúrræði
Arctic Sea Farm hf.	Patreksfjörður og Tálknafjörður	B	6	**2019** • Draga skal skipulega úr myndun úrgangs og gæta skal fyllsta hreinlætis á öllu athafnasvæði rekstraraðila í samræmi við kröfur eftirlitsaðila • Umgengni við svæðið í Sandodda var mjög slæm og mikið fok í sandinn umhverfis flugbrautina. Hreinsun hefur verið hafin og verktaki fullvissað eftirlitsaðila um að réttir verkferlar hafi verið notaðir seinustu daga og verði framvegis í vinnu þeirra fyrir íslenska aðila. Gr. 3.9 og 3.10 í starfsleyfi **2020** • Rekstraraðila er ekki heimil losun önnur losun á efnum sem talin eru upp á listum I og II í viðauka reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, en á fosfór. Gr. 3.4 í starfsleyfi	**2020** Áform um áminningu – úrbótaáætlun samþykkt með skilyrðum
Arctic Sea Farm hf.	Dýrafjörður	B	7	**2018** • Ársyfirliti skal skilað fyrir 1. maí ár hvert og skulu niðurstöður mælinga og skráninga sbr. kafla 3, 4, og 5 í starfsleyfi koma þar fram. Ársyfirlit ársins 2017 barst ekki fyrir 1. maí og skráningum vegna framleiðslu á hverjum eldisstað var ábótavant. Yfirlitið barst 16. maí 2018 og uppfærðar upplýsingar um framleiðslu hafa einnig borist. Frávikinu telst því lokið. Gr. 4.2 í starfsleyfi • Grænt bókhald skal berast fyrir 1. maí ár hvert. Grænt bókhald ársins 2017 barst 16. maí 2018. Sjá nánari útlistun á fráviki undir umfangi eftirlits hér að ofan. Frávikinu telst lokið. Gr. 4.3 í starfsleyfi	**2018** Áform um áminningu vegna vanskila á útstreymisbókhaldi – máli lokið

				• Útstreymisbókhald skal berast fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhald ársins 2017 barst 10. júlí 2018. Frávikinu telst lokið. Gr. 4.3 í starfsleyfi • Rekstraraðili skal vera með vöktunaráætlun og vakta skal dreifingu á losun mengunarefna til viðtaka. Ekki er unnið skv. samþykktri vöktunaráætlun og vöktun á losun mengunarefna í sjó er ábótavant. Rekstraraðili vinnur að því að uppfæra vöktunaráætlanir fyrir öll sín starfsleyfi. Gr. 5.1 í starfsleyfi • Grænt bókhald og útstreymisbókhald vegna ársins 2016 bárust ekki fyrir 1. maí 2017. Gögnin hafa borist og frávikinu telst því lokið **2020** • Skv. starfsleyfi er hámarkslífmassi á hverjum tíma 4.000 tonn. Lífmassi fór yfir 4.000 tonn í Eyrarhlíð í nóvember 2019 og var yfir 4.000 tonnum í þrjár vikur. Gr. 1.2 í starfsleyfi • Rekstraraðili hefur ekki heimild til notkunar eldisnóta sem eru litaðar með efnum sem innihalda koparoxíð. Kvíar með lituðum nótum hafa verið í notkun á eldisstaðnum við Haukadalsbót síðan seiði voru sett út í maí sl. Gr. 3.4 í starfsleyfi • Hámarkslosun fosfórs er skv. starfsleyfi 10 kg/tonn. Losun ársins 2019 var umfram þau mörk. Gr. 3.4 í starfsleyfi • Vöktunarmælingar skulu vera gerðar í samræmi við áætlun sem rekstraraðili leggur fram. Vöktunaráætlun kveður á um sjósýnatöku við vöktun en ekki voru tekin sjósýni til mælinga í þeim sýnatökum sem hafa verið gerðar á árinu 2020. Gr. 5.1 í starfsleyfi **2021** • Framleiðsluheimild rekstraraðila var takmörkuð við 2.000 tonn á ári á eldissvæðinu við Eyrarhlíð. Árinu 2020 var slátrað 6.814 tonnum upp úr svæðinu og framleiðsla því	**2020** Áminning veitt vegna fjögurra frávika í eftirliti 2020 – úrbótaáætlun samþykkt með skilyrðum 237.600 kr. **2021** Úrbótaáætlun samþykkt

				langt umfram heimild hvort sem litið er til 2.000 tonna á almanaksári eða meðaltalsframleiðslu þriggja ára. Gr. 1.2 í eldra leyfi • Starfsleyfishafi skal upplýsa útgefanda starfsleyfis um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið, sem og að upplýsa eftirlitsaðila tafarlaust um það ef frávik verður frá starfsleyfisskilyrðum og grípa tafarlaust til nauðsynlegra ráðstafana. Umhverfisstofnun var ekki tilkynnt um frávik er snýr að eldissvæði Haukadalsbót • Lífmassi í sjó skal vera undir 10.000 tonnum á hverjum tíma. Skv. tilkynningu frá rekstraraðila dags. 7. desember sl. er lífmassi í Dýrafirði kominn yfir 10 þúsund tonn	
Arctic Sea Farm hf.	Ísafjarðardjúp við Snæfjallaströnd			Engin frávik skráð – engin starfsemi	
Arctic Sea Farm hf.	Önundarfjörður			Engin frávik skráð – engin starfsemi	
Arctic Sea Farm hf.	Arnarfjörður			Engin frávik skráð – ný starfsemi	
Arnarlax hf.	Arnarfjörður			**2018** • Eldið er að jafnaði á tveimur sjókvíaeldissvæðum í senn en eitt svæði hvílt milli eldislota að lágmarki í sex til átta mánuði. Hringsdalur hefur því ekki verið hvíldur í samræmi við starfsleyfi og frávik þess efnis er ítrekað, sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits hér að ofan • Rekstraraðili skal vakta umhverfisþætti skv. samþykktri vöktunaráætlun. Ekki var unnið samkvæmt samþykktri vöktunaráætlun, sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits hér að ofan • Ársyfirliti skal skila fyrir fyrsta 1.maí ár hvert. Í ársyfirlitinu skulu koma fram niðurstöður mælinga og skráninga sbr.	**2018** Áform um áminningu. Úrbótaáætlun samþykkt með skilyrðum. 435.600 kr.

				3. og 5. kafla starfsleyfis. Ársyfirlit rekstraraðila barst of seint og er ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfang eftirlits hér að ofan • Grænu bókhaldi skal skila fyrir 1. maí ár hvert. Grænt bókhald ársins 2017 barst of seint og skráningar eru ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfang eftirlits hér að ofan. Frávikinu telst lokið • Útstreymisbókhald skal berast Umhverfisstofnun fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhald ársins 2017 barst of seint og skráningar eru ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfang eftirlits hér að ofan. Frávikinu telst lokið • Leyfilegur hámarkslífmassi í stöðinni er 10.000 tonn. Skv. gögnum frá rekstraraðila var lífmassi í stöðinni 10.075 tonn þann 10. des. 2018 þrátt fyrir að slátrað hafi verið upp rúmum eitt þúsund tonnum fiskar í nóvember og það sem af var desember **2019** • Rekstraraðili skal vera með viðbragðsáætlun sem unnin er á grundvelli áhættumats vegna bráðamengunar hafs og stranda. Viðbragðsáætlun vegna mengunar byggir ekki á áhættumati og því hefur ekki verið skilað inn til stofnunarinnar. Rekstraraðili er skv. upplýsingum frá 27. nóvember sl. að vinna að áhættumati • Rekstraraðili skal vera með og starfa eftir vöktunaráætlun sem Umhverfisstofnun hefur samþykkt. Vöktunaráætlun var ekki í samræmi við þær forsendur sem gefnar voru við vinnslu starfleyfis, t.d. í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum. Rekstraraðili skilaði inn nýrri vöktunaráætlun þann 22. nóvember sl. **2020** • Vöktunaráætlun kveður á um sjósýnatöku við vöktun við hámarkslífmassa en ekki voru tekin sjósýni við sýnatöku Hringsdal 2019	**2020** Úrbótaáætlun samþykkt

				2021 • Eldi skal vera staðsett innan þeirra svæða sem tilgreind eru í viðauka 1 og 2 með starfsleyfi. Eldissvæðið við Steinanes er ekki í samræmi við starfsleyfi. Staðsetningin hefur verið í ósamræmi við leyfi síðan útsetning seiða seinustu kynslóðar, vorið 2017, átti sér stað • Eldi skal vera staðsett innan þeirra svæða sem tilgreind eru í viðauka 1 og 2 með starfsleyfi. Eldissvæðið við Haganes er ekki í samræmi við starfsleyfi. Staðsetningin hefur verið í ósamræmi við leyfi síðan útsetning seiða núverandi kynslóðar, sumar 2020, átti sér stað • Starfsleyfishafi skal upplýsa útgefanda starfsleyfis um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið, sem og að upplýsa eftirlitsaðila tafarlaust um það ef frávik verður frá starfs-leyfis- skilyrðum og grípa tafarlaust til nauðsynlegra ráðstafana. Fyrirhuguð breyting 2017 var ekki tilkynnt. Frávik vegna færslu svæða voru ekki tilkynnt og ekki gripið tafarlaust til þeirra ráðstafanna sem þurfti	**2021** Áform um áminningu – úrbótaáætlun samþykkt 39.600 kr.
Arnarlax hf.	Fossfjörður, Arnarfjörður			**2012** • Rekstraraðila bar að skila inn áætlun um frágang vegna rekstrarstöðvunar eigi síðar en sex mánuðum eftir gildistöku starfsleyfisins, eða 29. ágúst 2012 • Rekstraraðili átti að skila inn neyðaráætlun fyrir 1. maí 2012. Neyðaráætlun þarf að vera tiltæk ef kemur til óvæntrar stöðvunar á rekstri eldisstöðvarinnar. Neyðaráætlun var afhend í eftirliti • Umhverfisstofnun hefur ekki borist staðfesting á að rekstraraðili hafi tekið ábyrgðartryggingu vegna bráðamengunar allt að 1 milljón SDR, sbr. 16. gr. laga nr. 33/2004 • Rekstraraðila bar að skila til Umhverfisstofnunar drög að vöktunaráætlun fyrir 1. maí 2012.Vöktunaráætlun var afhend í eftirliti	

				2015 • Rekstraraðili hefur ekki skilað inn ársyfirliti til eftirlitsaðila, en því skal skilað fyrir 1. maí ár hvert. Rekstraraðili skilaði ársyfirliti með tölvupósti þann 3. september sl.	
Arnarlax hf.	Patreksfjörður og Tálknafjörður			**2018** • Rekstraraðili hefur ekki heimild til notkunar eldisnóta sem eru litaðar með efnum sem innihalda koparoxíð. Kvíar með lituðum nótum hafa verið í notkun á eldisstaðnum við Þúfnaeyri (Eyri) síðan 4. júní 2018 • Ársyfirliti skal skila fyrir fyrsta 1.maí ár hvert. Í ársyfirlitinu skulu koma fram niðurstöður mælinga og skráninga sbr. 3. og 5. kafla starfsleyfis. Ársyfirlit rekstraraðila barst of seint og er ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits hér að ofan • Grænu bókhaldi skal skila fyrir 1. maí ár hvert. Grænt bókhald ársins 2017 barst of seint og skráningar eru ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits hér að ofan. Frávikinu telst lokið • Útstreymisbókhald skal berast Umhverfisstofnun fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhald ársins 2017 barst of seint og skráningar eru ekki fullnægjandi, sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits hér að ofan. Frávikinu telst lokið **2019** • Draga skal skipulega úr myndun úrgangs og gæta skal fyllsta hreinlætis á öllu athafnasvæði rekstraraðila í samræmi við kröfur eftirlitsaðila. Umgengni við svæðið í Sandodda var mjög slæm og mikið fok í sandinn umhverfis flugbrautina. Hreinsun hefur verið hafin og verktaki fullvissað eftirlitsaðila um að réttir verkferlar hafi verið notaðir seinustu daga og verði framvegis í vinnu þeirra fyrir íslenska aðila • Rekstraraðili skal vera með viðbragðsáætlun unna á grundvelli áhættumats. Slíkt áhættumat var ekki til	**2018** Úrbótaáætlun samþykkt

				staðar. Áhættumat barst 27. desember sl. og frávikinu telst því lokið **2021** • Þegar koparlitaðar nætur voru settar í sjó hafði heimild til notkunar þeirra ekki tekið gildi. Ákvörðun um að heimila notkun rekstraraðila á koparnótum í Patreksfirði og Tálknafirði var tekin 2. júní sl. og tók gildi þann 4. júní sl. Frávikinu er því lokað • Rekstraraðilar skulu tryggja að starfsemi þeirra sé í samræmi við starfsleyfisskilyrði og skal upplýsa eftirlitsaðila tafarlaust um það ef frávik verða. Rekstraraðili tilkynnti eftirlitsaðila ekki um það að koparnætur hefðu verið settar út án þess að heimild væri til þess í starfsleyfi • Taka skal saman árlega niðurstöður mælinga og skráninga og skila umhverfisupplýsingum (grænt bókhald og útstreymisbókhald) vegna starfseminnar. Aðskilja þarf gögn og skráningar eftir mismunandi starfsleyfum rekstraraðila eftir mesta megni svo hægt sé að sinna eftirliti með starfseminni. Þrátt fyrir að rekstraraðila hefði verið bent á þetta við skil á árinu 2020 voru skráningar ekki aðskildar við skil ársins 2021	
Fiskeldi Austfjarða hf.	Berufjörður			**2017** • Tvær kvíar eru staðsettar utan þess svæðis sem leyfilegt er skv. viðaukum starfleyfis. Skv. rekstraraðila verða þær kvíar tæmdar og fjarlægðar fyrir 1. júlí nk. Staðfesting á því að búið sé að fjarlægja kvíarnar hefur ekki borist eftirlitsaðila • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit og senda til eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Í yfirlitinu skulu koma fram niðurstöður mælinga og skráninga, sbr. kröfur í 3. og 5. kafla. Niðurstöðum mælinga var skilað með tölvupósti þann 13. júní sl. og endurskoðuð ársskýrsla var send eftirlitsaðila með tölvupósti þann 11. júlí sl. og telst hún fullnægjandi	**2017** Áminning og krafa um úrbætur. 52.800 kr.

				• Fram kemur í gr. 2.9 í starfsleyfi að lífrænn úrgangur skuli vera fluttur til viðurkenndrar eyðingar eða urðunar. Misræmi er á milli skráninga í grænu bókhaldi fyrirtækisins 2014-2016 og staðfestra talna frá urðunarstað Hornfirðinga að Lóni. Rekstraraðili gat ekki gert grein fyrir þeim mismun í eftirlitinu. Útskýringar rekstraraðila voru sendar eftirlitsaðila með tölvupósti þann 26. sept. sl., sjá undir "önnur mál" **2018** • Rekstraraðila er heimilt að framleiða allt að 6.000 tonnum af laxi og allt að 2.000 tonnum af regnbogasilungi á ári. Árið 2017 var framleiðslumagn regnbogasilungs 2.129 tonn. Skv. rekstraraðila mun framleiðslumagn ársins 2018 ekki fara fram úr heimildum • Skila skal Grænu bókhaldi og útstreymisbókhaldi fyrir 1. maí ár hvert. Umhverfisstofnun barst gögn 8. maí og er frávikinu lokað **2019** • Vinna skal viðbragðsáætlun út frá áhættumati fyrir starfsemina sem að lágmarki felur í sér skilyrði í viðauka I B í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda • Vakta skal dreifingu á losun mengunarefna til viðtaka og vistfræðilegar afleiðingar hennar, s.s. varðandi kalkþörunga og fuglalíf. Meta skal umhverfisástand sjávarbotns. Engin túlkun (mat) er á niðurstöðum efna-mælinga (vöktunarmælinga) sem bárust í janúar sl. **2020** • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit fyrir undangengið almanaksár og senda eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Ársyfirliti var skilað í grænu bókhaldi en upplýsingarnar sem þar komu fram voru ekki nægjanlegar. Rekstraraðili skilaði viðbótargögnum í kjölfar eftirlits. Frávikinu telst því lokið	

				2021 • Tilkynna þarf útsetningu seiða í sjó með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Tilkynning vegna útsetninga seiða við Svarthamarsvík í október barst ekki áður en seiðin voru sett í sjó • Ársyfirlit skal innihalda niðurstöður skráninga og mælinga sbr. kröfur 3., 4. og 5. kafla starfsleyfis. Ársyfirliti var skilað sameiginlega með grænu bókhaldi og útstreymisbókhaldi, en uppfyllir ekki kröfur um niðurstöður skráninga sbr. gr. 4.1 í starfsleyfi. Viðbótar-upplýsingum var skilað þann 24. nóv sl. og frávikinu er því lokað	
Fiskeldi Austfjarða hf.	Fáskrúðsfjörður			**2019** • Tilkynna þarf stofnuninni hvenær seiði verði sett út með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Rekstraraðili tilkynnti UST ekki um útsetningu seiða í júní sl. með tveggja vikna fyrirvara. Tilkynnt var 1. ágúst sl. um útsetningu seiða þann 15. ágúst og frávikinu telst því lokið • Viðbragðsáætlun vegna hættu á mengun hafs og stranda sem unnin er á grundvelli áhættumats sbr. 18. gr. laga 33/2004 skal liggja fyrir. Áhættumat hefur ekki verið gert fyrir starfsemina • Vakta skal helstu umhverfisþætti í nágrenni kvía og skal það gert samkvæmt gildandi vöktunaráætlun. Ekki er starfað í samræmi við gildandi vöktunaráætlun. Nánari útlistun á umfangi er undir Umfang eftirlits • Vöktunaráætlun skal uppfylla skilyrði sem tiltekin eru í gr. 5.1 í starfsleyfi. Gildandi vöktunaráætlun uppfyllir ekki kröfur starfsleyfis. Nánari útlistun á fráviki er undir Umfang eftirlits **2020** • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit fyrir undangengið almanaksár og senda eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Ársyfirliti var skilað í grænu bókhaldi en upplýsingarnar sem þar komu fram voru ekki nægjanlegar. Rekstraraðili	Engum þvingunarúrræðum beitt vegna skráðra frávika

				skilaði viðbótargögnum í kjölfar eftirlits. Frávikinu telst því lokið **2021** • Ársyfirlit skal innihalda niðurstöður skráninga og mælinga sbr. kröfur 3., 4. og 5. kafla starfsleyfis. Ársyfirliti var skilað sameiginlega með grænu bókhaldi og útstreymisbókhaldi, en uppfyllir ekki kröfur um niðurstöður skráninga sbr. gr. 4.1 í starfsleyfi. Viðbótarupplýsingum var skilað 24. nóv sl. og frávikinu er því lokað	
Fiskeldi Austfjarða hf.	Stöðvarfjörður			**Nýtt starfsleyfi 2022 – engin frávik skráð**	
Háafell ehf. **Tvö rekstrarleyfi (frjór og ófrjór lax)**	Ísafjarðardjúp – frjór lax Ísafjarðardjúp – ófrjór lax			**2021** • Ársyfirliti sem tekur til skráninga og vöktunarniðurstaðna undangengins árs skal skilað fyrir 1. maí ár hvert. Vöktunarskýrslu var skilað 5. júlí sl. en enn vantar niðurstöður á styrk fosfats og nítrats í sjósýnum en þær hafa ekki borist frá efnagreiningaraðila. Ársyfirliti sem tekur til skráninga var skilað 11. ágúst og er frávikinu því lokað • Útstreymisbókhaldi skal skilað fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins almanaksárs. Útstreymisbókhaldi var skilað 2. júní. Frávikinu er því lokað	Engum þvingunarúrræðum beitt vegna skráðra frávika
Hábrún ehf.	Skutulsfjörður			**2018** • Rekstraraðili skal halda skráningar sem skulu vera aðgengilegar eftirlitsaðila. Skráningar á losun efna í umhverfið og meðhöndlun úrgangs vantar. Skv. upplýsingum frá rekstraraðila er að verið að taka forritið Farm control í notkun **2021** • Rekstraraðili skal hafa til staðar áætlun til að úrgangi, efnum, búnaði og rekstrarsvæði verði ráðstafað á viðurkenndan hátt komi til tímabundinnar eða varanlegrar rekstrarstöðvunar. Slík áætlun lá ekki fyrir við vettvangsheimsókn. Viðbragðsáætlun vegna	**2018** Áform um áminningu – úrbótaáætlun samþykkt 26.400 kr.

				rekstrarstöðvunar var skilað 9. ágúst sl. og er frávikinu því lokað • Rekstraraðili skal setja sér umhverfismarkmið og starfa eftir þeim. Skulu þau endurskoðuð á a.m.k. fjögurra ára fresti. Umhverfismarkmið rekstraraðila lágu ekki fyrir við vettvangsheimsókn. Umhverfismarkmiðum var skilað 9. ágúst sl. og er frávikinu því lokað	
ÍS 47 ehf.	Önundarfjörður			**2017** • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit og senda til eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Rekstraraðili hefur ekki skilað inn ársskýrslu fyrir árið 2016 • Rekstraraðili skal færa grænt bókhald í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 851/2002, um grænt bókhald. Skila skal grænu bókhaldi fyrir 1. maí ár hvert. Rekstraraðili hefur ekki skilað inn fyrir árið 2016 • Rekstraraðili skal skila útstreymisbókhaldi fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhaldi var skilað með tölvupósti þann 11. júlí s.l. • Vöktunaráætlun var ekki aðgengileg eftirlitsaðila í eftirliti en skv. gr. 5.1 í starfsleyfi skal rekstraraðili leggja fram vöktunaráætlun sem Umhverfisstofnun samþykkir • Umhverfismælingar áttu skv. gr. 5.1 í starfsleyfi að hefjast fyrir 1. maí 2015 en engar slíkar mælingar liggja fyrir hjá rekstraraðila **2018** • Áætlun um frágang vegna rekstrarstöðvunar skal vera til staðar og fjalla skal þar annars vegar um tímabundna rekstrarstöðvun og hins vegar um varanlega rekstrarstöðvun. Áætlun um vegna (ó)tímabundinnar rekstrarstöðvunar hefur ekki borist stofnuninni • Rekstraraðila ber að halda skráningar sbr. gr. 3.1 og skulu þær vera aðgengilegar eftirlitsaðila. Skráningar vantaði vegna magns og gerð hreinsiefna, sótthreinsiefna, lyfja og þjálfun og reynslu starfsfólks	**2017** Áform um áminningu Úrbótaáætlun samþykkt **2018** Áform um áminningu -úrbótaáætlun samþykkt 79.200 kr.

				• Rekstraraðili skal senda eftirlitsaðila ársyfirlit fyrir 1. maí ár hvert. Ársyfirlit ársins 2017 barst 8. júní 2018 og uppfyllir ekki þær kröfur sem eru gerðar, sbr. 3. og 5. kafla starfsleyfis. Nánari útlistun er undir umfang eftirlits • Grænt bókhald með undirritun endurskoðanda skal berast eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Grænu bókhaldi var ekki skilað tímanlega, en var skilað undirrituðu þann 6. júlí 2018. Frávikinu telst því lokið • Útstreymisbókhald skal berast eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhaldi ársins 2017 var ekki skilað fyrir 1. maí, en barst þann 8. júní 2018. Fávikinu telst því lokið • Rekstraraðili skal setja sér umhverfismarkmið og starfa samkvæmt þeim. Umhverfismarkmiðin skal endurskoða á a.m.k. fjögurra ára fresti. Endurskoðuð umhverfismarkmið liggja ekki fyrir • Rekstraraðili skal vera með viðbragðsáætlun sem unnin er á grundvelli áhættumats. Viðunandi viðbragðsáætlun skal fullnægja skilyrðum í lögum 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og vera aðgengileg fyrir eftirlitsaðila. Ábending var gerð í eftirliti ársins 2017 að uppfæra þyrfti viðbragðsáætlun. Uppfærð áætlun, byggð á áhættumati hefur ekki borist stofnuninni • Neyðaráætlun vegna óvæntrar stöðvunar á rekstri eldisstöðvarinnar skal vera tiltæk og endurskoðuð reglulega. Ábending var gerð í eftirliti árs 2017 um að uppfæra þyrfti neyðaráætlun ásamt því að samningur þyrfti að liggja fyrir um förgun dauðfisks. Uppfærð áætlun hefur ekki borist stofnuninni • Rekstraraðili skal vera tryggður vegna bráðamengunar hafs og stranda. Rekstraraðili hefur ekki framvísað gildu tryggingarskírteini vegna tryggingar vegna bráðamengunar • Rekstraraðili skal vakta helstu umhverfisþætti í nágrenni kvía skv. samþykktri vöktunaráætlun. Ekki er unnið eftir	

				samþykktri vöktunaráætlun. Sjá nánari útlistun undir umfangi eftirlits **2019** • Ábending var gerð í eftirliti 2018 er varðaði að gildandi vöktunaráætlun kveður ekki á um mælingar í sjósýnum. Umhverfisstofnun hefur samþykkt tillögur Hafrannsóknastofnunar um þá gæðaþætti sem vakta skal í strandsjó. Umhverfisstofnun óskaði því eftir uppfærðri vöktunaráætlun skv. leiðbeiningum eftirlitsaðila. Ný vöktunaráætlun barst 15. janúar sl. og bíður samþykktar eftirlitsaðila • Ársyfirlit vegna 2018, sem skilað var 27. mars sl., uppfyllir ekki kröfur starfsleyfis. Nánari útlistun er undir umfangi eftirlits **2020** • Skila á ársyfirliti vegna undangengins almanaksárs fyrir 1. maí ár hvert. Ársyfirliti vegna árs 2019 hefur ekki enn verið skilað • Skila á grænu bókhaldi vegna undangengins almanaksárs fyrir 1. maí ár hvert. Grænu bókhaldi ársins 2019 var ekki skilað fyrir 1. maí. Bókhaldinu var skilað í september 2020 og frávikinu er því lokið • Skila á útstreymisbókhaldi vegna undangengins almanaksárs fyrir 1. maí ár hvert. Útstreymisbókhaldi ársins 2019 var ekki skilað fyrir 1. maí. Bókhaldinu var skilað í september 2020 og frávikinu er því lokið **2021** • Ársyfirliti þar sem niðurstöður skráninga og mælinga skal skilað til Umhverfisstofnunar fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins almanaksárs. Fullnægjandi ársyfirliti var skilað 22. júní 2021 og er frávikinu því lokað • Grænu bókhaldi skal skila fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins almanaksárs. Grænt bókhald v. ársins 2020 barst 20. maí sl. og frávikinu er því lokað	**2019** Áform um áminningu – úrbótaáætlun samþykkt **2020** 3x Áminning og krafa um úrbætur - Úrbætur samþykktar 15.738 kr. + 26.400 kr. +26.400 kr. +39.600 kr.

				• Útstreymisbókhaldi skal skilað fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins árs. Útstreymisbókhaldi vegna ársins 2020 var skilað 20. maí sl. Frávikinu er því lokað	
Laxar fiskeldi ehf.	Reyðarfjörður			**2017** • Rekstraraðili skal leggja fram drög að vöktunaráætlun fyrir 1. maí 2012. Drög að vöktunaráætlun voru send eftirlitsaðila með tölvupósti þann 27. okt. sl. • Rekstraraðili skal taka ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra fullnægjandi tryggingu. Rekstraraðili sendi afrit af tryggingaskírteini með tölvupósti til eftirlitsaðila þann 6. nóv. sl. • Rekstraraðili skal leggja fram drög að neyðaráætlun fyrir 1. maí 2012. Drög að neyðaráætlun voru send eftirlitsaðila með tölvupósti þann 6. nóv. sl. • Rekstraraðili skal skila áætlun um frágang vegna rekstrarstöðvunar til Umhverfisstofnunar eigi síðar en sex mánuðum eftir gildistöku starfsleyfisins. Áætluninni var skilað með tölvupósti til eftirlitsaðila þann 6. nóv. sl. **2019** • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit og senda til eftirlitsaðila fyrir 1. maí ár hvert. Ársyfirlit hefur ekki borist • Rekstraraðili skal færa grænt bókhald og skila því til eftirlitsaðila fyrir 1. maí árið á eftir. Grænt bókhald barst 16. maí sl. sem er of seint. Frávik er því stofnað en því lokað aftur þar sem grænt bókhald hefur borist • Viðbragðsáætlun rekstraraðila skal vera unnin á grundvelli áhættumats sem byggir á skilyrðum í viðauka I B í lögum nr. 33/2005 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Áhættumat rekstraraðila byggði ekki á þessum skilyrðum. Ný og uppfærð viðbragðsáætlun hefur nú borist sem Umhverfisstofnun samþykkir og því er frávikinu lokað	**2017** Áform um áminningu – úrbótaáætlun samþykkt

				2020 • Rekstraraðili skal taka saman ársyfirlit og senda eftirlits-aðila fyrir 1. maí ár hvert fyrir undangengið almanaksár. Ársyfirlit vegna ársins 2019 barst 10.6.20. Frávikinu telst lokið • Rekstraraðili skal skila grænubókhaldi fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins almanaksárs. Grænt bókhald ársins 2019 barst 11.6.20. Frávikinu telst lokið • Rekstraraðili skal skila útstreymisbókhaldi fyrir 1. maí ár hvert vegna undangengins almanaksárs. Útstreymisbókhald ársins 2019 barst 11.6.20. Frávikinu telst lokið **2021** • Rekstraraðili skal ganga þannig um eiturefni og hættuleg efni að ekki sé hætta á því að þau berist í umhverfið. Maurasýra var ekki geymd í tilætlaðri lokaðri geymslu, til varnar þess að ílátið ásamt innihaldinu geti farið í sjóinn, heldur var ílátið laust ofan á prammanum og sýrunni dælt þaðan í meltutank • Rekstraraðili skal skila ársyfirliti með niðurstöðum skráninga og mælinga vegna undangengins árs fyrir 1. maí ár hvert. Vöktunarskýrslur vegna þeirra vöktunar sem fór fram á árinu 2020 bárust ekki fyrir 1. maí sl. Skýrslurnar bárust 4. maí og er frávikinu því lokað	
Laxar fiskeldi ehf.	Reyðarfjörður – ytra svæði			**2021** • Eldi rekstraraðila skal staðsett innan marka eldissvæða sem tilgreind eru í viðaukum með starfsleyfi. Bæði sjókvíar og akkeri eru utan þeirra svæða sem tilgreind eru í viðauka fyrir eldissvæðið Vattarnes • Starfsleyfishafi skal upplýsa útgefanda starfsleyfis um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem geta haft afleiðingar fyrir umhverfið, sem og að upplýsa eftirlitsaðila tafarlaust um það ef frávik verður frá starfsleyfisskilyrðum og grípa tafarlaust til nauðsynlegra ráðstafana. Fyrirhuguð breyting svæðis var ekki tilkynnt.	

				Frávik vegna þess var ekki tilkynnt né gripið tafarlaust til þeirra ráðstafanna sem þurfti	

Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800
postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is