

Alþingi
b.t. nefndasviðs
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is.

Fjallabyggð, 4. júní 2021.
Málsnr. 2106013/ EP

Efni: Almenn umsögn Fjallabyggðar um tillögu til þingsályktunar um endurskoðun laga- og reglugerðarumhverfis sjókvíaeldis, sbr. 640. mál.

I.

Fjallabyggð lýsir ánægju sinni með það að fá að tjá sig um tilvitnaða þingsályktunartillögu sem og þann vilja sem greina má hjá flutningsmönnum þingsályktunartillögunnar varðandi að yfirfara með heildstæðum hætti laga- og reglugerðarumhverfi sjókvíaeldis með hliðsjón af gjaldtöku af fiskeldi. Eftirfarandi umsögn sveitarfélagsins er fyrst og fremst hugsuð á þann hátt að henni er ætlað að lýsa almennum sjónarmiðum sem sveitarfélagið telur að hafa verði til hliðsjónar við endurskoðun laga- og reglugerðarumhverfis sjókvíaeldis. Hér er því ekki um það að ræða að verið sé að leggja fram skýrar tillögur um útfærslur, miklu frekar er verið að leggja áherslu á þau almennu sjónarmið sem Fjallabyggð telur að hafa verði til hliðsjónar við yfirferð og endurskoðun umræddra laga og reglna.

Að meginstefnu til telur Fjallabyggð mikilvægt að fram fari heildarendurskoðun á laga- og reglugerðarumhverfi sjókvíaeldis, og reyndar fiskeldis almennt, í ljósi þeirrar hröðu þróunar sem átt hefur sér stað frá þeim tíma sem stórar ákvarðanir, mögulega lítt ígrundaðar, voru teknar um framtíð hennar og staðsetningu fiskeldisframleiðslu hér á landi upp úr síðustu aldamótum. Ákvarðanir varðandi gjaldtöku eru afar mikilvægur liður í þeirri endurskoðun.

Það er mat Fjallabyggðar að framkvæmd og þróun fiskeldis, þ.m.t. í sjókvíum, hér á landi næstu áratugi muni skipta miklu máli fyrir hagvöxt, uppbyggingu og þróun byggða hringinn í kringum landið. Má nefna sem dæmi í því sambandi að nokkuð er síðan fiskeldisframleiðsla í heiminum tók fram úr fiskveiðum, þegar framleiðsla á eldisfiski er borin saman við magn sem veitt er úr sjó árlega. Það er því augljóst að fyrir þjóð eins og Ísland, sem hefur mikla hagsmuni af veiðum, vinnslu og sölu á fiski, verður að marka sér skýra stefnu til framtíðar varðandi fiskeldi.

Það er viðhorf Fjallabyggðar að marka eigi skýra og vandlega ígrundaða stefnu af hálfu ríkis og sveitarfélaga (hér eftir hið „opinbera“) varðandi það hvernig fiskeldisframleiðsla eigi að þróast á næstu áratugum. Í því felst að ákveða verður hvar framleiðslan skuli eiga sér stað, hvaða reglur skuli gilda um starfsemina, hvernig leyfi skuli veitt og á hvaða forsendum þau er veitt og enn fremur hvaða gjöld skuli greiða til hins opinbera vegna starfseminnar.

Í þessu viðhorfi Fjallabyggðar um nauðsyn opinberrar stefnumótunar felst ekki að það sé skoðun sveitarfélagsins að það sé ætíð hlutverk hins opinbera í öllum tilvikum að móta stefnur í



atvinnugreinum, heldur byggir þetta viðhorf einkanlega á því að stefnumótun í fiskeldi hafi töluverða sérstöðu varðandi atvinnustarfsemi til framtíðar sökum þess t.a.m. að greinin kemur að óbreyttu, þ.e. sjókvíaeldi, til með að nýta sameiginlegar auðlindir þjóðarinnar. Má í því samhengi nefna að það er nauðsynlegt að fiskeldið sé sjálfbært, þar sem m.a. vernd lífríkis og umhverfissjónarmið eru höfð að leiðarljósi, þ.e. ef það á að eiga sér framtíð.

Það er því mat Fjallabyggðar að fiskeldi verði aðeins byggt upp hér á landi að það verði grundvallað á forsendum umhverfisins, enda er ólíklegt að almenn sátt náist um framtíðaruppbyggingu fiskeldis nema takist að leiða fram slíka sátt í samfélaginu. Þá leiðir það enn fremur af sjálfu sér, þegar horft er til lengri tíma, að slík sátt er nauðsynleg forsenda vegna sölu og markaðssetningu íslenskra fiskeldisafurða á heimsvísu og uppbyggingu fiskeldis, að greinin geti talist umhverfisvæn. Í því felast mikil verðmæti og hefur ríkið veigamikið hlutverk að tryggja að slíkri sátt verði náð.

II.

Að þessu sögðu er það afar mikilvægur þáttur, að mati Fjallabyggðar, í því að ná víðtækri sátt um fiskeldi til framtíðar að greinin fjármagni með greiðslu auðlindagjalda eða annarri gjalddöku allt eftirlit sem nauðsynlegt er að ríkið sinni svo greinin geti markað sér sess sem umhverfisvæn framleiðsla með það að markmiði að viðhalda góðu orðspori landsins sem matvælaframleiðanda og hámarka verðmætasköpun.

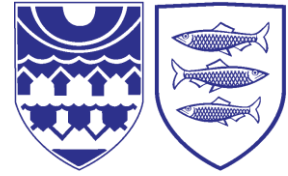
Þá er líka nauðsynlegt, að mati Fjallabyggðar, í tengslum við ákvarðanir um gjalddöku að fram fari áhættumat á því hvaða fiskeldisaðferðir eru líklegastar til að valda tjóni á umhverfinu. Má í því sambandi nefna mikilvægi þess að lagt verði mat á það hvort laxeldi skuli fara fram í opnum kvíum eða lokuðum ellegar hvort rétt sé að leggja áherslu á eldi á landi, þegar áhætta af fiskeldi er metin. Slíkar ákvarðanir verða, að mati sveitarfélagsins, aðeins teknar á grundvelli vandaðra rannsókna sem mikilvægt er að framkvæma. Slíkt áhættumat er afar mikilvægt að vinna varðandi sjókvíaeldið, þar sem eldistilraunir verða að fara fram og vakta verður ár vegna hættu á erfðablöndun.

III.

Það er afstaða Fjallabyggðar að rekstrarleyfishafar, sem stunda fiskeldi í sjókvíum, skuli greiða auðlindagjald. Það er eðlilegt og sanngjarnt að þeir sem nýta sameiginlega auðlind þjóðarinnar, sem er hafsvæði utan netlaga, greiði gjald fyrir nýtingu auðlindarinnar.

Það væri því að mörgu leyti eðlilegt að regluverk um gjalddöku tæki mið af framleiðsluleyfum, en með útgáfu slíks leyfis væri í reynd verið að afmarka heimild til nýtingar á hinni sameiginlegu auðlind, þ.e. hafsvæði utan netlaga¹. Vissulega væri einnig hægt að miða gjalddöku greinarinnar við framleiðslumagn, og eftir atvikum virði framleiðslunnar í sölu, en þeirri leið kunna að fylgja talsverð vandkvæði varðandi allt eftirlit hins opinbera með framleiðslunni sem gæti kallað á aukinn kostnað vegna eftirlits.

¹ Hafsvæði utan netlaga eru hafsvæði utan lögsagnarumdæma sveitarfélaga. Jörð í sveitarfélagi sem liggur að sjó er ekki talin ná lengra út frá fjöruborði en þar sem netlög eru talin enda. Hugtakið „netlög“ hefur jafnan verið skilgreint svo að um er að ræða hafsvæði utan við 115 metra frá stórstraumsfjörumáli. Þá hefur í einhverjum tilvikum verið horft til dýptarviðmiða (6,88 metrar) þegar hugtakið netlög er skilgreint. Fyrri skýringin er þó algengari.



Þrátt fyrir að Fjallabyggð telji að gjaldtaka gæti tekið mið af því magni sem heimild er veitt fyrir við útgáfu rekstrarleyfa má sjálfsagt finna fleiri leiðir að því marki að greinin inni af hendi auðlindagjald, en meginatriðið er það að með útgáfu rekstrarleyfis fyrir sjókvíaeldi er verið að heimila tilteknum aðila nýtingu á sameiginlegri auðlind þjóðarinnar sem ber að greiða auðlindagjald fyrir.

IV.

Þegar kemur að ráðstöfun auðlindagjalds er bæði eðlilegt og rétt að mati Fjallabyggðar, líkt og kemur fram í efni þingsályktunartillögunnar, að nærsamfélögin (sveitarfélögin) þar sem fiskeldisframleiðslan fer fram, og í mörgum tilvikum eru það aðilar sem hafa lagt í talsverðar innviðafjárfestingar vegna starfseminnar, njóti í verulegum mæli þeirra fjármuna sem verða til vegna greiðslu greinarinnar á auðlindagjaldi. Annað yrði að telja ósannjarnt, þar sem ekki er aðeins um það að ræða að sveitarfélögin hafi í flestum tilvikum lagt í talsverðar innviðafjárfestingar vegna framleiðslunnar heldur má einnig leiða líkum að því í einhverjum tilvikum að þau séu að taka áhættu gagnvart lífríki svæðisins með því að heimila framleiðslu og í námunda við lögsagnarumdæmi sitt. Það eitt útaf fyrir sig kallar óhjákvæmilega á aukið eftirlit af hálfu sveitarfélaganna með náttúrunni og vistkerfinu í kringum framleiðsluna. Það væri því eðlilegt að mati Fjallabyggðar að 80-90% álagðs auðlindagjalds rynni til sveitarfélaga, sem hafa tekið að sér að vista þessa starfsemi, þrátt fyrir að netlög séu utan lögsagnarumdæma sveitarfélaga.

V.

Það er afstaða Fjallabyggðar að samhliða uppbyggingu sjókvíaeldis og gjaldtöku verði að efla til muna allar rannsóknir varðandi allt sjókvíaeldi í því skyni m.a. að tryggja umhverfis- og náttúruvernd. Það er afstaða Fjallabyggðar að ákvarðanir um staðsetningu sjókvíaeldis til framtíðar verði að grundvallar á rannsóknum. Í því samhengi má nefna að Fjallabyggð hefur ekki útilokað sjókvíaeldi innan sveitarfélagsins en um leið er sveitarfélagið þeirrar skoðunar að fiskeldi verði hvorki heimilað né bannað nema að undangengnum vönduðum rannsóknum. Það er afstaða sveitarfélagsins að einungis á þann hátt sé hægt að taka upplýsta ákvörðun um það hvort veita skuli leyfi fyrir fiskeldi. Við mat á því yrði ætíð að bera saman samfélagslegan ávinning sem kann að felast í því að heimila fiskeldi gagnvart þeim mögulegu neikvæðu áhrifum sem slík framleiðsla gæti haft á umhverfið og samfélagið í heild.

Þá er á sama hátt mikilvægt að mati sveitarfélagsins að vandaðar rannsóknir fari fram á þeim eldisaðferðum sem rekstrarleyfishafar beita, með það að leiðarljósi að þær geti nýst fiskeldi til framtíðar og komið í veg fyrir umhverfisslys. Að mati Fjallabyggðar eru slíkar rannsóknir grundvallarþáttur í því að móta framtíðarstefnu og að það sé ekki hægt að stytta sér leið þegar kemur að þeirri vinnu.

Að gefnu tilefni vill Fjallabyggð minna í þessu samhengi á lög um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018. Það má ljóst vera að vel ígrunduð framkvæmd á þeim lögum getur hjálpað til varðandi vinnslu og gerð langtímastefnu fyrir fiskeldi hér á landi þar sem hugsunin í þeim lögum er að grundvallar skipulagið á rannsóknarvinnu. Þá stefnu verður þó, auk rannsókna, að vinna í nánú sambandi við sveitarfélögin enda verða leyfi fyrir fiskeldi ekki veitt nema sveitarfélögin samþykki starfsemina á sínum svæðum.



Að því að best er vitað er verið að vinna að og móta stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, sem er ætlað að verða hluti af við gildandi Landsskipulagsstefnu, þ.e. stefnu sem samþykkt var af Alþingi sem „Landsskipulagsstefna 2015-2016.“ Landsskipulagsstefna er í reynd samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál hér á landi, sem gildir til tólf ára í senn. Um er að ræða stefnu sem auðlinda- og umhverfisráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi. Ástæða þess að verið er að móta eða bæta við gildandi og þegar samþykkt Landsskipulagsstefnu er sú að ofangreind lög, nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða, mæla fyrir um að ákveðið skuli í þeirri stefnu hvernig nýtingu og vernd auðlinda- og hafsvæða innan efnahagslögsögunnar skuli háttáð. Sú stefna markar veginn varðandi gerð lögboðins strandsvæðisskipulags, sem er skipulagsáætlun fyrir afmarkað strandsvæði.

Það er því engin spurning, að mati Fjallabyggðar, að það megi tvinna saman þá stefnumótunarvinnu sem verið er að vinna í þessu efni við að mótun langtímastefnu varðandi það hvernig Íslendingar vilja sjá fiskeldi hér á landi þróast á næstu árum, samhliða því að hægt verði að taka upplýstar ákvarðanir um það hvar á landinu rétt sé að fiskeldinu verði fyrir komið. Fjallabyggð hvetur Alþingi til að skoða þessa hluti í samhengi í tengslum við mögulega vinnu við mótun á regluverki fyrir fiskeldi.

Þá er það enn fremur mat Fjallabyggðar að það sé afar mikilvægt að langtímastefnumótun hins opinbera varðandi málefni fiskeldisins, og skipulag haf- og strandsvæða til framtíðar, verði ekki unnin nema í afar nánun og góðu samstarfi við sveitarfélögin í landinu. Það er augljóst að sveitarfélögin hafa mikið að segja um það hvernig framtíð fiskeldis verður háttáð hér á landi. Það má því leiða líkum að því að ef takast á góð og breið sátt um mótun langtímastefnu fyrir fiskeldi þá muni hún ekki nást fram nema í nánun og góðu samstarfi við sveitarfélögin.

VI. Samantekt umsagnar.

Hér að framan hefur Fjallabyggð rakið þau meginsjónarmið sem sveitarfélagið hefur varðandi aðferðarfræði við mótun stefnu vegna framtíðaruppbyggingar fiskeldis í landinu og gjalddöku greinarinnar. Sveitarfélagið telur að sú stefnumótun sé einhver mikilvægasta stefnumótun sem fram undan er hvað varðar mótun íslensks atvinnulífs.

Með vísan til þess sem að framan greinir telur Fjallabyggð mjög mikilvægt að ráðist verði í þá vinnu sem flutningsmenn þingsályktunartillögunnar vilja að verði unnin, en þó vill Fjallabyggð ítreka að laga- og reglugerðarsetning varðandi gjalddöku verður vart ákveðin nema sem hluti af heildarstefnumótun fyrir greinina til framtíðar. Á það vill Fjallabyggð leggja áherslu, auk þess sem Fjallabyggð telur að ekki verði mótuð framtíðarstefna fyrir fiskeldisstarfsemi til framtíðar nema fulltrúar sveitarfélaga komi með virkum hætti að þeirri stefnumótun.

Virðingarfyllst.

Elías Pétursson
bæjarstjóri