



Lögskyldir umsagnaraðilar skv. 6. gr. laga um fiskeldi

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 14. apríl 2021
Tilv.: ANR20050441/04.02.07

I.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 9. júní sl. var upplýst að ráðuneytinu hefðu borist ýmiss erindi, sem þar voru nánar tilgreind, og vörðuðu mögulegt fiskeldi í Eyjafirði. Flest lutu erindi þessi að því að ekki verði hafið fiskeldi í Eyjafirði, fyrr en að undangengnu miklu samráði við sveitarfélög á svæðinu. Einn aðili hvatti til þess að þegar verði hafinn undirbúningur að uppbyggingu fiskeldis en aðrir hvöttu til þess að Eyjafirði verði lokað fyrir eldi laxfiska í sjó.

Af þessu tilefni var vísað til 1. mgr. 6. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008, en þar segir að ráðherra hafi til þess valdheimild, að fenginni umsögn Fiskistofu, Matvælastofnunar, Hafrannsóknastofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar, að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða á svæðum sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart fiskeldi. Kom um leið fram að nú væri í gildi auglýsing nr. 460/2004 um friðunarsvæði, þar sem eldi laxfiska í sjókvíum væri lýst óheimilt á tilteknum svæðum og væru téð svæði ekki meðal þeirra svæða sem þar væru tilgreind.

Í bréfinu var reifað að við mat á því hvort ákvörðun verði tekin skv. 1. mgr. 6. gr., sbr. 2. mgr., skuli taka mið af því að markmið laganna sé m.a. að vernda villta nytjastofna, hvort sem um sé að ræða ferskvatnsfiska eða sjávarfiska, og hlífa þeim við fisksjúkdómum og öðrum neikvæðum vistfræðilegum áhrifum. Skuli í því sambandi m.a. líta til staðsetningar eldisstöðva, stærðar þeirra, fjarlægðar frá veiðiám og veiðiverðmætis á viðkomandi svæði, þ.e. firði eða flóa. Jafnframt skuli litið til þess hvort fiskeldissvæði séu á gönguleiðum lax og silungs og hvort straumar geti leitt sleppifisk í ár. Auk þess skuli taka tillit til sjónarmiða um aðra nýtingu hafsvæða en nýtingu vegna fiskeldis. Var með bréfinu, sem sent var í samriti til lögskyldra umsagnaraðila, óskað viðhorfa til þess hvort rétt væri að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði innan línu sem dregin verði frá Siglunesi að Bjarnarfjalli.

Að endingu var í bréfi ráðuneytisins gerð ábending um að samþykkt hafi verið lög á Alþingi vorið 2018 um skipulag haf- og strandsvæða þar sem gert er ráð fyrir setningu strandsvæðaskipulags. Greint var frá því að ákveðið hafi verið að fyrst yrði unnið strandsvæðisskipulag á Vestfjörðum og Austfjörðum. Til umræðu muni koma í framhaldi hvort og þá hvar sett verði strandssvæðisskipulag á fleiri stöðum, þar á meðal í Eyjafirði. Var í þessu sambandi vakin athygli á 2. mgr. 10. gr. laga um skipulag haf- og strandsvæða, en þar segir að við gerð slíks skipulags skuli taka mið af stjórnvaldsfyrirmælum, öðrum lögum og lögbundnum ákvörðunum um nýtingu og vernd haf- og strandsvæða þar sem tiltekin starfsemi er t.d. takmörkuð eða bönnuð.

II.

Í umsögn Hafrannsóknastofnunnar af þessu tilefni dags. 10. júlí sl. er bent á að þeir þættir sem helst takmarka magn fiskeldis í sjókvíum eru: Burðarþol fjarða, áhætta erfðablöndunar við villta stofna og áhrif sníkjudýra og annarra sjúkdómsvalda á villta stofna. Í umsögninni er bent á þýðingu innfjarða sem uppvaxtarsvæði nytjafiska og leitt að því líkum að í Eyjafirði séu mikilvæg uppvaxtarsvæði ungvíðis nytjafiska. Þá sé Eyjafjörður með Skjálfandaflóa og Axarfirði eitt mikilvægasta uppeldissvæði íslenskrar sumargotssíldar. Þessu næst er fjallað um möguleg áhrif fiskeldis á stofna laxfiska í ám sem renna í Eyjafjörð, en Eyjafjarðará hafi verið ein aflahæsta bleikjuveiðiá Íslands á árunum 1997-2005. Stofnar í Eyjafirði séu hins vegar nú í erfiðri stöðu. Í framhaldi er fjallað náið um helstu umhverfisáhrif fiskeldis og reglur sem settar hafa verið til að lágmarka þau áhrif.

Niðurstaða stofnunarinnar er sú að tilefni sé til þess að banna fiskeldi í sjókvíum í Eyjafirði. Ástæður þess séu staða villtra stofna laxfiska, þá sérstaklega bleikju og hugsanleg neikvæð vistfræðileg áhrif á lífríki fjarðarins. Ef bætt er við eldi í Eyjafjörð er hætta á að heildarmörk eldis fari fram yfir ráðleggingar Hafrannsóknastofnunar varðandi áhættumat eins og það var staðfest (Nr. 562/2020). Eins og með aðra ráðgjöf stofnunarinnar sé þar um varúðarnálgun að ræða þar sem náttúran njóti vafans í því skyni að nýting auðlinda sé og verði sjálfbær.

Í umsögn Fiskistofu dags. 9. júlí sl. er einnig fjallað um áhrif mögulegra slysasleppinga, sem leitt geti af sjókvíaeldi, sem þó sé innifalinn í áhættumati erfðablöndunar. Þá geti aukin hætta á sjúkdómum og sníkjudýrum leitt af sjókvíaeldi, en rannsóknir séu takmarkaðar og ekki liggi fyrir miklar upplýsingar um áhrif laxalúsar á afkomu sjóbleikjustofna. Fram kemur m.a. í umsögninni að miklir veiðihagsmunir séu í Eyjafirði í nánd við þéttbýli og þar séu sex veiðifélög starfandi. Stofnunin telur samantekið að tilefni sé til banns eða takmörkunar á fiskeldi í Eyjafirði með tilliti til áhrifa eldisins á villta laxastofna. Rannsóknir á hugsanlegum áhrifum á opnu sjókvíaeldi á lax- og silungastofnum í Eyjafirði verði lagt til grundvallar hugsanlegri uppbyggingu sjókvíaeldis síðar (einkum rannsóknir á atferli/fari, áhrif laxalúsar og áhættumat vegna erfðablöndunar).

Í umsögn Matvælastofnunar er að verulegu leyti fjallað um sömu viðfangsefni og í bréfum Hafrannsóknastofnunnar og Fiskistofu. Þar segir m.a. að hverfandi líkur verði taldar á dreifingu smitsjúkdóma úr eldisfiski í villtan fisk eins og staða mála sé nú og sömuleiðis séu áhrif af smiti með laxalús að öllu jöfnu ekki mikil, en slík tilvik komi þó upp í sjókvíaeldi og sé munur milli Vestfjarða og Austfjarða í þessu sambandi vegna áhrifa sjávarhita. Að þessu þurfi að huga í Eyjafirði og þá um leið hvort ákvörðun um umfang og staðsetningu eldis í firðinum geti verið valkostur til að draga úr áhættu á áhrifum gagnvart villtu vistkerfi. Stofnunin telur ekki rétt að taka beina afstöðu til þess hvort rétt sé að banna eða takmarka fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum Eyjafirði, enda geti þar komið til önnur sjónarmið sem ekki séu á verkswiði stofnunarinnar.

Umsagnir bárust frá átta sveitarfélögum.

Í umsögn Akureyjarbæjar, dags. 18. júní sl. var vísað til bókunar frá fundi bæjarstjórnar dags. 19. maí sl. en þar samþykkti meirihluti bæjarstjórnar að leggja til við ráðherra að „Eyjafjörður verði friðaður fyrir sjókvíaeldi líkt og gert hefur verið með Húnaflóa, Skagafjörð, Skjálfanda, Þistilfjörð, Bakkaflóa, Vopnafjörð og Héraðsflóa. Bæjarstjórn telur að með þeirri ákvörðun verði meiri hagsmunum ekki fórnað fyrir minni en hvetur til uppbyggingar á fiskeldi á landi.“

Í umsögn Dalvíkurbyggðar, dags. 9. júlí sl., var vísað til þess að fulltrúar allra sveitarfélaga við Eyjafjörð hafi hist á óformlegum fundi á Dalvík föstudaginn 26. júní undir forystu Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi Eystra (SSNE). Á fundi byggðaráðs Dalvíkurbyggðar þann 7. maí 2020 óskaði ráðið eftir því að SSNE haldi áfram þeirri vinnu sem Dalvíkurbyggð og Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar (AFE) hófu 2018 um samtal í Eyjafirði um laxeldismál. Því óski byggðaráð Dalvíkurbyggðar nú eindregið eftir því við ráðherra að hann gefi sveitarfélögum við Eyjafjörð það svigrúm þurfi til að vinna málið áfram. „Þannig verði ákvörðun um þetta stóra málefni ekki tekin undir tímapressu heldur að undangenginni málefnalegri umræðu“.

Í umsögn Eyjafjarðarsveitar dags. 2. júlí sl. var því hafnað að svara spurningu ráðherra um hvort rétt sé að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði fyrir en allar nauðsynlegrar upplýsingar liggja fyrir og málefnalegar umræður hafi átt sér stað. Að þessu sögðu muni Eyjafjarðarsveit taka þátt í samtali sveitarfélaga við Eyjafjörð varðandi fiskeldi í Eyjafirði fái málið það andrými sem nauðsynlegt sé til málefnalegar umræðu.

Í umsögn Fjallabyggðar dags. 23. júní sl. er efni erindis rakið og ályktað í framhaldi að ekki sé hægt að taka ákvörðun um að takmarka og/eða banna fiskeldi eða eldisaðferðir á ákveðnum svæðum, t.a.m. í Eyjafirði, sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart neikvæðum vistfræðilegum áhrifum, nema fyrir liggi rannsóknir sem styðji við slíka ákvörðun. Ekki komi til álita takmarka fiskeldi nema sérstakar og vel unnar rannsóknir hafi farið fram sem styðja við það að vistfræðileg hætta sé til staðar sem byggir undir bann eða takmörkun. Ákvörðun ráðherra um lokun eða takmörkun á fiskeldi á tilteknum svæðum verði því ekki byggð á stjórnmalalegri afstöðu. Nauðsynlegt sé, áður en frekari ákvörðun verði tekin, að framkvæmt verði vandað burðarþolsmat m.t.t. fiskeldis og unnið áhættumat varðandi mögulega erfðablöndun fiskeldis á því svæði sem er til meðferðar. Áður séu ekki forsendur til að taka endanlega afstöðu til erindisins.

Í umsögn Grýtubakkahrepps frá 9. júní sl. segir frá ályktun sveitarstjórnar um að ekki séu forsendur til að taka endanlega ákvörðun af eða á um friðun Eyjafjarðar á þessu stigi. Sveitarstjórn hvetji til þess að ákvörðun verði frestað í 5 til 10 ár á meðan meiri reynsla fái af eldi annarsstaðar við Ísland. Á þeim tíma verði gert skipulag haf- og strandsvæða fyrir Eyjafjörð, þar sem tekið verði tillit til sem flestra sjónarmiða og hagsmuna.

Í umsögn Hörgársveitar frá 22. júní sl. segir frá þeirri afstöðu sveitarstjórnar að banna skuli fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í sjókvíum í Eyjafirði. Sveitarstjórn bendir á að í Eyjafirði eru friðlýstar náttúruminjar sem eru einstakar á heimsmælikvarða. Jafnframt skorar sveitarstjórn á stjórnvöld að unnið verði strandsvæðaskipulag af öllum firðinum með aðkomu allra sveitarfélaga við fjörðinn.

Í umsögn Svalbarðsstrandarhrepps dags. 24. júní sl. er greint frá því að sveitarstjórn taki undir bókun bæjarstjórnar Akureyrarbæjar frá 19. maí sl. um leið og bent er á mikilvægi sjálfbærrar auðlindanýtingar.

Í umsögn Þingeyjarsveitar dags. 29. júní sl. var lagt til að Eyjafjörður verði friðaður fyrir sjókvíaeldi. Sveitarstjórn bendir á að margar bestu og þekktustu veiðiár landsins séu á þessu landsvæði og ekki verjandi að stefna lífríki þeirra í hættu með því að heimila sjókvíaeldi í Eyjafirði.

Þann 10. desember sl. fór fram samráðsfundur með ráðherra og umsagnaraðilum. Á fundinum greindi ráðherra frá undirbúningi málsins og samspili laga á þessu málefnasviði auk þess að Hafrannsóknastofnun kynnti umsögn sína. Í framhaldi urðu nokkrar umræður sem véku meðal annars að æskilegu samspili þessarar ákvörðunar við vinnu við setningu strandsvæðaskipulags. Á fundinum var samstaða um að mikilvægt væri að ljúka vinnu við gerð strandsvæðaskipulags, þar sem sveitarfélög eiga aðkomu með skipun fulltrúa í svæðisráð, áður en nánari ákvarðanir um nýtingu eða friðun einstakra svæða yrðu teknar.

III.

Á næstliðnum árum hafa skapast forsendur til aukinna umsvifa í fiskeldi í sjókvíum. Hefur þetta m.a. getið af sér breytingar á löggjöf um skilyrði til útgáfu leyfa og skapað þörf á auknu eftirliti. Markmið þessa hefur verið að til verði heildstæð löggjöf, reist á markmiðum um sjálfbærni í framleiðslu, þar sem gætt verði þess að dregið verði úr hættu á eða áhrifum af sjúkdómum, mengun, erfðablöndun við villta stofna laxfiska o.fl. Með lögum nr. 101/2019 um breytingar á lögum um fiskeldi var mörkuð sú stefna að skilyrði til uppbyggingar fiskeldis, þar sem stunda mætti slíka starfsemi, mundi ráðast einkum af áhættumati erfðablöndunar og burðarþolsmati fjarða.

Samkvæmt lögum um fiskeldi ákveður ráðherra hvaða firði eða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær það skuli gert. Af lögnum leiðir síðan að þegar burðarþol, áhættumat erfðablöndunar og

svæðaskipting fiskeldis liggur fyrir, úthlutar ráðherra eldissvæðum. Svo sem reifað var á fundinum 10. desember sl. hefur ráðuneytið ekki tekið ákvörðun um að hafinn verði undirbúningur þess að gefið verði út burðarþol fyrir umrætt hafsvæði. Það þykir ekki tímabært, þar sem áður var talið rétt að hefja samráð við sveitarfélög og fagstofnanir fiskeldis og veiðimála.

Heimildir laga um fiskeldi til að kveðið verði á um staðbundna takmörkun eða bann við fiskeldi horfir til lengri tíma og er þannig ætlað að vera varanlegri. Bera má ákvörðun sem þessa saman við skipulagsákvörðun um að tiltekið svæði njóti aukinnar verndar umfram önnur, svo sem ýmiss dæmi eru um hvort sem er á landi eða við stjórnun auðlinda sjávar. Merki þessarar hugsunar um varanleika má sjá af því að skaðabætur eru lögmæltar vegna þessa fyrir rekstrarleyfishafa á viðkomandi svæði, sé þeim til að dreifa, sbr. 18. gr. laga um fiskeldi.

Svo sem greindi í bréfi ráðuneytisins dags. 9. júní sl. hófst á þessu ári vinna við setningu strandsvæðaskipulags samkvæmt lögum um skipulag haf- og stranda. Í strandsvæðisskipulagi er tekin afstaða til ólíkrar nýtingar og verndar og til þess hvernig ólík nýting spilar saman. Það getur meðal annars varðað orkuvinnslu, mannvirkjagerð, fiskeldi, efnistöku, vernd, samgöngur, útivist og ferðapjónustu. Þegar sett hefur verið strandsvæðaskipulag skulu leyfi fyrir framkvæmdum eða starfsemi samræmast skipulaginu, sbr. 1. ml. 1. mgr. 8. gr laga um skipulag haf- og strandsvæða.

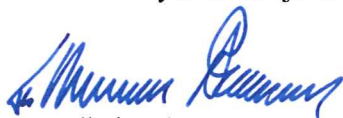
Þann 5. mars sl. afhenti Skipulagsstofnun umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að viðauka við Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Í tillögunni er sett fram stefna um loftslagsmál, landslag og lýðheilsu í tengslum við framkvæmd skipulagsmála. Þær áherslur sem þar eru settar fram fléttast með ýmsum hætti saman við viðfangsefni gildandi landsskipulagsstefnu sem samþykkt var á Alþingi árið 2016 og tekur til skipulagsmála á miðhálandinu, í dreifbýli og þéttbýli og á haf- og strandsvæðum. Tillagan felur einnig í sér viðbætur við gildandi landsskipulagsstefnu varðandi skipulag haf- og strandsvæða. Í lið 4.3.3. er lagt til, að undangengnum viðræðum ráðuneyta, að unnið verði strandsvæðaskipulag fyrir Eyjafjörð og á Skjálfanda.

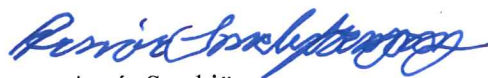
Við gerð strandsvæðaskipulags er ráðist í fjölþætta upplýsingaöflun, m.a. frá fagstofnunum fiskeldis og veiðimála. Unnin er forsendugreining og grunnkorta auk þess að mikið samráð er við samráðsaðila. Þá sætir tillaga að slíku skipulagi sérstöku umhverfismati. Meðal helstu verkefna í þessari vinnu er mótun nýtingarflokka sem verða notaðir til þess að setja fram á uppdrætti. Sveitarfélög taka virkan þátt í vinnu sem þessari með skipun fulltrúa í svæðisráð, en sjávarútvegsráðherra tilnefnir þar einnig einn fulltrúa.

Með hliðsjón af þeim umræðum sem voru á téðum fundi 10. desember sl. og stöðu vinnu við mótun strandsvæðaskipulags þykir ekki rétt að halda áfram málsmeðferð til undirbúnings ákvörðunar um breytingar á auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði, þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er lýst óheimilt á tilteknum svæðum. Fulltrúi ráðuneytisins mun á hinn bóginn á vettvangi svæðisráðs fyrir strandsvæðaskipulag um Eyjafjörð, þegar það verður kallað saman, greina frá því samráðsferli sem hófst með bréfum ráðuneytisins dags. 9. júní sl. og munu lýst sjónarmið og upplýsingar því nýtast í vinnu svæðisráðanna, þar sem fulltrúar sveitarfélaga eiga einnig sína fulltrúa, sem áður segir.

Þetta tilkynnist hér með.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Kolbeinn Arnason


Arnór Snæbjörnsson

Ljósrit: Skipulagsstofnun.
Samrit: Akureyri,
Dalvíkurbyggð,
Eyjafjarðarsveit,
Fiskistofa,
Fjallabyggð,
Grýtubakkahreppur,
Hafrannsóknastofnun
Hörgársveit,
Matvælastofnun
Svalbarðsstrandarhreppur,
Þingeyjarsveit.