

Matvælaráðuneyti
Borgartún 26
108 Reykjavík

Garðabær, 10.1.2024
Málsnúmer: 202401-0054
SS

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um lagareldi.

Drög að frumvarpi matvælaráðherra til nýrra laga um lagareldi, hafa verið lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda.

Náttúrufræðistofnun veitir reglulega umsagnir er varða starfsemi lagareldis, einkum varðandi mat á umhverfisáhrifum en einnig um leyfisveitingar og skipulagsáform. Umhverfisáhrif lagareldis geta verið margs konar og umfangsmikil og því eðlilegt að Náttúrufræðistofnun sem hefur lögbundið hlutverk um að veita ráðgjöf um sjálfbæra nýtingu á náttúru landsins og um verndargildi íslenskrar náttúru veiti umsögn um frumvarpsdrögin.

Náttúrufræðistofnun veitti umsögn um drög að stefnu matvælaráðherra um uppbyggingu og umgjörð lagareldis til ársins 2040, þann 3. nóvember 2023. Er vísað í þá umsögn eins og við á hér.

Náttúrufræðistofnun vill á þessu stigi málsins koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Almennt um frumvarpið:

Í umsögn stofnunarinnar um drög að stefnu matvælaráðherra um lagareldi kom fram að því væri fagnað að fram væri komin í fyrsta sinn heildstæð stefna fyrir uppbyggingu og umgjörð lagareldis. Sérstaklega var því fagnað að lögð væri höfuðáhersla á að sú uppbygging og umgjörð sé mótuð með vísindi vistkerfisnálgunar og varúðar að leiðarljósi. Það teldi stofnunin vera grundvallaratriði því ljóst er að umhverfisáhrif lagareldis geta verið mikil, margs konar og í verstu tilfellum mjög alvarleg auk þess sem þau væru ekki nægjanlega vel þekkt hér á landi. Vöxtur í atvinnugreininni hefur verið mjög hraður undanfarið, einkum í sjókvíaeldi en einnig í landeldi, og þessum hraða hefðu fylgt ýmis vandamál.

Það er því mjög jákvætt að samhliða stefnumótuninni sé unnið að nýrri lagagerð um málaflökkinn. Og í ljósi þess sem kom fram hér að framan er sérstaklega jákvætt að í 1. grein frumvarpsins um markmið laganna sé skýrt tekið fram að leitast skuli við að tryggja vernd vistkerfa, sjávarbotns og vatnshlota sem og líffræðilega fjölbreytni og velferð eldisfiska. Einnig að fyrirbyggja skuli hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og vistkerfi þeirra. Og að til að ná þessum markmiðum skuli tryggt að eldisbúnaður og framkvæmd í lagareldi standist ströngustu staðla og kröfur.

Athygli vekur að gildissvið laganna nær einungis yfir sjókvíaeldi, landeldi og hafeldi en ekki ræktun sjávargróðurs eða skelfiskrækt. Samt var fjallað um þörungaeldi í drögum að stefnu matvælaráðherra þó umfjöllun um skelfiskrækt hafi vantað. Væntanlega er stefnt að sérstakri löggjöf um þessar greinar. Afar brýnt er að sú löggjöf líti fljótt ljós enda líklegt að vöxtur í



greinunum verði töluverður eins og í öðru lagareldi. Þá skiptir máli að sú áhersla á vísindalega vistkerfisnálgun, varúðarsjónarmið og verndun líffræðilegrar fjölbreytni sem sé einkennandi í þessu frumvarpi skipi vegamikinn sess í þeirri löggjöf þegar þar að kemur. Mikið er af ósvöruðum spurningum um umhverfisáhrif af bæði þörungaeildi og skeldýrarækt og t.d. hvernig best sé staðið að vali á eldissvæðum.

Um sjóvíaeldi:

Í III. kafla frumvarpsins er fjallað um umhverfisvernd og rannsóknir er varða sjókvíaeldi. Þar er fjallað um þá undirstöðuþætti sem eru til grundvallar ákvarðanatöku fyrir staðsetningu og umfang sjókvíaeldis og byggja skal á vísindalegu mati. Það eru burðarþolsmat, áhættumat fyrir erfðablöndum og beiting lokunarsvæða.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar um stefnuna, kom einnig fram að stofnunin teldi að til „að tryggja að markmið um beitingu vistkerfisnálgunar séu innleidd á fullnægjandi þátt þarf að víkka efnislega umfjöllun um umhverfisáhrif af sjókvíaeldi“ umfram það sem er til grundvallar burðarþolsmati, áhættumati fyrir erfðablöndun og skilgreiningu lokunarsvæða. Taldi stofnunin vanta umfjöllun í stefnunni um “fleiri umhverfisþætti sem nauðsynlegt er að taka tillit til við ákvarðanatöku um sjókvíaeldi, sérstaklega þegar kemur að leyfisveitingum fyrir ný eldissvæði, stækkun og tilfærslur eldissvæða. Þar má nefna lífríki sem ferðast um og í nágrenni eldissvæða sem getur orðið fyrir áhrifum t.d. fiskar, fuglar og sjávarspendýr sem nýta umhverfi sjókvíaeldis sem uppeldis- og fæðuöflunarstöðvar“. Einnig að leggja mat á “hvort og hvernig áhrif losunar lífrænna efna hafa áhrif á samfélög sjávarhryggleysingja og þörungar í nágrenni við sjókvíaeldi þ.m.t. á strandsvæðum s.s. fjörum og leirum.” Í frumvarpinu er þessum viðbótarmatsþáttum ekki gefinn sérstakur gaumur heldur en síðara atriðið gæti t.d. verið hluti af burðarþolsmatinu en áhrif á lífríki sem ferðast um svæðið þyrfti að meta á annan hátt. Þá þarf að byggja ákvarðanatöku á upplýsingum um hvaða svæði á grunnsævi hefðu sérstaklega hátt verndargildi og vakta þyrfti umfram önnur. Undirstaða þess væri frekari flokkun, kortlagning og mat á verndargildi vistgerða í hafi en slíkt hefur ekki farið fram héraendis

Samkvæmt 6. grein frumvarpsins um áhættumat erfðablöndunar ber Hafrannsóknastofnun að endurskoða áhættumat svo oft sem þörf þykir, en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Ljóst er að nýlegir stokatburðir hafa sýnt að forsendur fyrir áhættumatinu þarfnast verulegs endurmats og nauðsynlegt að slíkt endurmat sé framkvæmt alltaf þegar slíkir alvarlegir atburðir eiga sér stað. Eins og fram kom í umsögn Náttúrufræðistofnunar um stefnuna frá 3. nóvember 2023, telur stofnunin almennt að verið sé að „taka töluverða áhættu með því að leyfa eldi á framandi laxastofnum hér á landi, sérstaklega í opnum sjókvíum og það verður að koma í veg fyrir að sleppingar af þessum toga eigi sér stað“. Jákvætt er að í VIII. kafla frumvarpsins sé ítarlega fjallað um stök, fyrirbyggjandi aðgerðir, eftirlit, viðbragðsaðgerðir og fleira. Mikilvægt er að regluverk taki á þessu vandamáli á fullnægjandi hátt og gerðar séu skýrar kröfur um nauðsynlegar úrbætur þar sem þess er þörf og ef að ekki úr þeim verður að það hafi skýrar afleiðingar á heimildir til rekstrar. Margt í þessu frumvarpi lofar góðu hvað þetta atriði varðar.

Í 7. grein er fjallað um friðunarsvæði. Forsendur fyrir vali á þeim er einungis byggt á áhættu fyrir erfðablöndun við villta laxastofna. Að mati Náttúrufræðistofnunar kemur til greina að friða svæði einnig út frá öðrum forsendum m.a. verndargildi vistgerða, búsvæða dýra s.s. fugla og

sela og annarra náttúruverndarsjónarmiða á svipaðan hátt og gert var við flokkun strandsvæða í strandsvæðaskipulagi Vestfjarða og Austfjarða þar sem tiltekin svæði voru útilokuð fyrir sjókvíaeldi af þessum sökum.

Í 12. grein um smitvarnasvæði kemur fram að aðeins einum rekstrarleyfishafa verði veitt rekstrar- og starfsleyfi til sjókvíaeldis innan hvers smitvarnasvæðis. Samkvæmt 11. grein verður afmörkun smitvarnasvæða almennt miðuð við hvert einstakt vatnshlot. Náttúrufræðistofnun telur það mjög jákvætt skref að takmarka fjölda rekstrarleyfishafa innan smitvarnasvæða og telur það einnig auka líkur á að vöktun á umhverfisáhrifum og eftirlit með starfsemi verði markvissari og árangursríkari innan hvers svæðis. Erfitt getur reynst að meta samspil og möguleg sammögnunaráhrif frá rekstri ólíkra aðila innan sama svæðis og þar með eykst hættan á neikvæðum áhrifum. Jákvætt er að í 24. grein um úthlutun smitvarnasvæða sé lögð áhersla á umhverfissjónarmið sem mikilvægt atriði við mat á tilboðum í útboði.

Í 19. grein er fjallað um að ráðherra geti í reglugerð bannað eldi tiltekinna fisktegunda, fiskstofna eða fisks með tiltekna erfðaeiginleika vegna atriða sem varða dýravelferð eða vistkerfi, að fenginni umsögn Matvælastofnunar og Hafrannsóknastofnunar. Náttúrufræðistofnun telur þetta mjög mikilvægt atriði og leggur áherslu á að þegar lagt er mat á möguleg vistfræðileg áhrif af eldi tegunda eða stofna sem ekki hafa verið notaðar áður sé horft til víðtækra áhrifaþátta og til allra vistkerfa og tegundahópa sem geta orðið fyrir áhrifum.

Eins og fram kom í umsögn Náttúrufræðistofnunar um stefnuna, er ólíðandi að stórfellt smit á laxalús eigi sér stað í sjókvíum. Það er grafalvarlegt mál sem getur ógnað villtum laxfiskastofnum og öðru lífríki og því afar brýnt að lagaramminn tryggi að eftirlit Matvælastofnunar á sníkjudýrasmiti sé afar skilvirkt og að því fylgi markvissar viðbragðsaðgerðir. Stefnt er að leiðbeiningum um vöktun á sníkjudýrum í reglugerð. Mikilvægt er að sú reglugerð sé unnin hratt og vel í kjölfar gildistöku laganna. Í 10. kafla frumvarpsins er fjallað um eftirlit og viðbrögð við lúsasmiti. Afar brýnt er að ákvarðanir um viðmið um notkun lyfjameðferða byggist á háttumati á áhrifum lyfjanotkunar á umhverfið og að ekki séu gefnar heimildir til lyfjanotkunar ef hætta er á að hún valdi skaða á villtri náttúru.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar um stefnuna kom einnig fram að það vantaði umfjöllun um aðgerðir til að koma í veg fyrir efnamengun frá starfsemi sjókvíaeldis annari en lífrænni mengun. Þar vegur einna þyngst notkun ásætuvana s.s. koparoxíðs. Ekki er fjallað um notkun ásætuvana í frumvarpinu og er það sérkennilegt þar sem notkun þeirra er mikilvægur hluti í rekstri margra aðila í sjókvíaeldi og umhverfisáhrif vegna notkunar þeirra geta verið umtalsverð ef hún er ekki innan ásættanlegra viðmiðunarmarkna. Uppsöfnun kopars í botnseti getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir lífríki.

Regluverk um notkun koparoxíðs í ásætuvörnum er ef til vill ekki hluti af gildissviði þessara laga heldur laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 en engu að síður er sérkennilegt að ekkert sé minnst á notkun þeirra og ásætuvana almennt í frumvarpinu í samhengi við almenn markmið um eðli reksturs í ljósi hagsmuna umhverfis, um viðfangsefni og samræmingu eftirlits o.fl.

Um landeldi og úthafseldi:

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar um stefnu matvælaráðherra um lagareldi, benti stofnunin á varðandi landeldi að vöxtur í greininni væri mjög hraður og þar væri ein stærsta áskorunin ásókn í vatnsauðlindir, bæði ferskvatn og strandsjó, og svo losun næringarefna og annars úrgangs en þessir þættir geta haft umtalsverð áhrif á m.a. grunnvatnsstöðu og -rennsli, seltu, vatnsgæði, sjávarfjöll og lífríki. Dæmi eru um uppbyggingu landeldis nokkurra ólíkra aðila á sama svæði sem nýtir sömu vatnsauðlindir og viðtaka. Mikilvægt er að tryggt sé að sammögnunaráhrif af starfsemi ólíkra aðila séu þekkt í þessum tilfellum, og að markvisst tekið sé tillit til þess við leyfisveitingar eins og við á. Hversu ítarlega þetta á erindi í texta frumvarpsins má deila um, en afar brýnt atriði til að hafa í huga við framkvæmd umhverfismats, vinnslu og endurskoðun starfsleyfa og framkvæmd eftirlits.

Úthafseldi er óplægður akur og jákvætt er að í XIX. kafla frumvarpsins sé sett það grunnskilyrði að engin rekstrarleyfi eða tilraunaleyfi séu gefin út fyrr en að loknum grunnrannsóknnum. Í XX. kafla er fjallað um þessar grunnrannsóknir og er það verkefni falið Hafrannsóknarstofnun í samstarfi við aðra eins og við á. Náttúrufræðistofnun er tilbúin til ráðgjafar varðandi rannsóknir á þeim efnisatriðum er tengjast starfsviði og þekkingarsviði stofnunarinnar t.d. varðandi sjófugla, sjávarspendýr, jarðminjar, almenn náttúruverndarviðmið og -verklag o.fl.

Náttúrufræðistofnun er tilbúin til frekari ráðgjafar er varðar málaflokkinn eins og við á við áframhaldandi vinnu við frumvarpið.

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs