



Atvinnuvegaráðuneyti

Skúlagata 4

101 Reykjavík

ÍSLAND

Garðabær, 26. janúar 2026

Málsnúmer: 202601-0054

S.S.

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

Drög að frumvarpi atvinnuvegaráðherra 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 fyrri ríkisstjórnar að frumvarpi til laga um lagareldi, þann 10. janúar 2024. Margt er sambærilegt í núverandi frumvarpsdrögum og þeim fyrri og eru því mörg efnisatriði fyrri umsagnar stofnunarinnar endurtekin nú.

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

### Almennt um frumvarpið

Náttúrufræðistofnun fagnar því að unnið sé að nýrri lagagerð um málaflokkinn. Einnig er því fagnað að lögð er skýr áhersla á að uppbygging og umgjörð lagareldis eigi að vera mótuð með vísindi vistkerfisnálgunar og varúðar að leiðarljósi, eins og fram kemur í markmiðakafla frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun telur þetta vera grundvallaratriði því ljóst er að umhverfisáhrif lagareldis geta verið mikil, margs konar og í verstu tilfellum mjög alvarleg auk þess sem þau eru 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 hafa fylgt ýmsar áskoranir.

Eins og áður segir er 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. Til þess að þetta gangi eftir verður að tryggja markvissa innleiðingu á því regluverki þ.m.t. eftirliti og eftirfylgni stjórnvalda, sem tryggir að kröfum sé fylgt. Fram kemur í 26. grein um rekstrarleyfi að umsækjendur skuli uppfylla kröfur sem gerðar eru um vernd vistkerfa og vatnshlota, heilbrigði fiska, forvarnir gegn sjúkdómum og um varnir gegn stroki og er mikilvægt að slíkar kröfur séu skýrar. Það er því grunnforsenda að upplýsingar séu fyrir hendi og hlutur rannsókna og vöktunar því



gríðarlega mikilvægur og þar má ekki slá af kröfum um gæði, hvorki hvað varðar eðli né umfang. En það verður einnig að taka föstum tókum á rekstartíma ef framkvæmd lagareldis uppfyllir ekki þær kröfur sem settar eru því ef út af bregður geta afleiðingarnar verið alvarlegar fyrir íslenska náttúru. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að í frekara regluverki s.s. reglugerðum um afturköllun rekstrarleyfis séu tilgreind skýr viðmið um hvaða mörk þurfi að tryggja að starfsemi fari ekki yfir með tilvísun í markmið laganna er varðar vernd vistkerfa, vatnshlota og velferð eldisfiska svo ekki sé tekin óásættanleg áhætta með þeim mögulegu neikvæðu áhrifum sem af því gæti hlotist. Náttúran þurfi að njóta vafans.

Athygli vekur að gildissvið laganna nær einungis yfir sjókvíaeldi, landeldi og hafeldi en ekki ræktun sjávargróðurs eða skelfiskrækt. 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 þörungaelði og skeldýrarækt og t.d. hvernig best sé staðið að vali á eldissvæðum.

#### Um sjókvíaeldi:

Í III. kafla frumvarpsins er fjallað um umhverfisvernd og rannsóknir er varða sjókvíaeldi. Þar er fjallað um þá undirstöðupætti sem eru til grundvallar ákvarðanatöku fyrir staðsetningu og umfang sjókvíaeldis og byggja skal á vísindalegu mati. Það eru m.a. burðarþolsmat, áhættumat fyrir erfðablöndum og staðbundið bann við starfsemi.

Náttúrufræðistofnun vill koma því á framfæri að hún telur að ef tryggja eigi að markmið um beitingu vistkerfisnálgunar séu innleidd á fullnægjandi þátt þurfi að víkka efnislega umfjöllun um umhverfisáhrif af sjókvíaeldi. Til viðbótar við þátt burðarþolsmats og áhættumats fyrir erfðablöndun, sem vissulega eru þungavigtarþættir, er nauðsynlegt að rýna fleiri umhverfisþætti, sérstaklega þegar kemur að ákvarðanatöku er varðar ný eldissvæði, sem og stækkun og tilfærslur eldissvæða. Hér má t.d. benda á lífverur sem ferðast um og í nágrenni eldissvæða og geta orðið fyrir áhrifum þ.m.t. fiskar, fuglar og sjávarspendýr sem nýta umhverfi sjókvíaeldis sem uppeldis- og fæðuöflunarstöðvar. Einnig þarf að vera hægt að leggja mat á hvort og hvernig áhrif losunar lífrænna efna hafa áhrif á samfélög sjávarhryggleysingja og þörungna í nágrenni við sjókvíaeldi þ.m.t. á strandsvæðum s.s. fjörum og leirum. Hvort og hvernig þetta gæti t.d. verið innleitt í burðarþolsmatið mætti skoða. Það ætti að vera hægt fyrir síðara atriðið en gæti reynst snúið fyrir hið fyrra. Náttúrufræðistofnun telur einnig mikilvægt að ákvarðanatöku um hvar sjókvíaeldi sé heimilað byggist líka á upplýsingum um hvaða svæði séu metin með sérstaklega hátt verndargildi og þyrfti t.d. að vakta meira umfram önnur. Undirstaða þess væri frekari flokkun, kortlagning og mat á verndargildi vistgerða í hafi en slíkt hefur ekki farið fram héraðs. Upplýsingar um verndargildi kortlagðra fjöru- og ferskvatnsvistgerða liggja fyrir sem horfa má til sem og upplýsingar um mikilvæg fugla- og selasvæði, en þessar upplýsingar býr Náttúrufræðistofnun yfir.

Samkvæmt 6. grein frumvarpsins um áhættumat erfðablöndunar ber Hafrannsóknastofnun að endurskoða áhættumat á þriggja ára fresti en tíðar ef ráðherra telur þörf á. Náttúrufræðistofnun hefur í umsögnum sínum um ýmis sjókvíaeldismál gegnum árin verið skýr í afstöðu sinni um að stofnunin telur að ræktun á frjóum laxi af norskum stofni feli í sér töluverða áhættu, og að almennt ætti að beina slíkrri ræktun frekar í landeldi en í opnar sjókvíar. Umtalsverður fjöldi nýlegra stroatburða hafa sýnt fram á að hætta á stroki er sannarlega til staðar og að strokfiskar geti dreifst í laxár víða um land, jafnvel langt frá uppruna. 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. Strok ætti í raun að vera með öllu óásættanlegt, sérstaklega ef um mikinn fjölda fiska er að ræða. Að áhættumatið sé reglulega uppfært og taki tillit til nýjustu upplýsinga um stöðu erfðablöndunar í ám víða um land hlýtur að teljast lágmarkskrafa. Náttúrufræðistofnun hefur ekki forsendur til að leggja mat á hvort lögbundnar viðbragðs- og mótvægisáðgerðir er varða strok og fjallað er um í VIII. kafla frumvarpsins séu nægilega sterkar, en telur þó jákvætt að ítarlega er fjallað um þetta í frumvarpinu.

Ólíkt fyrri frumvarpsdrögum eru ekki skilgreind sérstök friðunarsvæði sem eru afmörkuð nákvæmlega. Í staðinn er í 8. grein fjallað um staðbundið bann við starfsemi, og að ráðherra geti með reglugerð, takmarkað eða bannað sjókvíaeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða öðrum viðkvæmum svæðum. Náttúrufræðistofnun telur afar mikilvægt að skilgreind séu svæði sem eru undanskilin sjókvíaeldi, og því er óheppilegt að ekki sé stigið skref með að undanskilja strax svæði, sem þegar hefur verið fjallað um að séu óheppileg. Að því sögðu er mikilvægt að farið sé í greiningarvinnu við að skilgreina hvar staðbundið bann eigi við. Í 8. greininni kemur fram að við ákvörðun ráðherra skuli taka mið af því að markmið laga þessara er m.a. að vernda villta nytjastofna, og hlífa þeim við fisksjúkdómum og öðrum neikvæðum vistfræðilegum áhrifum og að í því sambandi skuli m.a. litið til staðsetningar sjókvíaeldisstöðva, stærðar þeirra, fjarlægðar frá veiðiám og veiðiverðmætis á viðkomandi svæði, þ.e. firði eða flóa. Jafnframt skal litið til þess hvort eldissvæði séu á gönguleiðum lax og silungs og hvort straumar geti leitt fisk sem strýkur í ár. Þetta eru auðvitað hvað mikilvægustu atriðin, til að minnka líkur á erfðablöndum við villta laxastofna. Hins vegar telur Náttúrufræðistofnun að við skilgreiningu bannsvæða ætti að horfa til mun fleiri þátta sem markmiðin vísa til þ.e. vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni almennt. Þar ætti að horfa til samlegðar við markmið laga um náttúruvernd nr. 60/2013, sem og laga um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018, og tryggja að haf- og strandsvæði sem teljast með mjög hátt verndargildi ætti að hlífa við því álagi sem af lagareldi getur hlotist. Náttúrufræðistofnun er tilbúin til ráðgjafar um hvaða atriði þyrfti að huga að í því sambandi og tengjast fagsviði stofnunarinnar. Þá mætti að mati Náttúrufræðistofnunar einnig skoða að útfæra slíkt svæðisbundið bann gagnvart landeldi, þar sem viðkvæmni gegn lífrænu álagi frá fráveitu eða raski vegna framkvæmda er metin mjög mikil.

Í 13. grein um smitvarnasvæði kemur fram að aðeins einum rekstrarleyfishafa verði veitt rekstrar- og starfsleyfi til sjókvíaeldis innan hvers smitvarnasvæðis. Samkvæmt 12. 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. Í bráðabirgðarákvæði laganna er þó ekki gert ráð fyrir að afturkalla rekstrarkeyfi þar sem fleiri en einn aðili er með rekstur innan eins smitvarnasvæðis. Í staðinn eru gerðar kröfur um mikla samræmingu m.a. í vöktun og upplýsingagjöf. Tryggja þarf að þessu sé vandlega fylgt eftir hjá eftirlitsaðilum. Jákvætt og mjög mikilvægt er að í 25. grein um úthlutun smitvarnasvæða sé lögð áhersla á umhverfissjónarmið sem atriði við mat á tilboðum í útboði. Sá þáttur þarf að vega þungt.

Í 20. 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.



Að mati Náttúrufræðistofnunar 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 skilvirk og að því fylgi markvissar viðbragðsaðgerðir. Í 10. kafla frumvarpsins er fjallað um eftirlit og viðbrögð við lúsasmiti. Afar brýnt er að ákvarðanir um viðmið um notkun lyfjameðferða byggist á áhættumati á áhrifum lyfjanotkunar á umhverfið og að ekki séu gefnar heimildir til lyfjanotkunar ef hættu er á að hún valdi skaða á villtri náttúru.

Ekki er fjallað notkun ásætuvarna 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 viðmiðunarmarka. 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 ásætuvarna almennt í frumvarpinu í samhengi við almenn markmið um eðli reksturs í ljósi hagsmuna umhverfis, um viðfangsefni og samræmingu eftirlits o.fl.

#### Um landeldi, úthafseldi og fjarðabeit:

Vöxtur í landeldi er mjög hraður hér á landi og þar er 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 fyrir 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.

Nýmæli í frumvarpinu er kafla um fjarðabeit og er það í ljósi tilraunastarfsemi sem þegar hefur verið veitt tilraunaleyfi fyrir. Þessi grein er á algjöru frumstigi héraðs og síðar verður skýrari heildarrámmi mótaður. Náttúrufræðistofnun leggur áherslu á að samhliða tilraunastarfseminni sé mikilvægt að leggja mat á möguleg umhverfisáhrif af fjarðarbitinni til að afla þekkingar um þá efnisþætti sem mikilvægt er að fjalla um í framtíðarlöggjöf.

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

Virðingarfyllst,

Snorri Sigurðsson

Sviðsstjóri náttúruverndar