



Árið 2022, mánudaginn 12. september, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Arnór Snæbjörnsson, formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 180/2021, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. nóvember 2021 um að breyting á eldissvæðum og hvíldartíma sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 12. desember 2021, kærir Ragnar Marinó Thorlacius, eigandi Efri-Tungu II og eigandi helmings hlutar í Efri-Tungu, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. nóvember 2021 að breyting á eldissvæðum og hvíldartíma sjókvíaeldis Arctic Sea Farm ehf. og Arnarlax ehf. í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að úrskurðarnefndin taki nýja ákvörðun þess efnis að breytingin verði háð mati á umhverfisáhrifum.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 20. janúar 2022.

Málavextir: Á árinu 2016 sættu fyrirhugaðar framkvæmdir Arctic Sea Farm ehf. og Fjarðarlax ehf, nú Arnarlax ehf., vegna sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði mati á umhverfisáhrifum, sbr. álit Skipulagsstofnunar þar um frá 23. september 2016. Í desember 2017 veittu Umhverfisstofnun og Matvælastofnun framkvæmdaaðilunum starfsleyfi og rekstrarleyfi fyrir þeirri starfsemi, en með úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í kærumálum nr. 3/2018, 4/2018, 5/2018, og 6/2018, uppkveðnum 27. september 2018 og 4. október s.á., voru þau leyfi felld úr gildi, m.a. vegna skorts á umfjöllun um valkosti og samanburði á umhverfisáhrifum þeirra. Í kjölfar þess lögðu framkvæmdaaðilar til meðferðar hjá Skipulagsstofnun skýrslu um valkosti sem viðbót við matsskýrslu vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdanna og lá álit stofnunarinnar vegna valkostagreiningarinnar fyrir 16. maí 2019. Í ágúst sama ár gáfu Umhverfisstofnun og Matvælastofnun út að nýju starfsleyfi og rekstrarleyfi vegna sjókvíaeldis framkvæmdaaðila í Patreksfirði og Tálknafirði.

Skipulagsstofnun barst tilkynning 16. október 2020 frá fyrrnefndum framkvæmdaaðilum um fyrirhugaða breytingu á eldissvæðum þeirra í Patreksfirði og Tálknafirði til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdanna, sbr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í greinargerð með tilkynningunni kom fram að fyrirhuguð breyting á eldissvæðum væri til þess fallin að minnka umhverfisáhrif og auka velferð eldisfisks. Aðeins væri um að ræða breytingu í Patreksfirði, en staðsetningar í Tálknafirði myndu haldast óbreyttar. Í breytingunni fólst tilfærsla á þremur eldissvæðum auk nýs eldissvæðis er nefnt var Háanes og mun liggja beint út af Örlygshöfn.

Vegna fyrirspurnarinnar leitaði Skipulagsstofnun umsagna Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Landhelgisgæslunnar, Matvælastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Samgöngustofu, Tálknafjarðarhrepps, Umhverfisstofnunar, Vegagerðarinnar og Vesturbyggðar. Eftir að Skipulagsstofnun barst tilkynning frá fyrirtækjunum 11. maí 2021 um breytt fyrirkomulag á afmörkun eldissvæða óskaði stofnunin að nýju eftir afstöðu Hafrannsóknarstofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Þá sendu framkvæmdaaðilar tilkynningu til Skipulagsstofnunar 11. maí 2021 um fyrirhugaða breytingu á hvíldartíma á eldissvæðum þeirra til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdanna, sbr. áðurnefnda 6. gr. laga nr. 106/2000. Skipulagsstofnun leitaði umsagna Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar vegna þeirrar fyrirspurnar.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 8. nóvember 2021. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirliggjandi gagna væri framkvæmdin ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 106/2000, og skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að hann sé eini eigandi Efri-Tungu II og eigandi helmings hlutar í Efri-Tungu, en síðarnefnda jörðin nái að sjó. Hin kærða ákvörðun lúti að því að heimila Arctic Sea Farm ehf. að stunda starfsemi sína, þ.e. sjókvíaeldi laxfiska, 400 m utan við netlög fasteignar kæranda án þess að þurfa að undirgangast mat á umhverfisáhrifum. Jörðin Efri-Tunga njóti umfangsmikillar verndunar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Hafnarvaðallinn, Tungurif, leirurnar og skeljasandsfjörur séu viðkvæm svæði sem beri uppi fjölskrúðugt lífríki og þ.m.t. æðarvarp sem teljist til hlunninda jarðarinnar. Hagsmunir kæranda byggja á eignarrétti hans að jörðinni Efri Tungu og lúta í máli þessu einkum að því að jörðin verði ekki fyrir tjóni vegna umhverfisáhrifa. Kærandi hafi því beinna, sérstaklega og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn kröfu sinnar.

Skipulagsstofnun hafi við málsmeðferð hins kærða úrskurðar brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og andmælarétti kæranda, sbr. 15. gr. sömu laga. Jafnframt hafi hin kærða ákvörðun ekki byggst á málefnalegu mati, en ákvörðunin beri það með sér að með stórkostlegu gáleysi eða ásetningi hafi verið horft fram hjá bersýnilegum hagsmunum sem njóti víðtækrar verndar. Ákvörðunin hafi því brotið gegn réttmætisreglu og sannleiksreglu stjórnsýsluréttar. Einnig sé ámælisvert að hvorki Vesturbyggð, Náttúrufræðistofnun Íslands né Umhverfisstofnun hafi, í ljósi lagalegra skuldbindinga þeirra, vakið athygli á hagsmunum Örlygshafnarsvæðisins. Þetta tómlæti geti eingöngu skýrst af stórkostlegu gáleysi eða ásetningi. Hin kærða ákvörðun sé haldin efnis- og formannmarka að lögum sem felist í broti á öryggisreglum. Annmarkinn sé því verulegur og ákvörðunin þar af leiðandi ógildanleg.

Byggt sé á því að Skipulagsstofnun og tilteknir umsagnaraðilar hafi við málsmeðferðina brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Inntak reglunnar felist í að stjórnvaldi beri að tryggja að fullnægjandi upplýsingar liggi til grundvallar ákvörðun, starfsmenn sem leysi úr máli búi yfir fullnægjandi þekkingu og forsvaranlegar ályktanir séu dregnar af þeim upplýsingum sem séu til staðar.

Í tilkynningu þeirri sem liggi hinni kærðu ákvörðun til grundvallar blasi við að um verulega tilfærslu og stækkun á eldissvæðum framkvæmdaaðila hafi verið að ræða. Hverjum þeim sem gögnin skodi megi vera ljóst að hin verulega tilfærslu og rýmkun eldissvæðisins sé líkleg til að hafa veruleg umhverfisáhrif á Örlygshafnarsvæðið, bæði þá vegna ásyndar og lífrænna áhrifa. Einnig sé ljóst að færsla á eldissvæði Arnarlax að Vatneyri sé líkleg til að hafa veruleg sjónræn

umhverfisáhrif á sama svæði. Hafa þurfi í huga að Örlygshafnarsvæðið njóti ríkrar verndar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013. Svæðið sé einstakt og þar séu friðaðar sjávarfitjar og umfangsmikið leirulón þar sem verulegra sjávarfalla gæti. Flóðmunir í Patreksfirði geti orðið allt að 4 m í stórstreymi og geti yfirborðshæð í leirulóni í Örlygshöfn sveiflast um 2 m eftir sjávarstöðu. Það sé því gríðarlegt magn af sjó og lífrænum efnum sem berist frá sjónum utan lónsins og yfir leirurnar. Þegar falli frá verði svo eftir þang og ýmislegt annað sem berist inn á leirurnar með sjávarstraumnum.

Í tilkynningum framkvæmdaaðila sé tilfærsla eldissvæðisins utar í fjörðinn kennd við Háanes, en það sé verulega lítið notað og lítt kunnugt örnefni á stað sem sé í u.þ.b. þriggja kílómetra fjarlægð frá fyrirhuguðum stað eldissvæðisins. Það sé mjög óeðlilegt að kenna svæðið ekki við hið kunna heiti Örlygshafnar, Hafnarmúla eða Tungurífs, en kjósa þess í stað að notast við lítt kunnugt örnefni sem sé í engu samræmi við fyrirhugaða staðsetningu. Þetta bendi sterklega til þess að ásetningur hafi verið um að draga athygli frá því hversu nærri hinu friðaða landssvæði framkvæmdaraðilinn Arctic Sea Farm hafi í hyggju að starfrækja umfangsmikið sjókvíaeldi.

Vesturbyggð hafi, eins og önnur sveitarfélög, það lögbundna hlutverk að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, sbr. 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Á vegum hvers sveitarfélags skuli svo starfa þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 60/2013. Skal náttúruverndarnefnd vera sveitarstjórn til ráðgjafar um náttúruverndarmál og stuðla að náttúruvernd á sínu svæði með fræðslu og umfjöllun um framkvæmdir og starfsemi sem líkleg sé til að hafa áhrif á náttúruna, sbr. 2. mgr. lagagreinarinnar. Þegar Vesturbyggð barst umsagnarbeiðni Skipulagsstofnunar vegna fyrirhugaðrar færslu sjókvíaeldis Arctic Sea Farm að mynni Örlygshafnar hefði sveitarfélaginu borið, í ljósi greindra skuldbindinga, að bera undir náttúruverndarnefnd möguleg áhrif breytingarinnar á hið verndaða landsvæði. Þetta hefði ekki verið gert heldur hafi umsagnarbeiðni eingöngu verið tekin fyrir á fundi hafna- og atvinnumálaráðs og fundi bæjarráðs Vesturbyggðar. Efnisleg umsögn hafi einungis verið studd bókun úr fundi bæjarráðs þar sem engar efnislegar athugasemdir hafi verið gerðar við fyrirhugaðar framkvæmdir og í engu vikið að mögulegum umhverfisáhrifum á Örlygshafnarsvæðið. Þetta tómlæti í garð friðaðs og viðkvæms svæðis þegar fyrir liggir að stofna til mörg þúsund tonna sjókvíaeldi við mynni þess, sé að mati kæranda verulega ámælisvert. Sveitarfélaginu hefði borið við þessar aðstæður að vekja athygli á augljósri hættu á umhverfisáhrifum sem viðkvæmt friðað land gæti orðið fyrir vegna framkvæmdanna. Með því að láta það ógert hafi sveitarfélagið brotið gróflega gegn lögbundnum skyldum sínum.

Náttúrufræðistofnun Íslands stundi undirstöðurannsóknir og annist skipulega heimildarsöfnun um náttúru Íslands, sbr. 1. másl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Meðal aðalverkefna stofnunarinnar sé að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúrminja og skrá náttúruminjar, annast mat á efni þeirra og hafa umsjón með C-hluta náttúrminjaskrár, sbr. e- og j-liði 2. mgr. 4. gr. laganna. Í 4. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013 segi að sýna skuli sérstaka aðgæslu gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á C-hluta náttúrminjaskrár til að koma í veg fyrir að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þeirra versni. Í 1. mgr. 61. gr. sömu laga séu talin upp vistkerfi sem njóti sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr. og c-lið 3. gr. laganna, en þ. á m. séu sjávarfitjar og leirur. Í 3. mgr. 61. gr. laganna komi fram að forðast beri að raska vistkerfum sem talin séu upp í 1. mgr. lagagreinarinnar nema brýna nauðsyn beri til. Þegar Skipulagsstofnun hafi leitast eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands með tölvupósti 31. ágúst 2021 hafi umsagnarbeiðnin verið afmörkuð við staðsetningu eldissvæðisins við Tálkna, kallað Vatneyrarsvæði, og í engu

vikið að fyrirhuguðu eldissvæði utan Örlygshafnar. Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands hafi svo eingöngu lotið að Tálknasvæðinu þar sem stofnunin hafi gert allnokkrar athugasemdir. Bersýnilega hefði Skipulagsstofnun borið að afla umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um Örlygshafnarsvæðið. Sú framkvæmd Skipulagsstofnunar að hafa afmarkað umsagnarbeiðni sína við Vatneyrarsvæðið, og þar með stýrt athygli Náttúrufræðistofnunar Íslands fram hjá vernduðu og viðkvæmu landi í sunnanverðum firðinum, sé svo bersýnileg vanræksla að margt bendi til þess að um ásetning hefði verið að ræða, eða í það minnsta stórkostlegt gáleysi. Þrátt fyrir villandi afmörkun Skipulagsstofnunar hefði Náttúrufræðistofnun Íslands, í ljósi þeirra gagna sem umsagnarbeiðninni hefði fylgt, bersýnilega borið að vekja athygli á mögulegum áhrifum nýrrar staðsetningar á Örlygshafnarsvæðinu, en það hafi hún ekki gert.

Umhverfisstofnun hafi m.a. það hlutverk að annast verkefni sem stofnuninni séu falin í lögum nr. 60/2013. Í 2. mgr. 13. gr. laganna komi fram að Umhverfisstofnun fari m.a. með eftirlit og framkvæmd laganna, veiti leyfi og umsagnir, beri ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði og meti nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum þar sem til greina komi að setja á framkvæmdaáætlun. Í 3. mgr. 37. gr. sömu laga segi að forðast beri að raska svæðum sem skráð hafi verið á C-hluta náttúruinjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Í 4. mgr. ákvæðisins sé svo tilgreint að sýna skuli sérstaka aðgæslu gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á C-hluta náttúruinjaskrár til að koma í veg fyrir að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þeirra versni. Í ljósi framangreindra lagaákvæða, og fjölmargra annarra skyldna sem á Umhverfisstofnun hvíla, hefði stofnuninni borið í umsögn sinni að víkja að mögulegum umhverfisáhrifum fyrirhugaðs nýs eldissvæðis í mynni Örlygshafnar. Sú niðurstaða stofnunarinnar að „áhrif ofangreindrar framkvæmdar á umhverfi [lægju] ljós fyrir og að ferli umhverfismats [væri] í þessu tilfelli ekki til þess fallið að varpa skýrari mynd á áhrif starfseminnar á umhverfið“ sé án nokkurs rökstuðnings eða viðurkenningar á nálægð við viðkvæmt og friðað Örlygshafnarsvæðið, sem eðli málsins samkvæmt sé bersýnilega útsett fyrir lífrænum úrgangi úr fyrirhuguðu sjókvíaeldi. Mat stofnunarinnar byggi bersýnilega ekki á fullnægjandi rannsókn og niðurstaða þess efnis að ekki væri þörf á mati á umhverfisáhrifum vegna breytinganna væri tekin algjörlega án tillits til áhrif á Örlygshafnarsvæðið.

Með hliðsjón af framangreindu sé bersýnilegt að Skipulagsstofnun hafi ekki byggt ákvörðun sína á fullnægjandi rannsókn. Hafi því verið brotin formregla 10. gr. stjórnslulaga sem jafnframt sé öryggisregla. Ákvörðunin sé því haldin verulegum annmarka og þar af leiðandi ógildanleg.

Þá hafi hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar brotið gegn réttmætisreglunni, en inntak hennar sé að allar athafnir stjórnvalda verði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Á regluna reyni einkum við töku matskenndra stjórnvaldsákvæðana. Mat á hvaða sjónarmið sé málefnalegt sé undir slíkum kringumstæðum ekki frjálst heldur bundið af almennum efnisreglum stjórnsluréttarins. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana segi að tilkynningaskyldar framkvæmdir sem tilgreindar séu í flokki B í 1. viðauka laganna skuli háðar umhverfismati þegar þær séu taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar skv. 2. viðauka laganna. Í þeim viðauka séu settar fram þær viðmiðanir sem líta beri til við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda tilgreindum í flokk B í 1. viðauka. Hér þurfi að hafa í huga að matið nái eingöngu til fyrirhugaðrar breytingar en ekki starfseminnar í heild, sbr. árétting úrskurðarnefndarinnar í kærumáli nr. 81/2021. Hin kærða ákvörðun hafi ekki byggst á málefnalegu mati en skýr matsskylda sé fyrir hendi vegna líklegra umhverfisáhrifa á annars

vegar lífríki Örlygshafnarsvæðisins og hins vegar ásynd og landslag svæðisins. Hafi ákvörðunin því verið haldin verulegum ógildingarannmarka og sé ógildanleg.

Hvað líkleg umhverfisáhrif fyrirhugaðra framkvæmda á lífríki Örlygshafnarsvæðisins varðar sé vísað til þess að í minni Örlygshafnar sé ós sem skilji að eignarlönd Tungulands og Hnjóts. Inn með allri Örlygshöfn sé sendið landgrunn sem gróið sé ásamt mýrum og votlendi. Inn með öllum Hafnarvaðli gæti flóðs og fjöru, upp Hafnarvaðal, inn í skurðakerfi ræktaðs og áveitur. Á háflóði hverfi jafnvel stór hluti ræktaðs lands alveg undir sjó sem flæði inn frá Patreksfirði sjálfum. Það sé algjörlega fyrirsjáanlegt að mengun og efni frá laxeldiskví út af Örlygshöfn muni, ef af framkvæmdinni verði, berast á flóði inn í Örlygshöfn og þar af leiðandi inn á sjávarfitjar og leirur sem heyri undir sérstaka vernd. Oft á tíðum berist inn um ósinn og inn Hafnarvaðalinn mikið magn af sjávargróðri sem rótast hafi upp úr Patreksfirði fyrir utan Tungurif. Vel sé þekkt að veiðimenn þurfi frá að hverfa frá ósnum þar sem ekki sjáist til botns vegna þara sem þar flæði með gífurlegu afli inn í landið. Sjávargróður verði svo iðulega eftir á túnnum og í skurðum þegar falli aftur út um ósinn og oft fari mikil vinna í að hreinsa þurran sjávarþara sem fuglinn týni í hreiður sín og æðardún, þó æðarvarpið sjálft sé yfir tveimur kílómetrum inn í landi í beinni sjónlínu frá ósnum sjálfum. Öll mengun í sjó sem berist með aðfalli inn í Örlygshöfnina leiti þar upp að varpinu.

Hvergi í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar vegna fiskeldis í Patreksfirði og Tálknafirði frá árinu 2016 sé fjallað um þau mengunaráhrif sem fiskeldiskví fyrir utan Örlygshöfn geti valdið því hinu viðkvæma lífríki. Hvergi á Íslandi séu hliðstæðar aðstæður og þær sem hér séu fyrir hendi og hafi eftirlitsstofnanir eða fyrirtæki í laxeldi engar rannsóknir til að leggja mat á áhrif starfseminnar á svæðið. Núverandi mat á umhverfisáhrifum sem lagt sé til grundvallar starfsleyfis þessa fyrirtækja taki sérstaklega mið af því að þessar kvíar séu innar í firðinum og að þessi viðkvæmu svæði verði ekki fyrir óæskilegum umhverfisáhrifum.

Af því sem að framan sé rakið sé bersýnilegt að eðli fyrirhugaðra framkvæmda, með hliðsjón af umgangi líklegar úrgangsmýndun og mengunar, sem Örlygshafnarsvæðið yrði útsett fyrir, sbr. i-, iv- og v-lið 1. tl., með hliðsjón af staðsetningu framkvæmdarinnar með tilliti til landnotkunar svæðisins, líffræðilegrar fjölbreytni á svæðinu og náttúruminja og svæða sem falli undir ákvæði 61. gr. laga nr. 60/2013, sbr. i-, ii- og a-lið iii-lið 2. tl., og með hliðsjón af gerð og eiginleikum hugsanlegra áhrif framkvæmdarinnar með tilliti til mögulegs umfangs og styrks umhverfisáhrifa, hve miklar líkur bersýnilega megi telja á áhrifum væntanlegrar tímalengdar, sbr. i- til iv-liðar 2. viðauka í lögum nr. 111/2021, leggi skýrlega til að fyrirhuguð breyting þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum á lífríki Örlygshafnarsvæðisins.

Í hinni kærðu ákvörðun sé um áhrif fyrirhugaðra breytinga á ásynd og landslag einvörðungu vísað til þess að fram komi í greinargerð framkvæmdaaðila að tilfærsla frá Hlaðseyri að Vatneyri í Patreksfirði muni líklegast draga úr ásyndaráhrifum þar sem nýja eldissvæðið verði lengra frá byggð og umferð í landi. Umfjöllun um áhrif breytinganna á ásynd og landslag sé þannig afmörkuð við örstutta tilvitnun í greinargerð framkvæmdaaðila. Þetta verði að telja stórkostlega vanrækslu stofnunarinnar í umfjöllun um mjög mikilvæga hagsmuni almennings og landeigenda á svæðinu. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar sé ekki á nokkurn hátt minnst á ásyndaráhrif hinnar svokölluðu stækkunar á eldiskvíasvæði við Kvígindisdal og þar af leiðandi ekki einu orði minnst á hvaða áhrif möguleg fiskeldiskví við Örlygshöfn kunni að hafa á ásynd fjarðarins, ímynd Örlygshafnar, ferðapjónustu á svæðinu og umferð ferðamanna sem sækjast eftir að horfa út Patreksfjörð þegar ekið sé fyrir Hafnarmúla. Í núverandi mati á umhverfisáhrifum, sem lagt sé til grundvallar starfsleyfis fiskeldisfyrirtækjanna, sé sérstaklega tekið fram að mestu ásyndaráhrif vegna fiskeldiskvíá sé einmitt frá háu sjónarhorni við

Örlygshöfn. Fiskeldiskví við Örlygshöfn verði því staðsett á einhverjum mest áberandi og eyðileggjandi stað með tilliti til ásynðar svæðisins og upplifunar íbúa og ferðamanna.

Mjög algengt sé að bílar stöðvi á svæðinu beint ofan við fyrirhugað eldissvæði til að njóta og ljósmyndi útsýni yfir alla Örlygshöfn og yfir allan fjörðinn. Laxeldiskvíar myndu setja gífurlegt mark á spegilsléttan sjóinn og það einstaka sjónarspil sem fjörðurinn sé þekktur fyrir. Ásynðaráhrifin yrðu síst minni séð frá Tungurifi, en þar gangi síaukinn fjöldi fólks í flæðaborðinu með sjónlínu í augnhæð eftir yfirborði sjávar. Þá hafi á undanfönum árum jafnt og þétt aukist fjöldi þeirra sem gangi upp á Hafnarmúla til að njóta þess magnaða útsýnis sem þar sé að finna. Fyrirhugaðar framkvæmdir myndu gera slíkar göngur mun óáhugaverðri. Einnig hafi kajakróður stóraukist seinni ár frá Gjögnum í Örlygshöfn, enda sé svæðið sannkölluð náttúruperla. Laxeldiskvíasvæðið leggi megnið af þessum haffleti algjörlega undir sig. Fyrirhuguð kajakleiga sem heimamenn hafi verið að leggja á ráðin með að opna væri algjörlega úr sögunni með þessum framkvæmdum.

Enginn sérhæfður umsagnaraðili á viðeigandi sviði sé kallaður til að meta þennan þátt og einungis fáleg ummæli fiskeldisfyrirtækjanna sjálfra, sem hafi gífurlegra hagsmuna að gæta, séu tekin sem viðhlítandi rök í málinu. Í mati á umhverfisáhrifum frá árinu 2016 hafi verið fjallað um hvaða jákvæðu ásynðaráhrif það hefði að kvíarnar væru innar í fjörðunum við lægri útsýnispunkta, ásamt því öryggi sem hafi fylgt því að vera innar í fjörðum hvað varði haföldu og verur. Þau rök eigi ekki við um fyrirhugaða breytingu heldur leggi skýrlega til að þörf sé á nýju mati þar sem hið fyrra mat á umhverfisáhrifum styðji greinilega ekki þá gríðarlegu breytingu sem hér sé lögð til.

Af framangreindu sé bersýnilegt að eðli fyrirhugaðra framkvæmda með hliðsjón af stærð, hönnun og umfangi fyrirhugaðrar breytingar, samlegðar með öðrum framkvæmdum og ónæði sem af þeim muni stafa, sbr. i-, ii- og v-lið, staðsetning framkvæmdarinnar með tilliti til landnotkunar og verndarsvæða, sbr. i- og iii-lið 2. t.l., og með hliðsjón af gerð og eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar með tilliti til mögulegs umfangs og styrks umhverfisáhrifa, hve miklar líkur bersýnilega megi telja á áhrifum og væntanlegrar tímalengdar, sbr. i- til iv-lið 2. viðauka laga nr. 111/2021, leggi skýrlega til að fyrirhuguð breyting þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum á ásynð og landslagi Örlygshafnarsvæðisins.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er bent á að skv. 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum skuli framkvæmdaraðili í tilkynningu sinni, eftir því sem við eigi, gera grein fyrir því hvort framkvæmdasvæði sé á eða nærri verndarsvæðum eins og þau séu skilgreind í 2. viðauka. Í tilviki sjókvíaeldis telji stofnunin að greina eigi frá leirum og sjávarfitjum í nágrenni eldissvæðis, enda njóti vistkerfin verndar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki hafi verið greint frá nálægð vistkerfanna í greinargerð framkvæmdaaðila og hafi hún heldur ekki komið fram við meðferð Skipulagsstofnunar í málinu. Að því leyti hafi verið annmarki á málsmeðferðinni. Stofnunin telji þó að niðurstaða ákvörðunarinnar hefði verið sú sama hefðu upplýsingar um verndarsvæði legið fyrir. Fjallað hafi verið um nálægð eldissvæðis við Sandodda í Patreksfirði við leirur í álitni Skipulagsstofnunar um 14.500 tonna eldisaukningu á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði frá 16. maí 2019. Í álitinu sé vísað til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands þar sem segi að íslenskar rannsóknir hafi bent til þess að fiskeldi innan fjarða hafi lítil áhrif á fjörulífriki þar sem lífræn mengun sé nánast eingöngu undir sjókvíum og næsta nágrenni. Það megi þó skoða betur. Setfjörur séu almennt taldar viðkvæmari fyrir lífrænni mengun og eðlilegt sé að vakta þær í nágrenni sjókvía. Með vísan til umsagnar Náttúrufræðistofnunar hafi Skipulagsstofnun

lagt það til í álitinu að í starfsleyfi yrði kveðið á um sérstaka vöktun á áhrifum eldis á leirur við Sandodda. Því sé unnt að bæta úr nefndum annmarka á meðferð málsins þegar komi til leyfisveitinga.

Matsskylduákvörðun Skipulagsstofnun hafi byggst á þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 3. tl. ákvæðis til bráðabirgða við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 skulu framkvæmdir sem tilgreindar séu í flokki B háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Skilgreiningu á umtalsverðum umhverfisáhrifum sé að finna í p-lið 3. gr. laganna. Skilgreiningin sé á þá lund að um sé að ræða veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Hvað ásynðaráhrif varði snúi hin kærða ákvörðun að breyttri afmörkun og stækkun eldissvæða innan Patreksfjarðar en ekki að aukningu á eldi. Stækkun eldissvæða gefi framkvæmdaraðila kost á að velja kvíum stað innan stærra svæðis. Stærra eldissvæði þýði ekki að eldiskvíar muni þekja stærri svæði enda umfang eldis óbreytt. Í Patreksfjarðarflóa sé heimilt að ala 20.000 tonn af eldislaxi. Ásynðaráhrif þeirrar breytingar á mögulegri staðsetningu kvía sem ákvörðunin snúi að geti að mati stofnunarinnar ekki talist vera umtalsverð í skilningi laga nr. 106/2000. Þá fái stofnunin ekki séð að það breyti eða hafi áhrif á efnislega niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar þótt stuðst hafi verið við lítt kunnugt örnefni.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 60/2013 skulu náttúruverndarnefndir vera sveitarstjórnur til ráðgjafar. Í ljósi þess að hafna- og atvinnumálaráð og bæjarráð Vesturbyggðar hafi tekið umsagnarbeiðni Skipulagsstofnunar fyrir og sveitarfélagið hafi veitt umbedna umsögn telji stofnunin að það hafi ekki efnisleg áhrif á niðurstöðu stofnunarinnar í hinni kærðu ákvörðun þótt sveitarfélagið hafi ekki leitað til náttúruverndarnefndar. Hvað umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands varði þá hafi upphaflega ekki verið leitað umsagnar þeirrar stofnunar, en á meðan málið hafi verið til meðferðar og eftir að umsagnir hefðu borist hafi Skipulagsstofnun talið þörf á að leita sjónarmiða Náttúrufræðistofnunar Íslands vegna nálægðar eldissvæðis að Vatneyri við Tálkna, þar sem þar megi finna mikilvæga sjófuglabyggð. Skipulagsstofnun hafi því tilgreind eldissvæði að Vatneyri sérstaklega í umsagnarbeiðninni. Að fenginni reynslu geti verið æskilegt að tilgreina sérstaklega ákveðna þætti sem óskað er umsagnar um.

Því sé hafnað að hin kærða ákvörðun hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Niðurstöðukafla ákvörðunarinnar hafi að geyma rökstuðning sem beri skýrlega með sér að Skipulagsstofnun hafi framkvæmt málefnalegt mat. Þau sjónarmið þar sem þar séu tilgreind standi í beinum tengslum við markmið laga nr. 106/2000. Eins og skilgreining þeirra laga á umtalsverðum umhverfisáhrifum sé úr garði garð sé ljóst að við mat á því hvort framkvæmd þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum eður ei þurfi að líta til þeirra mótvægisáðgerða sem komi til greina. Það sé mat stofnunarinnar, líkt og komi fram í matskylduákvörðuninni, að með hliðsjón af vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum, þ.m.t. mögulegum viðbrögðum og inngrípum leyfisveitenda, ef tilefni sé til, sé færsla eldissvæða og breytingar á þeim sem og breyttur hvíldartími ekki líkleg til að leiða til aukins álags eða aukinna umhverfisáhrifa á ástand sjávar og botndýralífs. Stofnunin tilgreini að í starfsleyfi þurfi að vera skýr ákvæði um heimildir leyfisveitanda til að bregðast við reynist umhverfisástand ófullnægjandi, auk þess sem stofnunin leggi til að sett verði skilyrði um tiltekin atriði, sbr. bls. 9 í ákvörðuninni.

Í kafla um eðli og staðsetningar framkvæmdar í matskylduákvörðuninni segi m.a. að dreifing og álag vegna úrgangs frá eldi komi til með að ná yfir stærra svæði en gert hafi verið ráð fyrir

Í mati á umhverfisáhrifum, en þar sem ekki sé reiknað með auknum lífmassa og magn úrgangs því óbreytt sé ólíklegt að stækkunin feli í sér önnur eða meiri umhverfisáhrif en núverandi fyrirkomulag. Þá segi í sama kafla að ekki sé víst að 90 daga hvíldartími sé nægilegur í öllum tilvikum. Framkvæmdaraðili muni taka botnsýni á eldissvæðum áður en eldi hefjist, við hámarkslífmassa og eftir að hvíld svæðis sé yfirstaðin. Framkvæmdaaðilar hafi lagt fram aðgerðaráætlun sem segi til um aðgerðir sem grípa skuli til ef niðurstöður vöktunar gefi tilefni til. Að mati stofnunarinnar sé mikilvægt að hvíld eldissvæða sé stýrt af raunástandi botndýralífs. Fyrirhuguð vöktun og mögulegar aðgerðir sem hægt sé að grípa til, ef reynist þörf á, séu til þess fallnar að tryggja að notkun eldissvæða taki mið af ástandi botns. Loks sé nefnt í umræddum kafla að í ljósi umsagnar Hafrannsóknastofnunar sé æskilegt að eldissvæðið verði hvílt í að lágmarki sex mánuði eftir fyrstu slátrun. Jafnframt telji stofnunin mikilvægt að ákvarðanir um útsetningu á svæðinu taki mið af súrefnisstyrk í botnlagi og að í starfsleyfi séu ákvæði um vöktun súrefnisstyrks í botnlagi.

Í matsskylduákvörðuninni sé þeirri afstöðu Skipulagsstofnunar lýst að áhrif á aðra umhverfisþætti, s.s. siglingar og ásýnd, verði minni háttar. Við færslu og stækkun á eldissvæðum muni áhrif á landslag og ásýnd færast til en verði sambærileg því sem áður hafi verið. Málsmeðferð á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/0200 felist í því að meta hvort framkvæmd geti haft umtalsverð umhverfisáhrif en umfjöllun í matsskylduákvörðun sé ekki ætlað að vera tæmandi upptalning og lýsing á mögulegum áhrifum framkvæmdar. Líkt og komi fram í álitni Skipulagsstofnunar frá 23. september 2016, um aukna framleiðslu á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði um 14.500 tonn, sé eldi í sjókvíum starfrækt eða fyrirhugað í flestum fjörðum Vestfjarða. Með þessu fyrirkomulagi muni eldismannvirki víða blasa við vegfarendum og útivistarfólki og ásýnd fjarðanna og upplifun ferðalanga muni því breytast til hins verra frá því sem áður hafi verið. Að lokum sé bent á að stækkað eldissvæði leiði ekki til aukins eldis í firðinum eða að stærra svæði fari undir eldismannvirki. Stærra eldissvæði hafi það í för með sér að rekstraraðili geti valið eldiskvíum sínum stað innan stærra svæðis. Umfang eldis verði óbreytt. Eðli málsins samkvæmt geti staðsetning kvía þó haft áhrif á kajaksiglingar þó svo kvíar komi ekki í veg fyrir kajakróður.

Athugasemdir framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm ehf: Framkvæmdaraðili bendir á sú breyting sem hin kærða ákvörðun lúti að feli hvorki í sér aukningu á framleiðslu eða lífrænum úrgangi frá starfseminni. Meiri dreifing á eldismagni sé til þess fallið að minnka möguleg umhverfisáhrif eldisins og auka á velferð fiskanna. Af því leiði að breytingin hafi afar takmörkuð umhverfisáhrif. Skipulagsstofnun hafi komist að þeirri niðurstöðu breytt svæði og fjölgun kvía sé ólíklegt til að hafa aukin áhrif á villta laxfiska m.t.t. sjúkdóma, sníkjudýra eða erfðablöndunar þar sem engin aukning á lífmassa eigi sér stað. Þá hafi framkvæmdin ekki verið talin hafa áhrif á siglingaleiðir með vísan til athugasemda Landhelgisgæslunnar. Skipulagsstofnun hafi hins vegar talið að stytting á hvíldartíma kynni að hafa neikvæð áhrif en bent á að Matvælastofnun gæti gert kröfu um aukinn hvíldartíma ef þurfa þyki. Jafnframt hafi Skipulagsstofnun talið ólíklegt að breyting á hvíldartíma og staðsetningu kæmi til með að auka hættu á slysasleppingum eða auka álag á villta laxfiska. Áhrif á siglingar, fugla og ásýnd hafi verið talin minni háttar þar sem áhrifin yrðu sambærileg við það sem áður hafi verið þó þau kynni að færast til. Skipulagsstofnun hafi því lagt mat á áhrif breyttrar framkvæmdar að fengnum athugasemdum fagstofnana.

Það sé vel þekkt hvernig lífrænar agnir dreifast frá eldiskvíum í sjó. Á Íslandi hafi einnig verið gerðar setrannsóknir til að rannsaka magn lífræns efnis sem falli til botns í mismikilli fjarlægð frá kvíum, bæði í meginstraumstefnu frá þeim sem og á móti meginstraumstefnu. Mat á umhverfisáhrifum hafi meðal annars verið byggt á þessum og öðrum rannsóknum þar sem

dreifing lífrænna efna og stærð áhrifasvæðis ákvarðist að hafstraumum sem og sjávardýpi. Í fyrirnefndum rannsóknum og ISO-stöðlum hafi verið skilgreind áhrifasvæði í kringum sjókvíar. Áhrifasvæði samkvæmt þessum skilgreiningum sé sá hluti vatnssúlu og sjávarbotns þar sem lífræn efni botnfalla og hafa áhrif á botndýralíf. Eftir þessari hugmyndafræði vinni framkvæmdaraðili, enda séu það skilyrði sem sett séu í ASC-staðlinum sem fyrirtækið hafi starfað eftir frá árinu 2016. Áhrifasvæði umhverfis eldiskvíar séu mismunandi stór og skipti sjávarstraumar og dýpi mestu máli. Algengt sé að áhrifasvæði nái 40–100 m út fyrir ystu brún eldiskvía en mest uppsöfnun lífræns efnis sé beint undir eldiskvíum. Við eldi hveirar kynslóðar fari fram tvær ítarlegar botnsýnarannsóknir þar sem gengið sé úr skugga um að lífrænt álag og dreifing lífræns efnis sé í samræmi við áður nefnda staðla. Með rannsóknum á setgildrum hafi aukin heldur verið staðfest að yfir helmingur af botnfalli, þ.e. lífræn efni frá eldinu, falli til botns innan við 25 m frá kvíum í meginstraumsstefnu.

Straummælingar fari ávallt fram áður en eldi hefjist, enda þurfi að gæta þess að straumur sé góður til að fá góð sjóskipti í kvíum. Góð sjóskipti séu mikilvæg til að sjá eldisfiski fyrir nægjanlegu súrefni og viðhalda sjógæðum í eldiskvíum. Sjávarstraumar eigi einnig þátt í niðurbroti á botnfalli ásamt botndýralífi. Straummælingar hafi farið fram í tengslum við mat á umhverfisáhrifum en einnig hafi verið stuðst við eldri mælingar Hafrannsóknastofnunar. Á grundvelli ítarlegra rannsókna hafi eldissvæðið Kvígindisdalur verið fært til innan fjarðar, m.a. til að tryggja betri straumskilyrði. Þetta hafi verið gert árið 2018 að undangenginni matsskyldufyrirspurn. Venju samkvæmt hafi straumar verið mældir á 5 og 15 m dýpi í námunda við og á nýrri staðsetningu. Ný staðsetning sé utar og nær miðju fjarðarins þar sem mælingar sýni eindregnari straumstefnu og meiri straumhraða samanborið við fyrri staðsetningu. Hluti straumsins fari út fjörðinn eða í norðvestur átt. Þetta hafi einnig verið staðfest með strauummælingum þar sem ytri kvíastæða framkvæmdaraðila verði innan Kvígindisdals. Samkvæmt mælingum á straumum liggja sterkur djúpstraumar á 30–50 m dýpi inn fjörðinn að sunnanverðu, þ.e. 90–135°, og út að norðanverðu sem sé í samræmi við dýptarlínur á svæðinu, en eðliseiginleikar efnis á hreyfingu sé að fylgja þeim fyrirstöðum sem straumar verði fyrir. Það sé því ekki beinir sjávarstraumar inn í Gjögrabót eða inn Hafnarvaðalinn þó svo að sjávarfalla gæti þar. Sterkir straumar og lega sjávarbotns sjái til þess að það sem falli frá leiti frekar niður í dýpið austan- og norðanmegin við kvíastæðin. Einnig séu kvíastæði innan Kvígindisdalssvæðisins í meira en 500 m fjarlægð frá stórstraumsfjöru við Örlygshöfn sem sé yfir mörkum þess fjarlægðar sem áhrifa eldis gæta á sjó eða botn. Þá sé bent á að botnsýnatökur hafi gefið góða niðurstöðu hvað varði lífrænt álag á botni sem og hvíldartíma, líkt og komi fram í matsskyldufyrirspurninni er varði hvíldartíma.

Þegar litið sé til annars lífríkis, eins og t.d. æðarvarps, sé það þekkt að þau sem séu í nálægð við eldi verði fyrir áhrifum. Nærtækast sé þá að líta til æðarvarps við Hlaðseyri í Patreksfirði þar sem æðabændur hafi tekið eftir auknu varpi eftir tilkomu eldis þar, en æðarbóndi hafi talið að eldið hefði fælingarmátt á varg eins og komi fram í matsskýrslu framkvæmdaaðila. Jafnframt beri að nefna að það varp hafi verið innan við 500 m frá eldisstöð Arnarlax að Hlaðseyri en meira en 500 m séu í varpið í Örlygshöfn og komandi kvíastæði framkvæmdaraðila, svo ekki sé víst að áhrifa nái að gæta. Þá megi einnig geta að æðavarpi í Örlygshöfn sé ekki friðlýst. Í því samhengi sé bent á að þær myndir sem séu í kærnu, þar sem allt eldissvæðið sé talið verða til sjónmengunar, sýni ekki raunveruleg sjónræn áhrif kvíanna. Það sé mun minni hluti af sjálfu svæðinu sem sjáist á yfirborði sjávar, en eldissvæðið sjálft skuli innihalda allan búnað, þ.m.t. akkeri sem geti verið í tugi metra frá kvíum og sjáist ekki á yfirborði. Einnig séu kvíar og búnaðar á yfirborði að mestu í dökkum litum auk þess sem ytri kvíapyrping framkvæmdaraðila muni koma í nær beina röð séð frá Hafnarmúlanum.

Því sé hafnað að framkvæmdaraðili hafi blekkst Skipulagsstofnun og umsagnaraðila með nafngiftum eldissvæðanna. Engar reglur gildi um nafngiftir en þær eigi sér jafnan langa sögu og séu í nánnum tengslum við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Ávallt fylgi þó með myndir og hnit á úthornum svæða, eins og gert hafi verið í þeirri matsskyldufyrirspurn sem sent hafi verið til Skipulagsstofnunar. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi tekið næstum því 10 ár en á þeim tíma fleygi tækni fram, þekking aukist og reynsla komist á svæðin sem þegar séu í notkun. Í upphafi mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar framkvæmdaraðila í Patreksfirði hafi sú staðsetning sem nefnd hafi verið Kvígindisdalur átt að vera á afmörkuðu svæði út frá Skolladal og út að Kvígindisdal. Úr hafi orðið að staðsetningin hafi verið nefnd Kvígindisdalur. Þegar svæðið hafi verið kannað betur varðandi dýpi, strauma og botngerð hafi komið í ljós að hentugra væri að flytja staðsetninguna aðeins utar og snúa kvíastæðu. Við vinnslu matsskyldufyrirspurnarinnar hafi ekki verið talið heppilegt að skipta um nafn þar sem mat á umhverfisáhrifum hafi þá þegar farið fram þar sem að framkvæmdin hafi verið nefnd Kvígindisdalur og unnið eftir því heiti. Leggja beri hnitsetta staðsetningu til grundvallar enda sé slík tilgreining nákvæmust, en allt að einu hafi stæðið verið auðkennt með nafni, hnitum og myndum. Sérfræðingar sem komi að stjórnslu eldismála líti til landakorta og hnitasetninga til að átta sig á staðsetningu eldissvæða, en ekki til örnefna sem eldissvæðum í sjó séu gefin. Því sé hvorki um blekkingu né misskilningu að ræða í máli þessu.

Ljóst sé að umsagnarbeiðnir Skipulagsstofnunar og umsagnir álitsgjafa uppfylli öll form- og efnisskilyrði stjórnsluréttar. Í því sambandi skuli áréttað að umsagnir skv. þágildandi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 séu ekki lögbundnar að því leyti að ekki sé tiltekið í ákvæðinu til hvaða stjórnvalda skuli leitað umsagna, einungis að það fari eftir eðli máls hverju sinni. Þá feli slíkar umsagnir ekki í sér bindandi umsögn við málsmeðferðina. Jafnvel þó einhverjir smávægilegir annmarkar séu á umsögnunum þá geti þeir ekki leitt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar, enda þurfi slíkur ágalli að vera verulegur og fela um leið í sér alvarlegan efnisannmarka á sjálfri stjórnvaldsákvörðuninni.

Athugasemdir framkvæmdaraðilans Arnarlax ehf: Framkvæmdaraðili telur kæranda skorta lögvarða hagsmuni. Ekkert bendi til þess að hin kærða ákvörðun hafi áhrif á réttindi eða skyldur kæranda umfram aðra. Sérstaklega eigi þetta við um þann hluta ákvörðunar Skipulagsstofnunar sem lúti að starfsemi framkvæmdaraðilans Arnarlax ehf. þar sem eldisstarfsemi fyrirtækisins í Patreksfirði liggja norðan megin í firðinum á meðan landeignir kæranda séu sunnan megin. Það sé óumdeilt að starfsemin fari hvorki fram á landi kæranda né á landi sem liggja upp að þeim svæðum þar sem fyrirtækið stundi fiskeldi. Þar að auki sé útilokað að starfsemin geti á annan hátt haft áhrif á hagsmuni kæranda og réttindi umfram aðra, en hvorki sjáist í eldiskvíar fyrirtækisins né heyrir í starfseminni frá landaeignum kæranda. Þá bendi ekkert til þess að eldissvæðin hafi „lífræn áhrif“ á landaeignir kæranda. Hann hafi heldur ekki verið aðili að stjórnslumáli Skipulagsstofnunar, sem endurspeglar meðal annars í því að kærandi hafi ekki átt lögbundinn andmæla- eða umsagnarrétt við meðferð stofnunarinnar. Fallist úrskurðarnefndin á sjónarmið kæranda geti það þó eingöngu haft áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar að því leyti sem hún varði Arctic Sea Farm ehf. en ekki Arnarlax.

Því sé hafnað að Skipulagsstofnun hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsluréttarins. Fyrir liggja í máli þessu ítarlegar og vandaðar tilkynningar framkvæmdaáðila til Skipulagsstofnunar frá því í október 2020 og maí 2021. Þar að auki sé Skipulagsstofnun vel kunnug aðstæðum og staðháttum í Patreksfirði og Tálknafirði, sem og starfsemi fyrirtækjanna, enda liggja fyrir matsskýrsla hinnar upphaflegu framkvæmdar frá 2016, sem Skipulagsstofnun hafi tekið afstöðu til, og mat á umhverfisáhrifum valkosta eldisins frá 2019.

Þau sveitarfélög og stofnanir sem Skipulagsstofnun hafi leitað til við meðferð málsins séu sérfróðir aðilar sem búi yfir reynslu, þekkingu og upplýsingum til að meta breytingarnar sjálfstætt út frá þeim hagsmunum sem þeim beri að fara eftir. Umsagnaraðilarnir hafi, rétt eins og Skipulagsstofnun, áður tekið afstöðu til starfsemi fyrirtækjanna í Patreksfirði og Tálknafirði, svo sem í tengslum við mat á umhverfisáhrifum og útgáfu nügildandi starfsleyfa. Þeir séu því allir mjög vel kunnugir staðhátum og starfsemi fyrirtækjanna. Þar að auki bendi ekki til þess að þeir hafi ekki sinnt lögboðnum skyldum sínum, eins og kærandi haldi fram. Bent sé á að umsagnirnar séu ekki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og því gildi málsmeðferðarreglur þeirra laga ekki við meðferð þeirra. Þær séu heldur ekki lögbundnar í þeim skilningi að 3. mgr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, tilgreini ekki til hvaða stjórnvalda skuli leitað heldur fari það eftir eðli máls hverju sinni. Af þessu leiði að hugsanlegir annmarkar á málsmeðferð umsagnaraðila geti ekki leitt til ógildingar ákvörðunar Skipulagsstofnunar.

Líkt og fram komi í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 3/2020, uppkveðnum 1. júlí 2020, sé ekki ætlast til þess að í ákvörðun um matsskyldu, vegna breytingar á framkvæmd sem hafi undirgengist mat á umhverfisáhrifum, séu metin að nýju umhverfisáhrif hinnar upprunalegu framkvæmdar heldur einskorðist ákvörðunin við þau áhrif sem breytingin geti kallað fram. Sé talið líklegt að þau verði umtalsverð skuli mat fara fram á þeim áhrifum eingöngu en ekki áhrifum heildarframkvæmdarinnar. Reynsla af upprunalegu framkvæmdinni, vöktun og mótvægisáðgerðum vegna hennar kunni hins vegar að gefa vísbendingu um hvaða þætti breytingin geti haft áhrif á og þá hverjar áherslur ættu að vera í tilkynningu framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu, málsmeðferð Skipulagsstofnunar og matsskylduákvörðun.

Að öllu virtu sé ljóst að Skipulagsstofnun hafi lagt mat á þá þætti sem mestu máli hafi skipt um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni, svo sem hún var kynnt, og hafi stofnunin tekið tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka nefndra laga við það mat. Stofnunin hafi aflað umsagna sem hluta af rannsókn málsins á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnsýslulaga, fengið fram frekari sjónarmið umsagnaraðila og að lokum lagt sjálfstætt mat á það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Þá liggja einnig fyrir að Skipulagsstofnun hafi tekið mið af vöktun, mótvægisáðgerðum og viðbragðsáætlun framkvæmdaraðila vegna starfseminnar sem hafi tekið frekari breytingum á meðan málsmeðferð stofnunarinnar hafi staðið yfir. Rannsókn málsins hafi því verið fullnægjandi og hafi stofnunin fært viðhlítandi rök fyrir þeirri niðurstöðu að breytingin væri ekki líkleg til að valda svo umtalsverðum umhverfisáhrifum að mat á þeim þyrfti að fara fram.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi bendir á að fullyrðing framkvæmdaraðilans Arnarlax ehf. um að hin kærða ákvörðun hafi ekki áhrif á réttindi og skyldur kæranda umfram aðra hafi eingöngu lotið að þeim hluta ákvörðunarinnar sem varði það fyrirtæki, þ.e. fyrirhuguðu eldissvæði við Vatneyri, en engar röksemdir hafi fylgt fullyrðingunni varðandi fyrirhugað eldissvæði framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm ehf. Kæruaðild fari eftir 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, en meginreglan sé sú að þeir einir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta geti kært stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndarinnar. Í fjölda tilvika hafi nefndin vísað til þess að ákvæðið beri að skýra samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttarins um aðild í kærumálum og málum beri ekki að vísa frá nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæft gildi fyrir hagsmunum kæranda að fá leyst úr ágreiningi. Í máli nr. 3/2020 hafi nefndin talið þrjá landeigendur í Arnarfirði eiga kæruaðild að ákvörðun Skipulagsstofnunar um að breyting á hvíldartíma eldissvæða í Arnarfirði skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum, en niðurstaðan hafi byggt á þeim rökum að vegna nándar við eldissvæðin væri ekki hægt að útiloka að kærendur gætu átt lögvarða hagsmuni af því metin

yrðu umhverfisáhrif breytingar á hvíldartíma svæðanna. Einnig sé vísað til úrskurða í kærumálum nr. 107 og 111/2020, 17/2021 og 3/2018.

Í umsögn Skipulagsstofnunar sé réttilega bent á að hin kærða matsskylduákvörðun stofnunarinnar hafi byggt á þágildandi lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum þar sem stofnunin hafi nýtt sér heimild 3. t. bráðabirgðaákvæði núgildandi laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana til að ljúka málsmeðferðinni á grundvelli eldri laga. Í kæru hafi verið vísað til ákvæða laga nr. 111/2021 en það hafi ekki áhrif á kærugrundvöllinn þar sem samsvarandi ákvæði eldri laga séu að mestu samhljóða nýju lögunum. Þó megi líta til þess að samkvæmt lögum nr. 111/2021 skulu tilkynningarskyldar framkvæmdir háðar umhverfismati „þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér veruleg umhverfisáhrif“, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna, en samkvæmt lögum nr. 106/2000 skyldu slíkar framkvæmdir háðar mati á umhverfisáhrifum „þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif“, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Samkvæmt orðanna hljóðan skuli því vafi um umhverfisáhrif framkvæmda frekar túlkað umhverfinu í vil þegar málsmeðferð fer fram á grundvelli eldri laganna og geti framkvæmd haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif skuli hún háð mati á umhverfisáhrifum.

Því sé fagnað að Skipulagsstofnun viðurkenni þann annmarka á hinni kærðu ákvörðun að hvorki í greinargerð framkvæmdaáðila né við meðferð Skipulagsstofnunar á málinu hafi verið getið um hin vernduðu vistkerfi á Örylgshafnarsvæðinu. Í annmarkanum felist að með öllu sé litið fram hjá mögulega áhrifum sjókvíaeldis við umrætt svæði. Sé því bersýnilega um verulegan annmarka að ræða sem leggi skýrlega til ógildinga ákvörðunarinnar. Sú afstaða stofnunarinnar að annmarkinn hafi ekki haft áhrif á niðurstöðuna sé ekki studd viðhlítandi rökum.

Umsögn álitsgjafa teljist ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Álitsumleitun sé liður í undirbúningi máls og eigi að stuðla að því að mál verði nægilega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Það sé því forsenda þess að þessi liður málsmeðferðar komi að tilætluðum notum að álitsgjafi byggji umsögn sína á nægilega traustum grunni. Hin óskráða meginregla um rannsóknarskyldu hvíli því á stjórnvaldi sem veiti umsögn í stjórnarsýslumáli. Því sé mótmælt að ekkert sé gert úr þeirri vanrækslu Vesturbyggðar að bera umsögn sveitarfélagsins ekki undir þá nefnd sem fer með mál náttúruverndar, en sú nefnd hefði verið líkleg til að koma auga á snertiflöt fyrirhugaðrar framkvæmdar við vernduð vistkerfi Örylgshafnarsvæðisins. Það að Skipulagsstofnun viðurkenni að vanrækt hafi verið að líta til þessara vernduðu hagsmuna en telji á sama tíma umfjöllun málsins í náttúruverndarnefnd með öllu óþarfa feli í sér þversögn. Þá hafi stofnunin ekki að nokkru leyti svarað þeirri gagnrýni kæranda að umsagnarbeiðni hennar hafi stýrt athygli Náttúrufræðistofnunar Íslands frá hinu verndaða Örylgshafnarsvæði.

Í umsögn sinni geri Skipulagsstofnun enga tilraun til að svara þeim sjónarmiðum kæranda að úrgangur úr eldinu utan Hafnarvaðals kunnir að berast með sjávarstraumum inn á viðkvæmt verndað svæðis og valda skaða, að æðarvarp kæranda kunnir að verða fyrir búsigjum og að engar rannsóknir séu til sem séu til þess fallnar að meta áhrif sjókvíaeldis svo nærri lífríki hins sérstæða landsvæðis.

Skipulagsstofnun telji að færsla og stækkun eldissvæðanna leiði til þess að áhrif á ásýnd og landslag færast til en verði sambærileg eftir sem áður, en engar frekari röksemdir séu að baki þeirri fullyrðingu. Engin skoðun hafi farið fram á sjónrænum og hljóðrænum áhrifum fyrirhugaðrar breytingar gagnvart Örylgshafnarsvæðinu og ekkert mat hafi farið fram á því

hvort breytingin geti haft í för með sér veruleg umhverfisáhrif af því tagi. Óljóst sé í hvaða tilgangi Skipulagsstofnun hafi vísað til þess sem fram hafi komið í álitni stofnunarinnar frá 23. september 2016 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda framkvæmdaáðila um að eldi í sjókvíum væri fyrirhugað í flestum fjörðum Vestfjarða og muni eldismannvirki því blasa við vegfarendum og útivistarfólki þegar horft væri til flestra fjarða.

Vegna umfjöllunar framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm ehf. um gögn og ályktanir sem ekki hafi legið til grundvallar hinni kærðu ákvörðun sé bent á að sú umfjöllun sé álitafninu óviðkomandi. Ákvörðun stjórnvalds verði ekki talin réttmæt með seinna til komnum gögnum sem hagsmunaaðilar leggi fram í umsögn og ályktunum þess þegar stjórnvaldið sjálft hafi aldrei metið þau tilteknu gögn. Að því sögðu þá segi þau gögn og ályktanir, sem framkvæmdaraðilinn leggi fram í umfjöllun sinni, ekkert til um það hvort sjókvíaeldi á þúsundum tonna við mynni Örlygshafnar geti haft umtalsverð umhverfisáhrif á lífríkið, ásýnd eða aðra þætti samfélagsins á svæðinu. Fullyrðing um að ekki falli sjávarstraumar inn Hafnarvaðal þó sjávarfalla gæti þar sé gott dæmi um hversu stoðlausar röksemdir í þessum hluta athugasemdana séu. Það að lagt hafi verið „mat á fuglalíf, annað dýralíf og önnur mögulega áhrif eldisins á umhverfið í umhverfismati fyrirtækjanna“ vísi ekki til neins sem tengist mati á áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á lífríki eða samfélag Örlygshafnar svæðisins. Jákvæð umfjöllun um áhrif sjókvíaeldis á æðarvarp á Hlaðseyri vísi bæði til allt annarra landfræðilegra aðstæðna auk þess að byggja ekki á neinum vísindalegum gögnum eða skráðum gögnum yfir höfuð. Sögusögn æðarbónda á Hlaðseyri um aukið varp eftir tilkomu sjókvíaeldis sé marklaus vegna þeirrar staðreyndar að bóndinn eigi í viðskiptasambandi við eldisfyrirtæki og þiggi leigutekjur af landi hans undir fóðurstöð framkvæmdaáðila.

Vegna umsagnar Vesturbyggðar sé bent á að umsagnaraðilar þurfi að uppfylla almenn hæfisskilyrði og sérstakar hæfisreglur stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Þeir starfsmenn sem komi að málsmeðferðinni við gerð umsagnar megi því ekki hafa nein þau tengsl við málið sem séu til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa með réttu, sbr. 6 tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Eðlilegt fyrst skref hjá sveitarfélaginu hefði verið að bera álitafnið undir náttúruverndarnefnd eða hverja þá nefnd sem fari með málefni náttúruverndarnefndar. Sú nefnd hefði uppfyllt skilyrði um almennt hæfi. Eðli málsins samkvæmt hefði svo verið eðlilegt næsta skref að afla sjónarmiða þeirra aðila sem fyrirhuguð framkvæmd komi til með að hafa mest áhrif á og þekkingu hefðu á þeim svæðum. Þessi skref hefðu verið nauðsynleg svo málsmeðferð við ritun umsagnarinnar gæti byggst á viðhlítandi rannsókn. Hvorugt hafi verið gert. Þess í stað hafi forsvarsmenn framkvæmdaáðila komið á fund hafna- og atvinnuáráðs 2. desember 2020 og kynnt áform um breytingu á eldissvæðum. Ráðið hafi samþykkt að fela hafnarstjóra að skila inn umsögn um breytingu í samræmi við umræðu á fundinum og í samráði við bæjarstjóra. Matsbeiðnin hafi næst verið tekin fyrir á fundi bæjarráðs Vesturbyggðar 17. s.m. þar sem bókað hafi verið um að ekki væri gerð athugasemd við breytingu á eldissvæðum í Patreksfirði og Tálknafirði og ítrekað mikilvægi þess að litið yrði til siglingaleiða við nánari staðsetningu eldissvæðanna. Einnig hafi verið ítrekað mikilvægi þess að við vinnslu strandsvæðaskipulags fyrir Vestfirði væri litið til skipulags og staðsetningu eldiskvíasvæða sem og að hugað yrði að því að tryggja aðliggjandi sveitarfélögum skýra tekjustofna af eldismannvirkjum. Nefndarmenn á fundinum hafi m.a. verið Iða Marsibil Jónsdóttir, en hún hafi á þeim tíma verið skrifstofustjóri hjá Arnarlaxi. Bæjarstjóri Vesturbyggðar hafi svo sent Skipulagsstofnun umsögn sveitarfélagsins sem hafi eingöngu innihaldið bókun fundarins.

Framangreind málsmeðferð feli í sér að umsögn Vesturbyggðar hafi ekki verið byggð á viðhlítandi grundvelli. Hvorki hafi verið leitað álits þeirra aðila innan stjórnkerfisins sem telji

megi uppfylla einna skýrast áskilnað um almennt hæfi né hafi verið gætt að jafnræði þeirra aðila sem málið snerti. Út úr þessu hafi svo komið umsögn sem endurspeglar skýrlega áherslur þeirra sem að málinu komi, þ.e. engar athugasemdir en að tryggja þurfi tekjustofna sveitarfélaganna af eldismannvirkjum. Umfjöllun um tekjustofna hafi ekkert með matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar að gera. Að því virtu hafi stórkostlegir meinbugir verið á umsögn Vesturbyggðar og sé hún marklaus með öllu.

Í vi-lið 1. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 sé tilgreint að við matsskylduákvörðun skuli líta til eðli framkvæmdar með tilliti til hættu á stórslysum. Þegar ákvörðun hafi verið tekin um núverandi staðsetningu sjókvíaeldis framkvæmdaaðila í Patreksfirði hafi legið fyrir öldufarsútreikningar siglingasviðs Vegagerðarinnar. Á grundvelli þeirra útreikninga hafi verið tekin ákvörðun um að falla frá áformum um áður afmarkað eldissvæði kennt við Hlíðardal þar sem ölduhæð hafi þótt of mikil. Ráðlagt hafi þótt að hafa eldissvæðin innarlega í fjörðunum þar sem þau svæði væru varin fyrir verstu veðrum og í skjóli fyrir norðlægum vindáttum. Ráðgert sé að fyrirhugað eldissvæði Arnarlax, kennt við Vatneyri, verði staðsett utar í firðinum, nær miðju fjarðarins og enn nær Vatneyri en svæðið sem kennt hafi verið við Hlíðardal árið 2016. Fyrirhugað eldissvæði Arctic Sea Farm í mynni Örlygshafnar verði einnig staðsett á svæði þar sem verulegrar haföldu gæti í norð- og norðvestlægum vindáttum. Bæði svæðin séu því fyrirhuguð á svæðum sem árið 2016 hafi þótt ónothæf til sjókvíaeldis vegna ölduhæðar. Engin gögn, rannsóknir eða álit liggi fyrir sem gefi til kynna að það mat hafi verið rangt. Þessi þáttur hafi enga skoðun fengið við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Ekki sé langt síðan stór og öflugur prammi hafi sokkið vegna óveðurs í Reyðarfirði. Arctic Sea Farm hafi í Patreksfirði notast við pramma af gerðinni AC450 en hann beri 450 tonn af fóðri, 30 tonn af díeslólú og samkvæmt upplýsingum frá framleiðanda sé hann hannaður til að þola 3,5 m ölduhæð. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum hafi framkvæmdaaðilar í hyggju að koma þessum búnaði fyrir á hafsvæði þar sem búast megi við ölduhæð sem nái fast að 5 m hæð. Fyrirliggjandi gögn vanmeti ölduhæð sem vænta megi á þessum svæðum og í raun megi því búast við talsvert hærri öldu í verstu norðan og norðvestan óveðrum. Þrátt fyrir að rík ástæða sé til hafi ekkert mat farið fram á því hvort fyrirhugaðar staðsetningar eldiskvíá leiði til óásættanlegrar hættu á stórslysi ef eldiskvíár láti undan óveðrum og stórir díeslprammar slitni frá og reki á land með tilheyrandi mengunaráhrifum. Í þessu felist verulegur annmarki á rannsókn Skipulagsstofnunar.

Byggt sé á því að fyrirhugaðar framkvæmdir hafi verið þess eðlis að ekki væri um breytingar að ræða heldur í raun umsóknir um ný eldissvæði. Forsenda þess að Skipulagsstofnun hefði getað tekið matsskylduákvörðun til meðferðar væri sú að fyrir lægi úthlutun nýrra eldissvæða við Tálkna og Örlygshöfn. Slík úthlutun hafi ekki legið fyrir og þar af leiðandi hafi Skipulagsstofnun farið út fyrir valdmörk sín með því að taka málið til meðferðar. Ákvörðunin sé því haldin verulegum annmarka vegna valþurrðar Skipulagsstofnunar.

Um skiptingu hafsvæða í eldissvæði og auglýsingu og úthlutun þeirra sé fjallað í 4. gr. a í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í 1. mgr. lagagreinarinnar sé Hafrannsóknastofnun falið að ákveða skiptingu fjarða í eldissvæði að viðhafðri nánari tilgreindri málsmeðferð. Ráðherra sé svo falið að úthluta eldissvæðum á grundvelli útboðs sem auglýsa skuli opinberlega, sbr. 2. og 3. mgr. greinarinnar og reglugerð nr. 558/2020 um útboð eldissvæða. Þegar tilkynningar framkvæmdaaðila séu skoðaðar sé skýrt að fyrirhugaðar framkvæmdir feli í sér að ný eldissvæði verði tekin í notkun á svæðum sem séu fjarri núverandi eldissvæðum. Arnarlax hafi sótt um þá „breytingu“ að eldissvæði félagsins við Hlaðseyri verði „fært“ að Vatnaeyri, þ.e. Tálkna. Þær náttúrulegu aðstæður sem séu við líði á Tálknasvæðinu séu allt öðruvísi og hin mikla fjarlægð milli eldissvæðisins við Hlaðseyri og fyrirhugaðs svæðis við Tálkna, um 13 km, útiloki að um sé að ræða breytingu á Hlaðseyrarsvæðinu. Þessi tillaga Arnarlax feli í sér *de*

facto fyrirætlun um að leggja niður eldi á þegar úthlutuðu svæði, Hlaðseyri, og taka upp eldi á nýju svæði í verulegri fjarlægð og við allt aðrar aðstæður á svæði sem félagið sjálft hafi áður metið óhæft til sjókvíaeldis.

Arctic Sea Farm hafi upphafleg sótt um stækkun svæðisins við Kvígindisdal og nýtt svæði, þ.e. „viðbótarstaðsetningu“ við Tungurif sem kennt sé við Háanes í 3 km fjarlægð. Skipulagsstofnun hafi bent á að úthlutun nýs eldissvæðis væri utan valdmarka stofnunarinnar, en hafi talið sér heimilt að taka til matsskylduákvörðunar tillögu um stækkun svæðisins sem næði yfir bæði svæðin. Í kjölfarið hafi framkvæmdaaðili sótt um eina stækkun á eldissvæðinu við Kvígindisdal sem nái til beggja svæða og alls særýmisins þar á milli, samtals um 4 km langt. Í athugasemdum framkvæmdaraðilans í kærumáli þessi segi um þá stækkun: „svæðið milli áætlaðra kvíastæða er of grunnt til að hægt sé að setja þar eldiskvíar. Er breytingin því eingöngu til þess fallin að koma auka kvíum fyrir og það á sama stað og ef um auka eldissvæði væri að ræða.“ Af þessu megi skýrlega ráða að umsókn fyrirtækisins um gríðarmikla stækkun á eldissvæði, þegar ófært hafi verið að óska eftir nýju svæði, hafi verið *de facto* umsókn um stækkun á fyrra svæði og umsókn um nýtt eldissvæði sem ávallt yrðu aðskilin innbyrðis af grynningum sem geri særýmið milli svæðanna ótækt til fiskiræktar. Framagreindar áætlanir rúmist ekki innan þess að vera breyting á núverandi eldissvæðum heldur feli í sér að tekin verði í gagnið ný og áður óúthlutað eldissvæði við Tálkna og Örlygshöfn. Skipulagsstofnun hafi ekki verið bært til að taka slíka tillögu til meðferðar um matsskyldu. Stofnunin hafi því farið út fyrir valdmörk sín og brotið gegn almennri efnisreglu stjórnisýsluréttarins um misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls sem hafi þær skýru afleiðingar að ákvörðunin hafi verið haldin verulegum annmarka. Ákvörðun stofnunarinnar sé þegar af þessari ástæðu ógildanleg.

Þá sé bent á að tvö fyrirtæki sem staðsett séu í Örlygshöfn geri út krókabáta á strandveiðum og nýti hafnaraðstöðu að Gjögnum þegar henti, m.a. við að sjósetja og taka upp báta sína við upphaf og enda vertíðar. Strandveiðibátar nýti reglulega hið fyrirhugaða kvíastæði til krókaveiða þegar veður leyfi ekki annað, en Strandveiðifélagið Krókur hafi ekki verið beðið um álit sitt á hinni umræddu framkvæmd. Sama eigi við um aðra aðila sem nýti svæðið til veiða, ferðaþjónustu eða almennra siglinga. Heimsóknir léttbáta skemmtiferðaskipa á bryggjuna hafi aukist en fyrirhugað kvíarstæði loki fyrir siglingu þeirra báta, en þá skapist mikil hætta af því að bátar freisti þess að sigla vestur fyrir kvíarnar út í vafasamara sjólag. Einnig sé bryggjan öryggisþáttur fyrir fólk og starfsemi í Örlygshöfn. Nýlega hafi orðið alvarleg bilun í dreifikerfi Orkubús Vestfjarða á Hvammsholti í Örlygshöfn en vegna veðurs hafi vegir til Örlygshafnar verið lokaðir og engin önnur leið fær en sjóleiðin.

Úrskurðarnefndinni sé sú eina leið fær að ógilda hin kærðu matsskylduákvörðun. Önnur niðurstaða feli í sér blessun yfir að tugþúsunda tonna sjókvíaeldi sé úthlutum nýjum eldissvæðum þrátt fyrir valdþurrð og án viðhlítandi málsmeðferðar, bersýnilegir hagsmunir sem lögbundið sé að líta skuli til séu algerlega hundsáðir við málsmeðferðina og hagsmunir náttúrunnar og íbúa Örlygshafnar og alls Patreksfjarðar séu látnir bera hallann af hættu á mengun lífríkisins vegna fyrirsjáanlegs úrgangs og hættu á stórkostlegu mengunartjóni. Einnig fæli slík niðurstaða í sér blessun yfir að neikvæð hljóð- og ásýndaráhrif hafi enga þýðingu í málum sem þessum. Ríkar vonir séu bundnar við að umhverfið verði í máli þessu látið njóta vafans.

Viðbótarathugasemdir Skipulagsstofnunar: Af hálfu stofnunarinnar er bent á að náttúruverndarnefndir skuli vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar og því geti það ekki haft efnisleg áhrif á niðurstöðu málsins þótt Vesturbyggð hafi ekki leitað til þeirrar nefndar. Einnig sé bent á að Skipulagsstofnun hafi talið annmarka vera á málsmeðferðinni en ekki verulegan annmarka

eins og vísað sé til í athugasemdum kæranda. Þá sé lögð áhersla á að Vesturbyggð hafi verið umsagnaraðili í málinu en ekki það stjórnvald sem hafi tekið hina kærðu ákvörðun. Sú meginregla gildi að aðilar máls eigi ekki sjálfstæðan rétt til þess að tjá sig um efni máls hjá álitsgjafa áður en umsögn sé veitt, en af því leiði að sveitarfélaginu hafi ekki verið skylt að kynna landeigendum og ábúendum hina fyrirhuguðu framkvæmd og gefa þeim kost á að tjá sig.

Skipulagsstofnun hafi litið til sjónarmiða um hættu á stórslysum, sem vikið sé að í vi-lið 2. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Með hliðsjón af framlögðum gögnum málsins, þ. á m. efni umsagnar Matvælastofnunar sem fari með eftirlit með fiskeldi samkvæmt samnefndum lögum nr. 71/2008, hafi Skipulagsstofnun talið að atvik málsins hafi verið með þeim hætti að umræddur liður hefði ekki mikla þýðingu í málinu. Bent sé á að ríkar kröfur séu gerðar til eldisbúnaðar og að búnaður taki mið af staðsetningu. Fjallað sé um kröfur til eldisbúnaðar í VI. kafla reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi. Þar komi m.a. fram að framkvæma skuli staðarúttekt áður en sjókvíaeldisstöð sé færð á legustað, að búnaður uppfylli kröfur staðalsins NS 9415:2009 og að meginhlutir þoli það umhverfisálag sem sé á legustað, sbr. 26., 28. og 30. gr. reglugerðarinnar. Allar sjókvíaeldisstöðvar skuli hafa stöðvarskírteini útgefið af faggiltri skoðunarstofu, sbr. 30. gr. Áður en rekstrarleyfi taki gildi skuli Matvælastofnun svo gera úttekt á fiskeldisstöð til að sannreyna að fiskeldisstöðin uppfylli ákvæði laga og reglugerð, sbr. 23. gr. umræddrar reglugerðar. Þá sé bent á að gögn málsins gefi ekki til kynna eða renni stoðum undir þá staðhæfingu kæranda að eldiskvíar og fóðurprammar eldisfyrirtækjanna ráði ekki við þá ölduhæð sem sé á hinum fyrirhuguðu svæðum.

Hljóðmengun, sem kunni að leiða af vélaskellum í stórum díselvélum, geti ekki falið í sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga nr. 106/2000. Umsagnaraðilar hafi ekki sérstaklega vikið að hljóðmengun í sínum umsögnum. Varðandi ásýndaráhrif telji Skipulagsstofnun, í ljósi skilgreiningar á umtalsverðum umhverfisáhrifum, að ekki verði um að ræða umtalsverð ásýndaráhrif vegna færslu eldiskvíanna. Framlagðar myndir kæranda breyti ekki þeirri afstöðustofnunarinnar.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 25. mars 2021 í máli nr. 116/2020 hafi verið bent á að þótt ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd væri ekki matskyld eða álit stofnunarinnar um að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar þyrfti að liggja fyrir áður en sótt væri um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar hefði Skipulagsstofnun ekki verið falið sérstakt hlutverk samkvæmt lögum nr. 71/2008, hvorki um meðferð og afgreiðslu umsókn né annað. Hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum nr. 106/200 fælist m.a. í því að synja eða fallast á matsáætlun með eða án athugasemda, sbr. 8. gr. laganna, eða hafna því að taka frummatsskýrslu til meðferðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. þeirra. Þá hafi sagt í úrskurðinum að ekki væri heimild fyrir Skipulagsstofnun að lögum til að afgreiða þar mál sem þar um ræddi með þeim hætti að þau myndu ekki sæta frekari meðferð af hálfu stofnunarinnar og yrði ekki annað séð en að með umburðarbréfi sínu og lagatúlkun hafi stofnunin farið út fyrir valdmörk sín. Með hliðsjón af því er ljóst að Skipulagsstofnun sé ekki heimilt að neita að taka mál framkvæmdaáðila til meðferðar sökum þess að úthlutun eldissvæða hafi ekki legið fyrir. Sé það því ekki rétt hjá kæranda að stofnunin hafi farið út fyrir valdmörk sín.

Vegna athugasemda kæranda um mikilvægi hafnaraðstöðu í Örlygshöfn og að Strandveiðifélagið Krókur hafi ekki verið beðið um álit sitt á umræddri framkvæmd sé vísað til umfjöllunar á bls. 8-9 í matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar. Þá sé það mat stofnunarinnar að málið hafi ekki kallað á að aflað yrði umsagnar hjá framangreindu

strandveiðifélagi, en fyrir liggi tvær umsagnir frá Landhelgisgæslunni og ein umsögn frá Vegagerðinni.

Viðbótarathugasemdir framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm ehf: Framkvæmdaraðili bendir á að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar lúti að hvoru tveggja breyttri staðsetningu eldissvæða og styttingu hvíldartíma milli eldislota. Þrátt fyrir að kæra beinist þar af leiðandi að forminu til að breyttum hvíldartíma séu engar málsástæður, röksemdir eða efnisumfjöllun að finna í kærumálgögnum um þann hluta hinnar kærðu ákvörðunar. Sæti því niðurstaða Skipulagsstofnunar um breyttan hvíldartíma engri gagnrýni. Framkvæmdaraðili hafi lögvarða hagsmuni af því að fá hvíldartíma nógildandi rekstrarleyfis breytt úr 6 mánuðum í 90 daga. Athygli sé vakin á því að skv. 2. mgr. 46. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi sé 90 daga hvíldartími og þurfi því sérstakar röksemdir til að lengja þann tíma. Frá upphafi hafi verið lögð áhersla á umhverfisvænt og sjálfbært fiskeldi og hafi því verið lagt upp með að hefja eldið á 6 mánaða hvíldartíma. Þekking og reynsla hafi nú skapast og sýni að 90 daga hvíldartími sé nægjanlegur. Það sé óumdeilt að bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun sé heimilt að lengja aftur hvíldartíma ef umhverfissvöktun bendi til þess að umhverfisaðstæður sé óásættanlegar. Gerð sé sú afdráttarlausu krafa að úrskurðarnefndin greini á milli matsskyldufyrirspurnanna og staðfesti niðurstöðu Skipulagsstofnunar hvað varði mat á breyttum hvíldartíma. Úrskurðarnefndinni sé það heimilt á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og þeirra meginreglna stjórnisýsluréttar sem gildi um endurskoðunarvald æðra settra stjórnvalda. Sú krafa byggji m.a. á meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga.

Vegna þeirrar málsástæðu kæranda er lúti að valdþurrð Skipulagsstofnunar sé bent á að málsmeðferð við útgáfu rekstrarleyfis framkvæmdaraðila í Patreksfirði hafi farið fram á grundvelli ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi eftir gildistöku breytingalaga nr. 101/2019. Í því hafi m.a. falist að hið nýja fyrirkomulag við úthlutun rekstrarleyfa, með skiptingu hafsvæða í eldissvæði, opinberri auglýsingu og úthlutun eldissvæða eftir fram komin tilboð, hafi ekki gilt um útgáfu leyfisins. Af þágildandi 8. gr. laga nr. 71/2008 megi ráða að umsækjanda hafi borið að tilgreina stærð og staðsetningu eldisstöðva í umsókn sinni um rekstrarleyfi.

Allt frá upphafi þess ferils sem hafi miðað að útgáfu rekstrarleyfi í Patreksfirði hafi átt sér stað breytingar og þróun á staðsetningu eldissvæða. Vöktun, rannsóknir og gagnaöflun veiti stöðugt nýjar og betri upplýsingar um áhrif eldisins og sé linnulaust unnið að því að minnka áhrifin eins og kostur sé. Einn afrakstur þeirrar vinnu sé tillaga að færslu eldissvæða sem hin kærða ákvörðun lúti að. Breytt staðsetning eldissvæðis verði ekki heimiluð nema að undangenginni breytingu á sjálfu rekstrarleyfinu. Af 12. gr. þágildandi reglugerðar nr. 1170/2015 sé ljóst að heimilt sé að óska eftir breytingum á öllum þáttum rekstrarleyfis, en slík breyting sé margreynd stjórnisýsluframkvæmd sem hafi margsinnis verið borin undir úrskurðarnefndina. Til að mynda hafi aukning á hámarksframleiðslu (hámarkslífmassa) verið felld undir breytingu en ekki nýtt rekstrarleyfi, sbr. úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 119/2020. Í 13. gr. reglugerðar nr. 540/2020 sé sérstaklega tekið fram að heimilt sé að óska eftir tilfærslu á staðsetningu eldissvæða með breytingu á rekstrarleyfi og bendi ekkert til annars en að sama heimild til breytinga á rekstrarleyfi hafi falist í 12. gr. reglugerðar nr. 1170/2015. Samkvæmt nógildandi og þágildandi ákvæðum reglugerða um fiskeldi sé því heimilt að óska eftir tilfærslu staðsetningu eldissvæða með breytingu á rekstrarleyfi.

Hin kærða ákvörðun feli hvorki í sér nýtt leyfi til fiskeldis né undirbúning að slíkri ákvörðun. Um málsmeðferðina gildi því þær lagareglur sem eigi við um breytingar á þegar útgefnuð

leyfum. Skyllt sé að bera breytinguna undir Skipulagsstofnuna, en um þátt stofnunarinnar gildi ákvæði þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun sé því ekki einungis rétt heldur beinlínis skyllt að veita álit sitt á breytingunni. Hafi m.a. verið tekið sérstaklega fram í niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar að ein frumforsenda þess að tilgangi mats á umhverfisáhrifum verði náð sé að Skipulagsstofnun kanni og beri saman mismunandi staðarvalkosti, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 116/2020. Mat á staðarvali sé því hlutverk stofnunarinnar og því geti hin kærða ákvörðun aldrei falið í sér valdþurrð. Til úrlausnar í málinu sé sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að umrædd breyting teljist ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og hvernig hið breytta eldissvæði sé afmarkað skipti engu máli. Stærð og lögun hins breytta eldissvæðis skipti því engu máli fyrir úrlausn málsins, einungis hvort breytt stærð og lögun leiði til aukinna umhverfisáhrifa.

Áréttað sé að fyrirhuguð breyting á eldissvæði hafi engin áhrif á lífríki eða náttúru Örlygshafnarsvæðis. Eldiskvíar verði í meira en 100 m fjarlægð frá svæðinu, en almennt greinist áhrif fiskeldis á lífríki ekki í þeirri fjarlægð. Agnir frá fiskeldi berist almennt ekki með sjávarföllum heldur hafstraumum, en straumstefnur liggi ekki frá fyrirhuguðu eldi að Örlygshafnarsvæðinu. Þá sé því hafnað að búnaður framkvæmdaraðila muni ekki standast álag vegna ölduhæðar. Í fyrsta lagi eigi athugasemdir kæranda illa við um breytta staðsetningu á eldissvæði framkvæmdaraðila í Patreksfirði, en svo virðist sem þær eigi frekar við um breytt eldissvæði framkvæmdaraðilans Arnarlax ehf. Í öðru lagi þá búi framkvæmdaraðili yfir mikilli reynslu af því að starfa að fiskeldi í vestfirskum fjörðum. Fyrirtækið Akvaplan Niva hafi gert rannsóknir á öldufari í Patreksfirði og víðar á Vestfjörðum og af rannsóknnum megi draga þá ályktun að munur á innra og ytra kvíastæði í Kvígindisdal sé sambærilegur við mun á Eyrarhlíð 1 og 2 í Dýrafirði, en þar sé munurinn á ölduhæð um 1,14 m. Það þýði að gera megi ráð fyrir sambærilegri ölduhæð á stækkuðu eldissvæði í Patreksfirði og eldissvæðum félagsins í Hvannadal í Tálknafirði og Eyrarhlíð 2 í Dýrafirði. Búnaður félagsins á þeim staðsetning hafi staðist veðurálag, enda sé hann vottaður fyrir slíka ölduhæð. Tillaga að breyttu eldissvæði í Patreksfirði byggi því á ítarlegum rannsóknum á svæðinu, þ.m.t. öldurannsóknum, sem og reynslu framkvæmdaraðila af eldi á sambærilegum stöðum. Í þriðja lagi sé rangt hjá kæranda varðandi álagsþol búnaðar framkvæmdaraðila að hann sé ekki byggður fyrir meira en 3,5 m ölduhæð, en samkvæmt vottunarstaðfestingu sambærilegs fóðurpramma sé hann byggður fyrir allt að 5,5 m ölduhæð.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að breytt afmörkun eldissvæða sé ekki líkleg til að hafa mikil áhrif á siglingar eða aðra nýtingu á fjörðunum, en sú niðurstaða sé m.a. byggð á umsögnum Samgöngustofu, Vegagerðarinnar og Landhelgisgæslunnar sem allar hafi metið áhrif breytinganna á siglingaumferð og -öryggi. Þá hafi sveitarfélögin sem hafi veitt álit sitt á breytingunni einnig tekið tillit til þessa sjónarmiðs í umsögnum sínum.

Viðbótarathugasemdir framkvæmdaraðilans Arnarlax ehf: Framkvæmdaraðili bendir á að úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í kærumálum nr. 3/2020, 107 og 111/2020, 17/2021 og 3/2018, sem sé ætlað að styðja málsrök kæranda um lögvarða hagsmuni, hafi varðað möguleg áhrif fiskeldis á náttúrulega laxastofna í ám sem hafi tilheyrt kærendum málanna. Sambærilegur aðstæður séu ekki fyrir hendi hjá kæranda, enda tilheyri engin lax- eða silungsveiðiréttindi fasteignum kæranda samkvæmt opinberum skráningum. Þar að auki hafi kærandi ekki sýnt fram á að starfsemi framkvæmdaraðila hafi annars konar lífræn, sjónræn eða hljóðræn áhrif á réttindi hans með þeim hætti að hann verði talinn eiga hagsmuna að gæta umfram aðra.

Ekkert bendi til þess að eldiskvíar eða fóðurprammar ráði ekki við þá ölduhæð sem sé á svæðunum. Einnig sé rétt að geta þess að ölduhæð í staðarúttekt sé notuð til útreikninga í matsgreiningu. Niðurstöðurnar hafi svo áhrif á hvaða álagsþol festingar þurfi að hafa og setja viðmið varðandi kvíar, nætur og pramma. Stöðvarskírteini fyrir tiltekna staðsetningar taki síðan tillit til ölduhæðar.

Jafnvel þó svo úrskurðarnefndin fallist á sjónarmið kæranda að einhverju leyti þá geti slíkt ekki leitt til ógildingar á ákvörðun Skipulagsstofnunar. Hafi t.d. einhverjir annmarkar verið á málsmeðferð, s.s. vegna áformaðrar legu sjókvía Arctic Sea Farm ehf. úti fyrir netlögum landeignar kæranda, þá sé í öllu falli unnt að bæta þar úr við málsmeðferð hjá leyfisveitanda, s.s. með skilyrðum um vöktun, rétt eins og Skipulagsstofnun hafi bent á í umsögn sinni. Leiði sú niðurstaða einnig af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Matvælastofnun hafi gefið út breytt rekstrarleyfi 16. júní 2022 fyrir sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði. Leyfið sé sem fyrr háð eftirliti Matvælastofnunar í samræmi við fyrirmæli laga nr. 71/2008 um fiskeldi og náð það til rekstrar- og fiskeldisþátta í starfsemi stöðvanna og þess að skilyrði í rekstrarleyfi séu haldin. Vakin sé athygli á að í greinargerð með breytingu rekstrarleyfisins staðfesti stofnunin að framkvæmdin sé í samræmi við tilkynnta framkvæmd. Í greinargerðinni sé einnig fjallað um athugasemdir kæranda og komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að þær séu ekki til þess fallnar að koma í veg fyrir breytingu leyfisins.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi ítrekar þau málsrök sín að hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar sé haldin verulegum annmarka vegna valdþurrðar stofnunarinnar. Framkvæmdaraðilinn Arctic Sea Farm haldi því ranglega fram að þar sem rekstrarleyfi félagsins hafi upphaflega verið reist á umsókn sem afgreidd hafi verið á grundvelli eldri ákvæði laga nr. 71/2008 um fiskeldi þá eigi framtíðar umsóknir um breytingar á rekstrarleyfi einnig að hljóta afgreiðslu samkvæmt þeim ákvæðum, en þannig sé starfsemi félagsins að eilífu föstu í því lagaumhverfi. Bent sé á að ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 71/2008, sbr. breytingalög nr. 101/2019, eigi ekki við þær umsóknir sem lagðar séu fram eftir 19. júlí 2019 auk þess sem það skilyrði þurfi að vera uppfyllt að málsmeðferð vegna mats á umhverfiáhrifum sé lokið eða frummatsskýrslu hafi verið skilað fyrir gildistöku bráðabirgðaákvæðisins. Stjórnslumál framkvæmdaraðilans um fyrirhugaða breytingu á rekstrarleyfi félagsins, n.t.t. um að taka til notkunar nýtt hafsvæði undir sjókvíaeldi, hafi byrjað eftir gildistöku bráðabirgðaákvæðisins og því fari málsmeðferð eftir gildandi rétti.

Málsmeðferð við að taka í notkun nýtt eldissvæði fari í kjölfar gildistöku breytingalaga nr. 101/2019 samkvæmt 4. gr. a í lögum nr. 71/2008, hvort sem um sé að ræða heildstætt nýtt eldissvæði eða þegar tekið sé til notkunar nýtt eldissvæði vegna breytingar á þegar úthlutuðum svæðum. Þetta megi skýrlega ráða af texta laganna en auk þess sem allur vafi sé tekin af í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til laga nr. 101/2019, sem orðið hafi að 4. gr. a, en þar segi: „Að lokum má taka fram að komi til þess að rekstrarleyfishafi óski eftir að breyta í nokkru staðsetningu eldissvæðis mundi um þá breytingu fara samkvæmt þessari grein og mundi það bera undir álit Skipulagsstofnunar sem mæti hvort þörf væri breytinga á umhverfismati. Jafnframt gæti slíkt erindi borið undir Matvælastofnun og Umhverfisstofnun varðandi breytingu á leyfum.“ Sé því engum vafa undirorpið að nýtt hafsvæði verði ekki tekið undir sjókvíaeldi nema fyrir liggja úthlutun ráðherra á viðkomandi svæði.

Bent sé á að einstaklingur eða lögaðili sem leiti úrlausnar stjórnvalda um mál sem viðkomandi hafi ekki hagsmuni af að sé leyst úr eigi almennt ekki rétt á að stjórnvaldið taki málið til meðferðar. Dæmi um slíka aðstöðu sé ef A óski eftir mati á því hvort bygging svínabús á lóðinni

C, sem sé í eigu og undir forræði B, þurfi að undirgangast mat á umhverfisáhrifum en A hafi hvorki bein eða óbein eignaréttindi yfir lóðinni né vilyrði um slík réttindi frá eigandanum. Í þessu kærumáli hafi framkvæmdaraðili tilkynnt um fyrirhugaða stækkun á eldissvæði við Kvígindisdal en Hafrannsóknastofnun hafi ekki skilgreint viðkomandi svæði sem eldissvæði og framkvæmdaraðili hafi ekki fengið því úthlutað. Sé félagið því ekki handhafi þeirra eignarréttarlegu yfirráða yfir hafsvæðinu sem matsskyldufyrirspurnin lúti að svo félagið geti talist hafa beina og lögvarða hagsmuni af úrlausn hennar.

Vegna athugasemda Skipulagsstofnunar um ölduhæð og hættu á stórslysum sé bent á að lögmaður kæranda hafi óskað eftir upplýsingum um það atriði hjá Umhverfisstofnun, Matvælastofnun og Skipulagsstofnun. Í svari Skipulagsstofnunar hafi komið fram að stofnunin hefði ekki nákvæmar upplýsingar um gerð búnaðar á eldissvæðum og hvernig sá búnaður uppfylli kröfur NS 9415:2009 með tilliti til umhverfisálags. Kæranda hafi verið ráðlagt að hafa samband við Matvælastofnun, en í svari þeirrar stofnunar hafi komið fram að stofnunin væri ekki með undir höndum frumgögn sem varði ölduhæð í Patreksfirði og Tálknafirði. Rík ástæða hafi þó verið til þess að meta þennan þátt sérstaklega og hafi Skipulagsstofnun því brotið bæði rannsóknar- og réttmætisregluna. Skipulagsstofnun telji að skrifleg gögn málsins gefi ekki til kynna eða renni stoðum undir þá staðhæfingu kæranda að eldiskvíar og fóðurprammar eldisfyrirtækjanna ráði ekki ölduhæð á hinum fyrirhuguðu svæðum. Vegna þess sé bent á að í áliti um mat á umhverfisáhrifum frá 2016 sé að finna öldukort frá Vegagerðin með eftirfarandi texta: „Vegna greiningar á öldufari hafa þessi eldissvæði verið færð innar í firðina til að tryggja rekstraröryggi.“ Kærandi árétti að hafnaraðstaðan í Örlygshöfn sé mikilvægt öryggissvæði sem lokist auðveldlega af vegna ófærðar að vetrarlegi. Einnig sé bent á gildandi hafnarreglugerð nr. 989/2005 fyrir hafnir Vesturbyggðar en í 1. gr. reglugerðarinnar segi að stærð og takmörkum hafnarsvæðis fyrir Örlygshöfn séu: „Á sjó: Sjávarlína er um 1 km frá strönd, fram af neðangreindum örnefnum. Á landi: Frá landamerkjum Sellátraness að utanverðu, við svokallaðan Míganda að landamerkjum Vatnsdals, við Múlahlein að innanverðu.“ Kvíastæði sem fyrirtækið kenni við Kvígindisdal sé nú staðsett út af Vatnsdal og því inn á helgunarsvæði hafnarsvæðis Örlygshafnar sem nái 1 km frá strönd. Vesturbyggð hefði í umsögn sinni átt að gera athugasemd við þetta.

Ein af aðal forsendum framkvæmdaáðila fyrir nýjum kvíastæðum sé að dreifa meira úr úrganginum með auknum straumi. Hins vegar sé því haldið fram af framkvæmdaraðila að áhrif fiskeldis á lífríki greinist ekki í meira en 100 m fjarlægð. Sé það rétt þá segi það sig sjálft að fara mun fyrir svæðinu eins og kvíastæði við Hladseyri, sem hafi vægast sagt komið illa út úr skoðunum og lagt af vegna mengunar þrátt fyrir að hafa verið hvílt mun lengur. Fari úrgangurinn hins vegar mun lengra frá kvíunum, eins og upphafleg ástæða breytingarinnar hafi gert ráð fyrir, þá liggi það í hlutarins eðli hvert hann fari. Framkvæmdaraðilinn Arctic Sea Farm haldi því fram að agnir frá fiskeldi berist almennt ekki með sjávarföllum heldur einungis hafstraumum, sem liggi ekki frá fyrirhuguðu eldissvæði að Örlygshafnarsvæðinu. Straumakerfi Patreksfjarðar sé vitanlega drifið af sjávarföllum þar sem hafstraumar renni ekki í gegnum fjörðinn. Á aðfalli berist straumur inn suðurströnd fjarðarinnar og út norðan megin á útfalli. Þar af leiðandi drífi sjávarföll þá strauma sem í firðinum séu og vitanlega berist úrgangur með hvaða straumi sem er. Sjávarfalla gæti yfir 3 km inn í Örlygshöfn svo nemi nokkrum metrum í hæðarmismun á flóði og fjöru. Samkvæmt öllum gögnum stefni hafalda í vestanátt beint frá fyrirhuguðu kvíastæði upp í sjávarós Hafnarvaðals, en hafalda sé þung undiralda sem róti upp gríðarlegu magni af sjávargróðri og botnefnum undan sér. Vel sé þekkt hvernig tugir tonna af sjávargróðri þyrlist langt inn í land og myndi jafnval skafla af þara á Tungurífi. Það sé staðreynd að verndað svæði Örlygshafnar sé undirlagt af lífrænum úrgangi frá botni Patreksfjarðar.

Vegna tilvísun framkvæmdaraðila um að fyrirtækið Akvaplan Niva hafi gert rannsóknir á öldufari í Patreksfirði og víðar á Vestfjörðum sé bent á að hvorki í gögnum málsins né ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi einu orði verið minnst á ölduhæð. Hafi það fyrirtæki, sem ráðið sé af framkvæmdaraðila, einhver gögn yfir öldufar sem sýni fram á eitthvað allt annað en þau kort sem siglingardeild Vegagerðarinnar hafi framkvæmd vegna mats á umhverfisáhrifum frá árinu 2016 þá liggi þau gögn ekki til grundvallar hinna kærðu ákvörðun.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að breyting á eldissvæðum og hvíldartíma sjókvíaeldis Arctic Sea Farm ehf. og Arnarlax ehf. í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdaraðilinn Arnarlax ehf. hefur farið fram á frávísun málsins á þeim grundvelli að kæranda skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn kærumálsins, en skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta nema í undantekningartilvikum sem þar eru greind. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins um aðild að kærumálum þar sem áskilið er að kærandi eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Almennt ber að gæta varfærni við að vísa frá málum á þeim grunni að kærundur skorti lögvarða hagsmuni tengda kærðri ákvörðun nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæfa þýðingu fyrir lögvarða hagsmuni þeirra að fá leyst úr þeim ágreiningi sem stendur að baki kærumálinu.

Kærandi er eigandi jarðarinnar Efri-Tungu II og eigandi helmings hlutar í jörðinni Efri-Tungu, en báðar jarðirnar eru í Örlygshöfn í Patreksfirði. Hin kærða matsskylduákvörðun lýtur m.a. að breytingu á staðsetningu eldissvæðis framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm ehf. við Kvígindisdal, en með þeirri breytingu munu eldiskvíar verða staðsettar út af Örlygshöfn. Vegna nándar landareigna kæranda við það eldissvæði og með hliðsjón af hinum sérstöku landfræðilegu aðstæðum á svæðinu, þ.m.t. vegna sjónrænna áhrifa, er ekki hægt að útiloka að kærandi verði fyrir áhrifum af sjókvíaeldinu umfram aðra. Að virtum framangreindum sjónarmiðum um aðild að kærumálum verður kærandi því talinn eiga þá lögvarðu hagsmuni sem krafist er skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011.

Lögmætisreglan er undirstaða opinberrar stjórnsýslu og felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og mega ekki fara gegn þeim. Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar var tekin á grundvelli þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 6. gr. laganna. Verður ekki séð að reglur um meðferð og afgreiðslu umsókna um rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á hafsvæðum samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi hafi þýðingu fyrir úrlausn þessa kærumáls, enda breyta þær reglur í engu hlutverki Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum nr. 106/2000. Þá er heldur ekki að finna það skilyrði í lögum eða reglugerðum að framkvæmdaraðili hafi tryggt sér þann rétt sem til þarf svo Skipulagsstofnun getið tekið tilkynningu um fyrirhugaða framkvæmd til meðferðar. Snýst enda málsmeðferð vegna ákvörðunar um matsskyldu fyrst og fremst að því að upplýsa um hvort umtalsverð umhverfisáhrif hljóttist af fyrirhugaðri framkvæmd, en ekki að skera úr um hvort framkvæmdaraðili hafi eða geti öðlast rétt til að hefja framkvæmdir. Sé slíkur réttur ekki fyrir hendi þegar að framkvæmdum kemur er það hlutverk leyfisveitanda, en ekki Skipulagsstofnunar, að meta hvort honum verði synjað um leyfi af þeim sökum. Verður því

ekki fallist á með kæranda að Skipulagsstofnun hafi farið út fyrir valdmörk sín með hinni kærðu ákvörðun.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 1.11 og 13.02 í 1. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Í þ-lið 3. gr. sömu laga eru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“ Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna, tekur stofnunin ákvörðun innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina um hvort hún skuli háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 3. mgr. greinarinnar. Segir í þeirri málsgrein að Skipulagsstofnun skuli rökstyðja niðurstöðu sína um matsskyldu með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laganna, en þau viðmið varða eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. 2. viðauka. Undir hverjum tölulið er svo talinn upp fjöldi annarra liða og er vægi þeirra, eðli málsins samkvæmt, breytilegt eftir því hvaða framkvæmd um ræðir hverju sinni.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 er Skipulagsstofnun heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar sé hún ekki matsskyld að áliti stofnunarinnar. Var því atriði skeytt við lögina með breytingalögum nr. 96/2019, en í frumvarpi til þeirra laga segir að með breytingunni sé gerð skýrari krafa um innihald ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Henni beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem skipti mestu máli hvað varðar framkvæmdina. Rökstuðningur eigi bæði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð slíku mati. Skipulagsstofnun skuli byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila, en sé einnig heimilt að byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum. Þar undir gætu til dæmis fallið forþrófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem henni berist frá öðrum, til dæmis stofnunum og almenningi.

Vegna fyrirspurnar framkvæmdaáðila um matsskyldu á fyrirhugaðri breytingu á eldissvæðum í Patreksfirði og Tálknafirði leitaði Skipulagsstofnun umsagna Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Landhelgisgæslunnar, Matvælastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Samgöngustofu, Tálknafjarðarhrepps, Umhverfisstofnunar, Vegagerðarinnar og Vesturbyggðar. Eftir að framkvæmdaraðilinn Arctic Sea Farm gerði breytingar á afmörkun eldissvæða leitaði Skipulagsstofnun umsagna Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar að nýju. Enginn umsagnaraðili taldi að umræddar breytingar skyldu háðar mati á umhverfisáhrifum. Hafrannsóknastofnun gerði þó í sinni umsögn athugasemd vegna aðstæðna á nýju eldissvæðis við Vatneyri í Patreksfirði, þar sem svæðið nái yfir mesta dýpi fjarðarins og staðsetning eldiskvíanna verði yfir brattri hlíð og því hætta á að mest allt lífræna efnið sem félli til við eldið myndi lenda í botnlagi fjarðarins með tilheyrandi lækkun á styrk súrefnis í því. Mælti stofnunin með að framkvæmdaraðilinn Arnarlax myndi vakta sérstaklega súrefnisstyrk í botnsjó við umrætt eldissvæði. Í svari framkvæmdaraðilans kom fram að súrefni á eldissvæðinu við Vatneyri myndi verða vaktað og fyrirkomulag mælinga verði kynnt fyrir Umhverfisstofnun og Hafrannsóknastofnun við málsmeðferð Umhverfisstofnunar vegna fyrirhugaðra breytinga á

starfsleyfi fyrirtækisins í Patreksfirði og Tálknafirði. Í síðari umsögn Hafrannsóknastofnunar, þ.e. eftir að eldissvæði kennd við Háanes og Kvígindisdal höfðu verið sameinuð í eitt, segir að brýnt sé að heildarflatarmál áhrifasvæða fiskeldis innan Patreksfjarðar sé ekki of mikið. Botndýr séu einn af vistfræðilegum gæðapáttum sem ástand vatnshlota sé metið eftir, samkvæmt lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Verði tillögurnar samþykktar án skilyrða verði um 3% af flatarmáli vatnshlotsins Patreksfjörður skilgreint sem eldissvæði. Því gæti farið svo, að ef kvíar og mannvirki verði jafndreifð á öllum eldissvæðum, að svo stór hluti botnsins teljist raskaður að hætt væri á að ástandsflokknum „mjög gott“ samkvæmt lögum um stjórn vatnamála yrði ekki náð. Því lagði stofnunin til að sett yrði skilyrði sem myndi miða að því að heildarflatarmáls botns sem yrði undir álagi vegna sjókvíaeldis myndi ekki fara yfir 5% af stærð vatnshlotsins Patreksfjörður. Í svari framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm kom fram að áhrif sjókvíaeldis á vatnshlotið ráðist einkum af lífrænu álagi frá eldinu sem hafi beina tengingu við lífmassa í eldi. Verið sé að dreifa álagi á þegar leyfðum lífmassa sem muni því minnka álag á botn, botndýralíf og gera hvíldartíma skilvirkari.

Náttúrufræðistofnun Íslands taldi í umsögn sinni að það væri ámælisvert að í matsskyldufyrirspurn hefði ekkert verið fjallað um möguleg áhrif á fuglalíf eða þá staðreynd að mikilvæg fuglasvæði væru á svæðinu, þá sérstaklega við fjallið Tálkna. Ekki væri heppilegt að hafa sjókvíaeldi með allmörgum kvíum svo nálægt stórum sjófuglabýggðum. Æskilegt væri að finna nýja staðsetningu fyrir eldissvæðið undir Tálkna, þ.e. sjókvíaeldissvæðið Vatneyri. Í svari framkvæmdaraðilans Arnarlax kom fram að fyrirtækið hefði ASC umhverfisvottun sem fæli m.a. í sér tiltekið verklag í þeim tilfellum sem fuglar kynnu að flækjast í neti auk þess sem óheimilt væri að fæla fugla frá með hávaðasömum tækjum samkvæmt ákvæðum vottunarinnar.

Þá leitaði Skipulagsstofnun umsagna Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar vegna fyrirspurnar framkvæmdaáðila um styttingu á hvíldartíma eldissvæða. Taldi enginn umsagnaraðili að breytingin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Hafrannsóknastofnun gerði í sinni umsögn ýmsar athugasemdir við ályktanir framkvæmdaáðila um umhverfisáhrif vegna styttingar hvíldartíma, sem byggðu m.a. á vöktunarrannsóknnum á þeirra vegum. Stofnunin benti á að aðeins rannsóknir, vöktun og reynsla gæti svarað því hvort 90 daga hvíld væri nægjanlegt eða ekki. Vísaði stofnunin til þess að samkvæmt erlendum rannsóknnum tæki allt frá tveimur mánuðum upp í sjö ár fyrir eldissvæði að ná fyrra ástandi. Afar ólíklegt væri að 90 dagar myndi henta öllum eldissvæðum við Ísland. Lagði stofnunin til í ljósi náttúrulega lágrar súrefnismettunar í botnlagi Patreksfjarðar við eldissvæðið á Vatneyri að það eldissvæði myndi verða hvílt í a.m.k. sex mánuði milli eldislota þar til reynsla væri komin á eldið.

Hin kærða ákvörðun er uppbyggð með þeim hætti að fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, þ.e. áformum framkvæmdaáðila um breytta staðsetningu eldissvæða og styttri hvíldartíma, auk þess sem gerð er grein fyrir þeim breytingum sem urðu á áformunum við meðferð málsins. Fjallað er um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eins og þeim er lýst í framlögðum gögnum og umsögnum umsagnaraðila og skiptist sá kafli í umfjöllun um botndýralíf og ástand sjávar, fisksjúkdóma og velferð eldisfiska, slysasleppingar – villta laxfiska, ásynnd og landslag, siglingar, fornminjar og fuglar. Þá er vikið stuttlega að leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum vísar stofnunin til þess að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af eðli framkvæmdarinnar, svo sem stærð og umfangi framkvæmdar, úrgangsmýndun, mengunar og staðsetningu framkvæmdar með tilliti til hversu viðkvæm þau svæði eru sem líklegt sé að framkvæmd hafi áhrif á, svo sem með tilliti til þeirrar landnotkunar sem fyrir sé, álagspóls strandsvæða og kjörlendis dýra, sbr. 1. og 2. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Jafnframt tiltekur stofnunin að

áhrif framkvæmda beri að skoða í ljósi eiginleika hugsanlegra áhrifa einkum með tilliti til stærðar og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum, tímalengd og tíðni þeirra á tilteknu svæði og möguleika á að draga úr þeim, sbr. 3. tl. sama viðauka.

Í umfjöllun í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar um eðli og staðsetningu framkvæmdar bendir Skipulagsstofnun á að fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum vegna allt að 14.500 tonna framleiðsluaukningar á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði frá árinu 2016. Breytingar á afmörkun eldissvæðis við Kvígindisdal og stækkun þess séu að mati stofnunarinnar nokkrar að umfangi. Dreifing og álag vegna úrgangs frá eldi komi til með að ná yfir stærra svæði en gert hafi verið ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum, en ólíklegt sé að stækkunin feli í sér önnur eða meiri umhverfisáhrif en núverandi fyrirkomulag þar sem ekki sé um aukningu á lífmassa og magni úrgangs að ræða. Þá telur stofnunin að stækkun eldissvæðisins og fjölgun kvía sé ekki líkleg til að fela í sér aukið álag á villta laxfiska m.t.t. sjúkdóma, sníkjudýra eða erfðablöndunar.

Hvað varðar færslu eldissvæðis frá Hlaðseyri að Vatneyri þá er mat Skipulagsstofnunar að sú breyting sé jákvæð þar sem þá verði hætt að notast við svæði sem sé innarlega í Patreksfirði þar sem straumar séu veikir og hætt sé við talsverðri uppsöfnun lífrænna leifa. Þó sé hætt við að stór hluti úrgangs frá fyrirhuguðu eldissvæði að Vatneyri lendi í botnlagi fjarðarins. Mikilvægt sé að hvíld eldissvæða sé stýrt af raunástandi botndýralífs og telur stofnunin að fyrirhuguð vöktun og mögulegar aðgerðir sem hægt sé að grípa til, ef reynist þörf á, séu til þess fallnar að tryggja að notkun eldissvæða taki mið af ástandi botns. Með vísan til umsagnar Hafrannsóknastofnunar telur Skipulagsstofnun æskilegt að svæðið verði hvílt í að lágmarki sex mánuði eftir fyrstu slátrun, að ákvarðanir um útsetningu á svæðinu taki mið af súrefnisstyrk í botnlagi og að í starfsleyfi séu ákvæði um vöktun súrefnisstyrks í laginu. Þá telur stofnunin að breytt afmörkun eldissvæða sé ekki líkleg til að hafa mikil áhrif á siglingar eða aðra nýtingu í fjörðunum. Landhelgisgæslan hafi ekki gert athugasemd við upphaflega afmörkun eldissvæða við Kvígindisdal og Háanes en breytt afmörkun feli ekki í sér að eldissvæðið nái lengra út í fjörðinn, samanborið við upprunalegar áætlanir, og skari ekki hefðbundna siglingaleið um fjörðinn. Með hliðsjón af því að Landhelgisgæslan hafi ekki gert athugasemdir við afmörkun eldissvæða framkvæmdaraðilans Arnarlax eftir breytingar telur Skipulagsstofnun að eldissvæðin komi ekki til með að hafa neikvæð áhrif á siglingar og öryggi þeirra. Kvíaþyrpingar muni eingöngu ná yfir lítinn hluta eldissvæðisins hverju sinni og siglingar verði áfram mögulegar innan stórs hluta eldissvæðisins. Að lokum telur Skipulagsstofnun í ljósi mikilvægis fjallsins Tálkna fyrir sjófugla að tilefni sé til að í starfsleyfi verði kveðið á um vöktun á fuglalífi á eldissvæðinu við Vatneyri verði það tekið í notkun.

Með hliðsjón af eðli þeirra breytinga sem fyrirhugaðar séu frá núgildandi leyfum og að teknu tilliti til fyrirliggjandi gagna sé að mati Skipulagsstofnunar ólíklegt að breyting á hvíldartíma og staðsetningu eldissvæða komi til með að auka hættu á slysasleppingum eða auka álag á villta laxfiska vegna laxalúsar eða sjúkdóma miðað við það sem gert hafi verið ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum, en stofnunin leggi áherslu á áframhaldandi vöktun laxfiska í Patreksfirði. Þá telji stofnunin að áhrif á aðra umhverfisþætti, s.s. siglingar, fugla og ásýnd, verði minni háttar en lögð sé áhersla á skýrar merkingar eldiskvía og að í starfsleyfi verði kveðið á um vöktun á fuglalífi á eldissvæðinu við Vatneyri. Við færslu og stækkun á eldissvæðum muni áhrif á landslag og ásýnd færast til, en verða sambærileg því sem áður hafi verið. Var það því lokaniðurstaða Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð framkvæmd væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 106/2000, og því skyldi framkvæmdin ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í umfjöllun um eiginleika hugsanlegra áhrifa er það mat Skipulagsstofnunar að í starfsleyfi þurfi að vera skýr ákvæði um heimildir leyfisveitanda til að bregðast við reynist umhverfisástand ófullnægjandi. Auk þess leggur stofnunin til að sett verði skilyrði um sex nánar tilgreind atriði. Í fyrsta lagi að vöktun verði á súrefnisstyrk við botn og styrk næringarefna í sjó og að tilhögun og nákvæmni þeirrar vöktunar sé í samræmi við það sem Hafrannsóknastofnun telur fullnægjandi til að byggja á við endurskoðun burðarþolsmats. Í öðru lagi að kveðið sé sérstaklega á um vöktun súrefnis í botnlagi við eldissvæðið við Vatneyri og heimildir starfsleyfisveitanda til að fresta útsetningu eða grípa til annarra aðgerða gefi niðurstöður vöktunar tilefni til. Í þriðja lagi að vöktun á næringarefnum fari fram þegar styrkur þeirra sé hvað mestur. Í fjórða lagi að vöktunaráætlun liggja fyrir áður en leyfi verði veitt. Í fimmta lagi að skýr viðmið verði sett um ástand botndýralífs og að tilgreindar verði mótvægisáðgerðir reynist ástand ekki ásættanlegt. Í sjötta og síðasta lagi að ekki verði hægt að hefja eldi á ný fyrr en botndýralíf á svæðinu hafi náð ásættanlegu ástandi samkvæmt viðmiðum Umhverfisstofnunar. Leiði vöktun í ljóst að ástand botns vegna yfirstandandi eldis sé ekki ásættanlegt skuli draga úr framleiðslu á viðkomandi svæði eða lengja hvíldartíma.

Í meginatriðum fjallar hin kærða matsskylduákvörðun um þrjár breytingar á framkvæmd sem þegar hefur sætt mati á umhverfisáhrifum. Er þar um að ræða styttingu á lágmarkshvíldartíma eldissvæða framkvæmdaaðila í Patreksfirði og Tálknafirði, þ.e. úr 6 mánuðum í 90 daga, færslu á eldissvæði framkvæmdaraðilans Arnarlax frá Hlaðseyri að Vatneyri og að lokum breyttu eldissvæði framkvæmdaraðilans Arctic Sea Farm við Kvígindisdal. Kæra þessa máls lýtur fyrst og fremst að síðastnefndri breytingu og gerir kærandi athugasemdir varðandi lífræn- og ásýndaráhrif og mögulega aukna hættu á slysum vegna ölduhæðar, auk ýmissa annarra atriða.

Samkvæmt 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er skylt í tilkynningu, eftir því sem við á, að gera grein fyrir því hvort framkvæmdasvæði sé á eða nærri verndarsvæðum eins og þau eru skilgreind í 2. viðauka við reglugerðina. Fyrir liggur að Hafnarvaðall og Tungurif í Örlygshöfn teljast til náttúruminja, en þau eru á C-hluta náttúruverndarskrár vegna leira og skeljasandsfjöru sem og fjölskrúðugs lífríkis, auk þess sem sjávarfitjar og leirur sem þar má finna njóta sérstakrar verndar skv. 1. mgr. 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd í samræmi við markmið þeirra laga, en vísað er til hvoru tveggja sem verndarsvæða í 2. viðauka reglugerðar nr. 660/2015 sem og 2. viðauka laga nr. 106/2000. Bar framkvæmdaraðila því fjalla um möguleg áhrif nýs eldissvæðis úti fyrir Örlygshöfn á aðlægt og verndað strandsvæði í tilkynningu sinni. Var sérstök ástæða til þess þar sem skv. 3. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd ber að forðast að raska svæðum sem eru á C-hluta náttúruminjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað.

Auk þess skal skv. 4. mgr. sömu lagagreinar sýna sérstaka aðgæslu gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á C-hluta náttúruminjaskrár til að koma í veg fyrir að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þeirra versni. Þá verður að sama skapi að telja að tilefni hafi verið fyrir Skipulagsstofnun, í umsagnarbeiðni sinni, að vekja athygli á nálægð umrædds svæðis við fyrirhugað eldissvæði. Hefur stofnunin viðurkennt þann annmarka á meðferð málsins en telur þó að niðurstaða ákvörðunarinnar hefði orðið sú sama hefðu upplýsingar um verndarsvæðið legið fyrir. Vísar stofnunin hvað það varðar til þess að í álit hennar um 14.500 tonna eldisaukningu á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði frá 16. maí 2019 hafi í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands komið fram að íslenskar rannsóknir bendi til þess að fiskeldi innan fjarða hafi lítil áhrif á fjörlífriki þar sem lífræn mengun sé nánast eingöngu undir sjókvíum og næsta nágrenni. Með vísan til þeirrar umsagnar hafi Skipulagsstofnun lagt

það til í álitinu að í starfsleyfi yrði kveðið á um sérstaka vöktun á áhrifum eldis á leirur við Sandodda. Telur stofnunin því að unnt sé að bæta úr umræddum annmarka á meðferð málsins þegar komi til leyfisveitinga.

Framangreind umfjöllun um möguleg áhrif framkvæmdanna á Hafnarvaðal og Tungurif hefði að mati úrskurðarnefndarinnar mátt vera betur studd rökum sem hefði getað gefið bendingu um hvert yrði fyrirkomulag mögulegrar vöktunar. Athugasemd um að íslenskar rannsóknir bendi til þess að lífræn mengun sé nánast eingöngu undir sjókvíum og í næsta nágrenni við þær er almenns eðlis og kann að vera tekin úr samhengi. Staðsetning fiskeldiskvía skiptir miklu um dreifingu lífræns úrgangs, en ein af forsendum við staðarval er jafnan hversu stór hluti úrgangs er líklegur til að lenda í botnlagi fjarða. Þar hafa þættir eins og botndýpi, stærð fóðuragna, straumþungi og straumastefnur mikið að segja. Lífrænn úrgangur fellur vissulega að miklu leyti í föstu formi á botninn, en uppleyst efni fer hins vegar í vatnssúluna og dreifist víðar. Þynningaráhrif koma hins vegar fljótt fram eftir því sem lengra er farið frá kvíum.

Fram hefur komið af hálfu framkvæmdaaðila að straummælingar hafi farið fram í tengslum við mat á umhverfisáhrifum en einnig hafi verið stuðst við eldri mælingar Hafrannsóknastofnunar. Fram kemur m.a. að hin umrædda staðsetning sé utar og nær miðju fjarðarins, en áður var áætlað, þar sem mælingar sýni eindregnari straumstefnu og meiri straumhraða samanborið við fyrri staðsetningu. Hluti straumsins fari út fjörðinn eða í norðvestur átt. Sterkur djúpstraumar liggja á 30–50 m dýpi inn fjörðinn að sunnanverðu, þ.e. 90–135°, og út að norðanverðu sem sé í samræmi við dýptarlínur á svæðinu, en eðliseiginleikar efnis á hreyfingu sé að fylgja þeim fyrirstöðum sem straumar verði fyrir. Þá séu kvíastæði í meira en 500 m fjarlægð frá stórstraumsfjöru við Örlygshöfn sem sé, að mati framkvæmdaaðila, yfir mörkum þeirrar fjarlægðar sem áhrifa eldis geta á sjó eða botn.

Að áliti úrskurðarnefndarinnar ber að líta til þess að í matsskylduákvörðun er ekki einvörðungu tekin ákvörðun um hvort fyrirhuguð framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum eða ekki, heldur er í ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld oft að finna ábendingar um tilhögun framkvæmdar, eins og Skipulagsstofnun er heimilt að gera, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000. Þrátt fyrir að slíkar ábendingar séu ekki bindandi fyrir leyfisveitendur geta þær þó haft áhrif á efni leyfa sem kunna að verða gefin út. Hefði umfjöllun um áðurgreint atriði verið að finna í matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar með ábendingum um tilhögun er sýnt að efnisleg niðurstaða hefði í raun orðið önnur, jafnvel þó svo að stofnunin hefði eftir sem áður komist að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin í heild sinni væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Verður því ekki fallist á það sjónarmið Skipulagsstofnunar að umræddur annmarki hafi í engu breytt um niðurstöðu málsins. Þrátt fyrir þetta verður annmarkinn ekki talinn svo verulegur að varði ógildi ákvörðunar, enda rétt að við leyfisútgáfu má taka afstöðu til þessa og gera úrbætur.

Svo sem fyrr er rakið gerði Hafrannsóknastofnun í umsögn athugasemd við að hætta væri á að ástandsflokknum „mjög gott“ samkvæmt lögum um stjórn vatnamála fyrir vatnshlotið Patreksfjörður yrði ekki náð í ljósi þess að 13% af flatarmáli vatnshlotsins yrði skilgreint sem eldissvæði. Hvað það atriði varðar benti Skipulagsstofnun á að magn lífræns úrgangs yrði óbreytt eftir breytingar og að álag vegna úrgangs ráðist af staðsetningu kvíabyrpinga hverju sinni en ekki afmörkun eldissvæða.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála er markmið þeirra að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnasviðskerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögumum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Mat á yfirborðsvatnshloti skal byggjast á

fyrirliggjandi gögnum hverju sinni og taka fyrir hverja vatnshlotsgerð mið af skilgreindum líffræðilegum gæðapáttum auk vatnsformfræðilegra og efna- og eðlisefnafræðilegra þátta eftir því sem við á. Umhverfismarkmið eru skilgreind eftir gerðum vatnshlota og skulu vera samanburðarhæf, sbr. 11. gr. laganna.

Ástandsflokkar fyrir vistfræðilegt ástand yfirborðsvatnshlota eru fimm talsins samkvæmt lögnum. Í fyrsta lagi mjög gott ástand (náttúrulegt), í öðru lagi gott vistfræðilegt ástand, í þriðja lagi ekki viðunandi ástand (sæmilegt ástand), í fjórða lagi slakt ástand og loks, í fimmta lagi, lélegt ástand. Aðeins tveir fyrstu flokkarnir, þ.e. mjög gott ástand og gott ástand, uppfylla umhverfismarkmiðið um gott vistfræðilegt ástand yfirborðsvatns. Flokkun vatnshlots í þessa tvo flokka leiðir til þess að tryggja verður að ástandi þess verði viðhaldið þannig að það falli ekki um ástandsflokk. Þrátt fyrir markmið laganna geta ýmis atvik réttlætt að vikið sé frá meginreglum þeirra. Því hafa lögin að geyma heimildarákvæði sem gera það kleift að uppfylla ákvæði þeirra, á grundvelli ítarlegrar greiningar og hagsmunamats, þótt farið sé gegn meginreglunum eða umhverfismarkmiðunum ekki náð, sbr. nánar 16.–18. gr. laganna. Þessu fyrirkomulagi er nánar lýst í gildandi vatnaáætlun. Að þeim lagaákvæðum virtum verður að telja að full ástæða hafi verið fyrir Skipulagsstofnun að taka athugasemdir Hafrannsóknastofnunar um hugsanlega breytingu á ástandsflokki vatnshlotsins Patreksfjarðar til nánari skoðunar.

Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 15. gr. laga um stjórn vatnamála, skyldi ná umhverfismarkmiðum samkvæmt 11. gr. laganna eigi síðar en sex árum eftir að fyrsta vatnaáætlunin hefði verið staðfest og var gefinn frestur til þess, í ákvæði til bráðabirgða við lögin, að setja hana til 1. janúar 2018. Það dróst nokkuð uns vatnaáætlun var staðfest þann 4. apríl 2022 sem tekur til árána 2022–2027. Þar eru upplýsingar um stöðu skilgreindra vatnshlota ásamt því að þar eru sett umhverfismarkmið fyrir þau og gerð áætlun um nauðsynlegar verndaraðgerðir til þess að ná eða viðhalda góðu ástandi einstakra vatnshlota.

Í vatnaáætluninni er um viðmiðunarmörk fyrir ástand strandsjávar vísað til skýrslunnar Gæðapættir og viðmiðunaraðstæður strandsjárvatnshlota sem Hafrannsóknastofnun gerði á árinu 2019. Með þeirri skýrslu eru prentuð bréfaskipti milli Hafrannsóknastofnunnar og Umhverfisstofnunnar vegna undirbúnings fyrstu vatnaáætlunar. Fjallað er um stöðu þekkingar og lagt til að nota fyrst og fremst styrk næringarefna til að skilgreina mörkin milli góðs ástands strandsjávar og ekki viðunandi ástands. Um leið verði beitt sérfræðimati vegna annarra þátta, þar sem þess verði þörf. Fram kemur að á þeim tíma hafi ekki verið hægt að búa til fimm flokka vistfræðilega ástandflokkan á öllum gæðapáttum þar sem nær öll gögn sem fyrirbyggjandi væru kæmu frá vatnshlotum þar sem álag væri lítið. Í vatnavefsjá Umhverfisstofnunnar, sem Veðurstofan rekur, kemur fram að Patreksfjörður sé sérstakt vatnshlot strandsjávar. Fram kemur að bæði vistfræðilegt og efnafræðilegt ástand fjarðarins sé óflokkað. Sett eru hins vegar markmið um gott vistfræðilegt ástand sem og um gott efnafræðilegt ástand.

Ákvæði laga um fiskeldi sem varða burðarþol eru nátengd lögum um stjórn vatnamála. Í 6. mgr. 10. gr. laga um fiskeldi segir að Matvælastofnun skuli hafna útgáfu rekstrarleyfis til sjókvíaeldis sem feli í sér meiri framleiðslu en viðkomandi sjókvíaeldissvæði þolir samkvæmt burðarþolsmati. Mat á burðarþoli er skilgreint sem mat á þoli fjarða eða afmarkaðra hafsvæða til að taka á móti auknu lífrænu álagi án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið þannig að viðkomandi vatnshlot uppfylli umhverfismarkmið sem sett eru samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Þar segir enn fremur að hluti burðarþolsmats sé að meta óæskileg staðbundin áhrif af eldisstarfsemi. Burðarþolsmat skal framkvæmt af Hafrannsóknastofnun eða aðila sem ráðuneytið samþykkir, að fenginni bindandi umsögn stofnunarinnar. Hafrannsóknastofnun skal

vakta lífrænt álag þeirra svæða sem þegar hafa verið metin til burðarþols og endurskoða matið svo oft sem þurfa þykir að mati stofnunarinnar. Skýlt er að endurskoða rekstrarleyfi fiskeldis sé burðarþolsmat lækkað, sbr. 6. gr. b í lögum um fiskeldi.

Á vefsíðu Hafrannsóknastofnunar má nálgast fyrirbyggjandi burðarþolsmat Patreksfjarðar og Tálknafjarðar m.t.t. sjókvíældis sem síðast var endurskoðað í febrúar 2022. Þar segir að forsendur mats á burðarþoli séu reiknaðar með umhverfislíkani sem byggi á mati á áhrifum eldisins á gæðaðætti strandsjávratnshlota, sbr. reglugerð nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun. Horft sé sérstaklega til eðlisefnafræðilegra gæðaðáttá, svo sem súrefnisstyrks og styrks næringarefna, og líffræðilegra gæðaðáttá, svo sem botndýra. Einkum sé það álag á hafsbotn og áhrif þess á lífríki botns nærri eldissvæðum sem hafi rík áhrif á mat á burðarþoli. Með tilliti til stærðar fjarðanna og varúðarnálgunar varðandi raunveruleg áhrif eldisins einkum á botndýralíf og súrefnisstyrk telur Hafrannsóknastofnun að hægt sé að leyfa allt að 20 þúsund tonna eldi í Patreksfirði og Tálknafirði á ári. Gert er ráð fyrir að heildarlífsmassi verði aldrei meiri en 20 þúsund tonn og að nákvæm vöktun á áhrifum eldisins fari fram samhliða því. Slík vöktun yrði forsenda fyrir hugsanlegu endurmati á burðarþoli fjarðarinnar, til hækkunar eða lækkunar, sem byggt yrði á raungögnum. Jafnframt er bent á að æskilegra sé að meiri eldismassi sé frekar utar í fjörðunum en innar.

Í skýrslu óháðrar nefndar þriggja sérfræðinga um athugun á aðferðafræði, áhættumati og greiningum á fiskeldisburðarþoli á vegum Hafrannsóknastofnunar, sem prentuð var á 150. löggjafarþingi (þskj. 2029) og er dagsett 21. maí 2020, eru athugasemdir sem benda má á til nánari skýringar. Þar segir að skilja ætti „burðarþol“ samkvæmt áætlun Hafrannsóknastofnunar, einungis sem efri mörk sem byggi á takmörkuðum fjölda viðmiða sem tengist lífrænu álagi, þ.e. súrefni, stöðu næringarefna og vistfræði sjávartönsins. Áætlað burðarþol teljist vera sá hámarkslífsmassi sem haldi áhrifunum á botnvistkerfi, súrefnisstigi og uppsöfnun næringarefna neðan við viðmiðunarmörk. Í athugasemdum Hafrannsóknastofnunar í skýrslunni er tekið undir þetta og segir þar að stofnunin hafi horft til þess að halda öllum þessum þáttum innan tilgreindra marka þeirra.

Í gildandi burðarþolsmati fyrir Patreksfjörð er bent á að æskilegra sé að meiri eldismassi sé frekar utar í fjörðunum en innar. Þá hefur framkvæmdaraðili vísað til eigin mælinga á straumum. Er framkvæmdin því líkleg til að draga úr umhverfisálagi í firðinum miðað við óbreytt framleiðslumagn. Um leið verður að líta til þeirra verulegu krafna sem gerðar eru með leyfisveitingu til framkvæmdaaðila, um vöktun lífræns álags, sem byggja á forsendum um að náð sé umhverfismarkmiðum sem sett eru samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

Að þessu virtu verður ekki annað séð en að Skipulagsstofnun hafi lagt mat á þá þætti sem tilgreindir eru í 2. viðauka laga nr. 106/2000. Í hinnar kærðu ákvörðun var aukinheldur leitast við að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar, sbr. vii-lið 3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000. Þrátt fyrir að rannsókn málsins og rökstuðningur Skipulagsstofnunar hafi verið annmörkum háður eru þeir annmarkar ekki svo verulegir að leiða beri til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar þegar tekið er tillit til þess að upprunaleg framkvæmd hefur sætt mati á umhverfisáhrifum og umræddar breytingar hafa að öllum líkindum í för með sér minni umhverfisáhrif heldur en óbreytt fyrirkomulag. Með vísan til alls þess sem að framan er rakið, og þar sem meðferð málsins var ekki áfátt að öðru leyti, verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. nóvember 2021 um að breyting á eldissvæðum og hvíldartíma sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)