

Árið 2021, mánudaginn 20. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 16/2021, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 14. janúar 2021 um að notkun eldisnóta með ásætuvörn í sjóakvíaldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 15. febrúar 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra náttúruverndarfélagið Laxinn lifi, Náttúruverndarsamtök Íslands og Íslenski náttúruverndarsjóðurinn (IWF) þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 14. janúar 2021 að notkun eldisnóta með ásætuvörn í sjóakvíaldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þess var jafnframt krafist að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrðu frestað á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, en þeirri kröfu var hafnað með bráðabirgðaúrskurði uppkveðnum 24. febrúar 2021.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 26. mars 2021.

Málavextir: Arnarlax hf. hefur leyfi til sjókvíaldis á 10.700 tonna ársframleiðslu á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði. Kveðið er á um í gildandi starfsleyfi félagsins að ekki sé heimilt að losa þau efni sem talin séu upp í listum I og II í viðauka reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, en kopar er á lista II. Við reglubundið eftirlit Umhverfisstofnunar 14. nóvember 2018 gerði stofnunin athugasemd við að notaðar væru eldisnætur sem innihéldu koparoxíð. Hinn 3. maí 2019 samþykkti stofnunin úrbótaáætlun félagsins með skilyrðum vegna umrædds fráviks.

Skipulagsstofnun barst tilkynning 30. október 2020 um fyrirhugaða breytingu á starfsleyfi félagsins til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdarinnar, sbr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í greinargerð með tilkynningunni kom fram að félagið hyggðist sækja um breytingu á starfsleyfi svo heimilt yrði að nota eldisnætur með ásætuvörn sem innihéldi koparoxíð. Markmiðið með notkun þessara ásætuvarna væri að draga úr þrifum á eldisnótum. Eldisnætur sem ekki innihaldi kopar þurfi að þrifa á um það bil sex vikna fresti, en ásætuvarnir sem innihaldi koparoxíð þurfi að þrifa á um það bil 8-12 mánaða fresti. Skipulagsstofnun leitaði umsagna Tálknafjarðarhrepps, Vesturbyggðar, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Matvælastofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar um fyrirhugaða framkvæmd. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 14. janúar 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: Kærandur taka fram að umhverfisverndarsamtök þau sem að kærinni standi fullnægi skilyrðum 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 og uppfylli af þeim sökum það skilyrði að eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn fyrirbyggjandi kæru, sbr. a-lið 3. mgr. 4. gr., enda samrýmist kæran tilgangi með starfsemi þeirra.

Hin kærða ákvörðun lúti að breytingum á framkvæmd sem falli í flokk B í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. gr. 11.1 og 13.2 í viðaukanum. Í samræmi við það og 1. mgr. 6. gr. laganna, skuli breytingin háð mati á umhverfisáhrifum ef hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs síns, eðlis eða staðsetningar. Sé breytingin jafnframt tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar, sbr. 1. másl. 2. mgr. sömu greinar. Skipulagsstofnun beri skv. 3. mgr. 6. gr. laganna að byggja ákvörðun sína um matsskyldu framkvæmdar á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hafi lagt fram, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna og 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum, og öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eftir því sem við eigi, þ.m.t. upplýsingum sem fram komi í þeim umsögnum sem stofnunin hafi aflað í samræmi við fyrirmæli 12. gr. reglugerðarinnar. Við ákvörðun sína á þessum grundvelli beri Skipulagsstofnun að fara eftir þeim viðmiðum sem fram komi í 2. viðauka laganna og rökstyðja niðurstöðuna með hliðsjón af þeim. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og við undirbúning slíkrar ákvörðunar beri stofnuninni m.a. að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin, sbr. 10. gr. sömu laga. Þá beri stofnuninni að haga efni rökstuðnings síns skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 þannig að uppfylltar séu þær lágmarkskröfur um efni rökstuðnings sem lögfestar séu í 22. gr. stjórnarsýslulaga.

Á grundvelli fullnægjandi upplýsinga um breytinguna og líkleg umhverfisáhrif framkvæmdarinnar í heild að gerðum þeim breytingum, þ.m.t. fyrirbyggjandi niðurstöðu um umhverfisáhrif hennar, upplýsinga um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir og umsagna leyfisveitenda og annarra umsagnaraðila, sem hafi fullnægt kröfum reglugerðar nr. 660/2015, hafi Skipulagsstofnun borið að taka rökstudda afstöðu til þess hvort breytt framkvæmd gæti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs síns, eðlis eða staðsetningar að virtum þeim viðmiðum sem tilgreind séu í 2. viðauka laga nr. 106/2000 og færa fyrir því fullnægjandi rök með vísan til þessara viðmiða. Hin kærða ákvörðun uppfylli ekki þær kröfur.

Tilkynning framkvæmdaraðila, sem beri heitið fyrirspurn þrátt fyrir að hin tilkynnta breyting falli ótvírætt í flokk B í 1. viðauka laga nr. 106/2000, hafi ekki að geyma þær upplýsingar sem áskilið sé að fram komi í slíkri tilkynningu skv. 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Í fyrsta lagi sé engin efnisleg grein gerð þar fyrir eðli breytingarinnar eða umfangi. Ekki komi þannig fram í tilkynningunni í hvaða magni fyrirhugað sé að nota umrædda ásættuvörn, hver sé samsetning hennar nánar tiltekið og þá hvert sé magn koparoxíðs í henni. Þá sé engin grein gerð fyrir tímalengd fyrirhugaðrar notkunar. Þær upplýsingar hafi grundvallarþýðingu við mat á því hvort notkunin geti haft umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér, eins og m.a. umsögn Hafrannsóknastofnunar beri með sér. Í öðru lagi sé ekki gerð nánari grein fyrir umfangi notkunar koparoxíðs við fiskeldi í Arnarfirði, en hafa þurfi í huga að sú afstaða framkvæmdaraðila að hin tilkynnta breyting sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér sé alfarið reist á samanburði við framkvæmdina í Arnarfirði og niðurstöðum mælinga framkvæmdaraðila á umhverfisáhrifum hennar. Í þriðja lagi sé í tilkynningunni ekki vísað til neinna mælinga á umhverfisáhrifum tilkynntrar breytingar þrátt fyrir að fram komi í

tilkynningunni að henni hafi þegar verið hrundið í framkvæmd. Í fjórða lagi hafi tilkynningin hvorki að geyma upplýsingar um það botndýralíf eða aðra umhverfisþætti sem breytingin sé talin geta haft áhrif á né almennar upplýsingar um eituráhrif koparoxíðs á slíkt lífríki sem þó séu sögð þekkt og raunar ástæðan fyrir því að framkvæmdaraðili hygdist nota það.

Samkvæmt framansögðu hafi tilkynningin hvorki að geyma fullnægjandi upplýsingar um framkvæmdina sjálfa né um líkleg eða raunveruleg áhrif hennar. Ekki sé því unnt á grundvelli tilkynningarinnar að taka afstöðu til þess hvert sé líklegt umfang umhverfisáhrifa framkvæmdarinnar, eðli áhrifanna, styrk, tímalengd, afturkræfni eða hverjar séu líkur á að þau komi fram. Tilkynningin hafi því hvorki verið fullnægjandi að formi til né verið til þess fallin að leggja fullnægjandi efnislegan grundvöll að hinni kærðu ákvörðun. Frekari upplýsingar sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun hafi borist frá framkvæmdaraðila 1. og 9. desember 2020 en þær hafi ekki verið birtar opinberlega. Hafi það haft þýðingu fyrir úrlausn málsins hefði borið að leggja fyrir framkvæmdaraðila að bæta úr tilkynningunni og senda hana aftur inn svo breytta þannig að almenningi gæfist kostur á að gera athugasemdir sínar á réttum grundvelli. Tilkynningin lúti í reynd ekki að fyrirhugaðri breytingu heldur breytingu sem hafi verið við lýði um nokkurt skeið og ættu þá upplýsingar um raunveruleg, fremur en áætluð umhverfisáhrif hennar, að liggja fyrir og koma fram í tilkynningunni. Engar slíkar upplýsingar komi þar hins vegar fram.

Skipulagsstofnun sé skylt við meðferð mála á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 að afla umsagna, m.a. leyfisveitenda, í samræmi við fyrirmæli 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Uppfylli umsagnirnar ekki þær kröfur sem þar komi fram beri stofnuninni í samræmi við reglur stjórnáráðgjafarinnar um skyldubundna álitsumleitan að leggja fyrir álitsgjafa að bæta þar úr með nýrri umsögn. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar skuli í umsögn koma m.a. fram hvort tilkynning geri nægilega grein fyrir framkvæmd, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun og hvort og þá á hvaða forsendum umsagnaraðili telji að framkvæmdin skuli háð mat á umhverfisáhrifum út frá þeim atriðum sem falli undir starfssvið umsagnaraðila og að teknu tilliti til viðmiða í 2. viðauka laganna. Umsögn Umhverfisstofnunar uppfylli á engan hátt framangreind skilyrði. Þar sé hvorki tekin skýr afstaða til þess hvort tilkynningin geri nægilega grein fyrir framkvæmdinni, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun né færð rök fyrir þeirri afstöðu stofnunarinnar að áhrif framkvæmdarinnar liggja ljós fyrir nú þegar. Þessum áhrifum, sem stofnunin telji ljós, sé ekki nánar lýst í umsögninni. Sama gildi um umsögn Matvælastofnunar. Sé því ekki fullnægt því formaskilyrði að Skipulagsstofnunin hafi áður en ákvörðun hafi verið tekin aflað umsagna leyfisveitenda. Þar sem sú álitsumleitan, sem mælt sé fyrir um í 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015, sé þáttur í fullnægjandi rannsókn máls sé meðferð málsins að þessu leyti heldur ekki í samræmi við 10. gr. stjórnáráðgjafalaga.

Aðrar umsagnir hafi að geyma takmarkaðar upplýsingar til viðbótar þeim sem fram komi í tilkynningu framkvæmdaraðila. Auk þess hnígi þrjár umsagnanna í öfuga átt miðað við niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Þannig sé það mat Hafrannsóknastofnunar, Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps að hin tilkynnta breyting skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Með þessum umsögnum sé því ljóslega ekki lagður grundvöllur að þeirri niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að breytingin skuli ekki háð slíku mati. Hin kærða ákvörðun leggi til grundvallar að notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar kunni að hafa skaðleg áhrif á botndýralíf og ástand sjávar á tilteknum svæðum. Í ákvörðuninni sé engin nánari grein gerð fyrir þessum atriðum eða vísað til nánari upplýsinga um þau, þ.m.t. um ástand botndýralífs og sjávar á framkvæmdasvæðinu. Í því sambandi þurfi að hafa í huga að Hafrannsóknastofnun geri í umsögn sinni athugasemdir við áreiðanleika mælinga Akvaplan Niva. Þá þurfi einnig að hafa í

huga að áhrif koparoxíðs séu ekki bundin við sjávarbotn heldur geti þau verið víðtækari, eins og bent sé á í umsögn Hafrannsóknastofnunar. Jafnframt hafi enn frekari ástæða verið til að fjalla um áhrif framkvæmdarinnar á botndýralíf í firðinum í ljósi þess að vegna hinnar upphaflegu framkvæmdar hafi þau áhrif verið talin geta verið talsvert neikvæð. Með hinni fyrirhuguðu framkvæmd liggi fyrir að áhrif á botndýralíf muni aukast enn meira frá því sem gert hafi verið ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum upphaflegrar framkvæmdar. Sé því nauðsynlegt að í matsskylduákvörðun sé tekið tillit til allra þeirra mismunandi umhverfisáhrifa sem eldi framkvæmdaraðila komi til með að hafa á botndýralíf á svæðinu. Þá sé í hinni kærðu ákvörðun heldur ekki vísað til neinna almennra vísindalegra rannsókna eða niðurstaðna um eituráhrif koparoxíðs á lífríki í sjó. Slík vísindaleg þekking á afleiðingum framkvæmdar sé forsenda þess að hægt sé að meta hvort hún geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Samkvæmt framansögðu sé hin kærða ákvörðun ekki reist á fullnægjandi upplýsingum um möguleg umhverfisáhrif tilkynntrar breytingar.

Í hinni kærðu ákvörðun séu heldur ekki færð fullnægjandi rök fyrir þeirri niðurstöðu stofnunarinnar að breytingin geti ekki haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Í ákvörðuninni sé þannig ekki rökstutt, með vísan til eðlis umfangs og staðsetningar fyrirhugaðrar notkunar koparoxíðs á eldisnætur sem ætlaður sé langur líftími í sjó á viðkomandi eldissvæðum, að slík notkun muni ekki hafa í för með sér umtalsverð áhrif á viðkomandi umhverfi. Rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki að geyma þau efnisatriði sem þar eigi að koma fram samkvæmt framansögðu, auk þess að vera rangur að efni til. Virðist hin kærða ákvörðun reist á þeim grundvelli annars vegar að umhverfisáhrif breytingarinnar séu háð óvissu og hins vegar að þau skuli vöktuð og brugðist við síðar ef vöktunin leiði í ljós að um umtalsverð umhverfisáhrif sé að ræða. Þessi rökstuðningur sé í andstöðu við það fyrirkomulag laga nr. 106/2000 að umhverfisáhrif skuli metin með fullnægjandi hætti áður en framkvæmd sé leyfð og að framkvæmdir sem falli í B flokk í 1. viðauka laganna skuli háðar mati á umhverfisáhrifum nema ljóst sé fyrirfram að þær geti ekki haft slík áhrif í för með sér. Af rökstuðningi ákvörðunarinnar verði ekki séð að þessi lagaskilyrði séu fyrir hendi þannig að Skipulagsstofnun hafi verið rétt að undanskilja breytinguna mati á umhverfisáhrifum.

Fyrir liggi í málinu að framkvæmdaraðili hafi brotið gegn ákvæðum laga nr. 106/2000 með því að haga framkvæmd sinni með öðrum hætti en gerð hafi verið grein fyrir í matsskýrslu án þess að tilkynna það áður til Skipulagsstofnunar. Ljóst sé að aðili, sem standi að framkvæmd sem háð sé mati á umhverfisáhrifum, sé ekki heimilt að haga framkvæmd með öðrum hætti en lýst sé í matsskýrslu og tilkynna síðan um breytingu á henni án þess að sú breyting, sem ekki hafi verið gert ráð fyrir í mati á umhverfisáhrifum, sæti jafnframt slíku mati. Ef slík málsmeðferð fengist staðist sé ljóst að framkvæmdaraðilar hefðu hagsmuni af því að lýsa framkvæmd með öðrum hætti en hún væri raunveruleg fyrirhuguð og sækja síðan eftir á um breytingar á henni. Að sama skapi sé ljóst að framkvæmdaraðili geti ekki tilkynnt framkvæmd eða breytingu á henni eftir að hún hafi farið fram án þess að gera samhliða grein fyrir raunverulegum umhverfisáhrifum hennar, sem þá hljóti að liggja fyrir. Liggi slíkar upplýsingar ekki fyrir sökum þess að framkvæmdaraðili hafi, auk þess að framkvæma í andstöðu við gildandi leyfi og mat á umhverfisáhrifum, vanrækt að afla upplýsinga um raunveruleg áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið á þeim tíma sem hún hafi verið við lýði, geti ekki komið til greina að framkvæmdaraðili njóti sjálfur þess vafa sem hann hafi þannig átt þátt í að skapa, með því að ótilkynntar framkvæmdir séu síðan undanþegnar mati á umhverfisáhrifum.

Með hinni tilkynntu notkun koparoxíðs sé ætlunin að eitra fyrir því lífríki sem ella setjist á hlutaðeigandi nætur. Þessi þekktu eituráhrif séu jafnframt ástæða þess að magni kopars séu sett umhverfismörk, m.a. í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, og jafnframt

tilefni umfangsmikillar vísindalegrar umfjöllunar um áhrif af notkun kopars í atvinnustarfsemi sem þessari. Eðli hinnar tilkynntu breytingar, þ.e. notkun þungmálms sem þekkt sé að hafi eitiráhrif á lífríki og safnist upp án þess að eyðast, veiti tilefni til að ætla að notkunin kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif eftir atvikum. Þegar umfjöllun á grundvelli laga nr. 106/2000 ljúki með ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmd skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum fari ekki fram frekara mat á grundvelli þeirra laga. Því sé brýnt að matsskylduákvörðunin sé reist á fullnægjandi upplýsingum, þ.m.t. upplýsingum um fyrirhugaða framkvæmd, vísindalegum upplýsingum um eðli umhverfisáhrifa af völdum slíkra framkvæmda og fullnægjandi upplýsingum um ástand þess umhverfis sem framkvæmdin kunni að hafa áhrif á.

Auk framangreindra atriða verði ekki framhjá því litið að úrskurðarnefndinni beri í samræmi við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnisýslulaga, að leysa með sama hætti úr málum sem séu sambærileg í lagalegu tilliti. Verði það niðurstaða nefndarinnar að ekki séu efni til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi, þrátt fyrir þá annmarka sem meðferð málsins hafi verið haldin samkvæmt framansögðu og aðdraganda þess, væri með þeirri niðurstöðu sett fordæmi sem drægi verulega úr því réttaröryggi sem nefndinni sé ætlað að skapa með eftirliti sínu með stjórnisýslu, m.a. Skipulagsstofnun. Í slíku fordæmi fælist að notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar á nætur væri almennt heimil í sjókvíaeldi hér á landi án undangengins mats á umhverfisáhrifum slíkrar notkunar og án þess að lagður hefði verið viðhlítandi grundvöllur að ákvörðun um matsskyldu með fullnægjandi upplýsingum um fyrirhugaða notkun, þau áhrif sem almennt fylgi henni og ástand þess umhverfis þar sem hún sé fyrirhuguð, og það jafnvel í tilvikum eins og því sem hér sé til umfjöllunar þar sem slík ásætuvörn hafi verið tekin í notkun í heimildarleysi og ekki liggi fyrir upplýsingar um raunveruleg umhverfisáhrif þeirrar notkunar. Slíkt fordæmi samrýmist ekki ákvæðum laga nr. 106/2000 eins og þau beri að túlka í ljósi ákvæða EES-samningsins og grundvallarreglna EES-réttarins um einsleitna og skilvirka framkvæmd.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu Skipulagsstofnunar er lögð áhersla á að í upphafi 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum segi að tiltekin gögn skuli fylgja tilkynningu framkvæmdar í flokki B og C, „eftir því sem við á“, að teknu tilliti til eðlis og umfangs framkvæmdar. Ákvörðun stofnunarinnar um matsskyldu taki eðli máls samkvæmt mið af því að notkun ásætuvarnarinnar sé eins lengi og unnt sé, þ.e. þangað til gildistími starfsleyfisins renni út, það sé afturkallað eða endurskoðað. Sú ásætuvörn sem notuð sé í Arnarfirði sé samskonar þeirri sem nota eigi í Patreksfirði og Tálknafirði og sama tækni sé notuð við þríf nótnanna. Í því ljósi sé ekki óeðlilegt að vikið sé að framkvæmdinni í Arnarfirði og niðurstöðum mælinga framkvæmdaraðila á umhverfisáhrifum hennar í tilkynningunni. Lögð sé áhersla á að stofnunin hafi ekki aðeins tekið mið af þeim upplýsingum heldur hafi hún einnig fengið upplýsingar frá umsagnaraðilum, sem og viðbótarupplýsingar frá framkvæmdaraðila vegna tiltekinna umsagna sem varpi ljósi á hina tilkynntu framkvæmd og umhverfisáhrif hennar, eins og gögn málsins leiði í ljós. Hafni stofnunin þeim orðum kæranda að tilkynningin hafi ekki verið til þess fallin að leggja fullnægjandi efnislegan grundvöll að hinni kærðu ákvörðun.

Málsmeðferð á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum geri ekki ráð fyrir opinberri kynningu á meðan málsmeðferðin fari fram. Því hafi ekki verið skylt að birta opinberlega svör framkvæmdaraðila við tilteknum umsögnum. Í 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 segi aðeins að Skipulagsstofnun skuli veita framkvæmdaraðila a.m.k. þrjá virka daga til að fara yfir framkomnar umsagnir og koma á framfæri athugasemdum sínum. Svör framkvæmdaraðila hafi haft þýðingu. Lög nr. 106/2000 og umrædd reglugerð geri ekki ráð fyrir

að við slíkar aðstæður skuli Skipulagsstofnun leggja fyrir framkvæmdaraðila að bæta úr tilkynningunni og senda hana aftur inn svo breytta. Svör framkvæmdaraðila séu hluti af gögnum málsins og viðbót við upplýsingar í tilkynningu.

Skipulagsstofnun telji umsögn Umhverfisstofnunar í meginatriðum fullnægjandi. Í umsögninni sé kafli sem fjalli um framkvæmdalýsingu og í kaflanum um umhverfisáhrif framkvæmdar sé vikið að vöktun og mótvægisáðgerðum. Niðurstaða stofnunarinnar um að framkvæmdin skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum sé rökstudd með vísan til umfangs, eðlis og staðsetningar framkvæmdar og að því gefnu að starfsemin muni uppfylla þau skilyrði sem sett verði í breytt starfsleyfi, auk þess sem byggt verði á bestu aðgengilegri tækni. Samkvæmt orðanna hljóðan hvíli ekki skylda á umsagnaraðila að rökstyðja á hvaða hátt tilkynning framkvæmdaraðila geri nægilega grein fyrir framkvæmd, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun heldur hvíli slík skylda á umsagnaraðila aðeins varðandi það hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum eður ei, sbr. orðalagið „og hvort og þá á hvaða forsendum“ í 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Einnig sé bent á að það sé ekki fortakslaus skylda að segja í umsögn hvort tilkynning geri nægilega grein fyrir framangreindum atriðum. Hafa verði í huga að Umhverfisstofnunin víki að vöktunarmælingum í Arnarfirði og þeirri niðurstöðu í tilkynningu framkvæmdaraðila að áhrif framkvæmdarinnar á umhverfi muni ekki hafa áhrif á magn kopars í botnseti. Þá hafi í umsögn Matvælastofnunar verið að finna fullnægjandi rökstuðning fyrir því að framkvæmdin skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Telji úrskurðarnefndin að um annmarka sé að ræða á umsögnum umsagnaraðila sé lögð áhersla á að annmarkinn sé ekki verulegar þegar önnur gögn málsins séu virt í heild sinni.

Umsagnir umsagnaraðila séu ekki bindandi gagnvart Skipulagsstofnun, sbr. úrskurð úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 46/2014. Stofnunin horfi á gögn málsins með heildstæðum hætti og leggi innbyrðis mat á þau. Í umsögnum Vesturbyggðar, Hafrannsóknastofnunar og Tálknafjarðarhrepps séu færð rök fyrir því að framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðili svari umsögnum í tölvupóstum til Skipulagsstofnunar frá 1. og 9. september 2020 og að virtum þeim svörum, því sem fram komi í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar og umsögnum annarra umsagnaraðila, telji stofnunin að framangreindar umsagnir gefi ekki tilefni til að ætla að framkvæmdin hafi umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér.

Í umsögn Vesturbyggðar hafi verið bent á að hvorki komi fram í tilkynningu framkvæmdaraðila hvort vöktun sé á eldissvæðum félagsins í Patreksfirði og Tálknafirði né hver styrkur kopars sé í fjörðunum. Hafi framkvæmdaraðili svarað því til að kopar sé nú þegar vaktaður á öllum eldissvæðum félagsins í Patreksfirði, Tálknafirði og Arnarfirði og hafi styrkur kopars í botnseti verið kannaður í vöktunarskýrslum. Vöktun sé liður í vöktunaráætlun Arnarlax sem sé háð skilyrðum og samþykki Umhverfisstofnunar. Botnsýni sé tekið áður en eldi hefjist að nýju eftir hvíld og við hámarkslífmassa hvekkar kynslóðar sem alin sé á eldissvæðum. Þannig sé gildi kopars vaktað tvisvar á um það bil þriggja ára fresti að jafnaði á hverju eldissvæði.

Þá hafi í umsögn Vesturbyggðar verið vísað til þess að af gögnum málsins verði ráðið að hin fyrirhugaða breyting sé gerð til þess að þrifa eldisnætur sjaldnar og að ekki séu upplýsingar um það hvort þvottur slíkra eldisnóta, sem innihaldi koparoxíð, kunni að losa mikið magn koparoxíðs út í náttúruna eða ekki. Þá hafi vaknað upp spurningar um hvort tilgangur breytingarinnar sé að draga úr kostnaði á kostnað náttúrunnar. Í svörum framkvæmdaraðila komi fram að markmið með nýtingu ásætuvarna snúi fyrst og fremst að bættri velferð eldisfiska en einnig sé hér verið að huga að umhverfinu. Ásætur á netum á eldiskvíum í sjó auki þyngd á öllum búnaði, skapi aukið lífrænt álag og súrefnisflæði geti skerst í kvíum. Eðli ásæta, hvort sem um sé að ræða gróður eða dýr, sé að festa sig kyrfilega á ákjósanlegt yfirborð þar sem

næring sé næg. Eldisnætur séu því einstaklega heppilegar til ásætu. Til að losa ásætur þurfi að nota háþrýstipvott á eldiskvíar sem geti haft ýmsar aukaverkanir í för með sér. Lífrænt álag í umhverfinu geti aukist því ásæturnar vaxi og dafni við eldið og losni svo við vegna tíðra þvotta á eldisnótum. Þegar ásætur losni myndist einnig mikið grugg sem hafi áhrif á sjón fiska sem þeir nýti til að koma auga á fóður en gruggið geti líka sest í tálkn fiska. Þá verði aukið álag á búnað og net við þvott sem auki líkur á myndun gatna og þar með möguleika á slysasleppingu.

Í umsögn Tálknafjarðarhrepps komi fram sú afstaða að mengandi áhrif kopars séu fullnægjandi ástæða þess að hin tilkynnta framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun bendi á að mengandi áhrif kopars séu ástæða þess að stofnunin hafi talið þörf á að taka breytinguna til meðferðar á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka laganna. Notkun efna sem kunni að hafa mengandi áhrif leiði ekki til þess að framkvæmd eða starfsemi undirgangist mat á umhverfisáhrifum nema notkunin geti haft umtalsverð umhverfisáhrif. Líkt og komi fram í hinni kærðu ákvörðun telji stofnunin, með tilliti til umsagnar Umhverfisstofnunar og með hliðsjón af fyrirhugaðri vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum, þ.m.t. mögulegum viðbrögðum og inngripum leyfisveitenda ef tilefni sé til, að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi framkvæmdaraðila sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum.

Í umsögn Hafrannsóknastofnunar segi að mælingar á kopar hefðu verið gerðar á fimm stöðvum á áhrifasvæði eldisins og á þremur viðmiðunarstöðvum. Einungis tvær stöðvar hefðu verið 25 m frá kvíum en aðrar 100-500 m frá þeim. Samkvæmt úttekt Akvaplan Niva frá 2000 hefði komið í ljós að öll kopargildi hafi fallið í flokk I eða II, eins og þeir séu skilgreindir í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns og því innan þeirra marka sem teljist náttúrulegur styrkur. Þessar koparlítuðu eldisnætur hefðu einungis verið í sjó í um ár þegar sýnatakaðni hefði farið fram. Svo segi í umsögninni að þrátt fyrir að koparmælingar Akvaplan Niva hefðu verið innan marka þurfi að meta langtímaáhrif notkunar slíkra ásætuvarna. Rannsóknin hefði verið gerð eftir mjög stutta notkun ásætuvarna á kvíum við Eyri eða um eitt ár. Í svörum framkvæmdaraðila komi fram að búið sé að uppfæra vöktunaráætlun og kopar sé nú vaktaður á öllum eldissvæðum Arnarlax. Hvað varði langtímaáhrif ítreki framkvæmdaraðili að kopar sé vaktaður með reglubundnum hætti. Ef í ljós komi að kopar safnist upp í botnseti og rekja megi þá uppsöfnun til notkunar á eldisnótum með ásætuvarn sem innihaldi kopar muni framkvæmdaraðili, í samvinnu við Umhverfisstofnun, hætta notkun á slíkum eldisnótum og eftir atvikum leita annarra leiða í ásætuvarnum. Ef uppsöfnun kopars sé vegna náttúrulegra aðstæðna á borð við dýpi, botngerð eða straumhraða sé hugsanlega hægt að færa kvíarnar þar sem umhverfisskilyrði séu með öðrum hætti og kopar safnist ekki upp undir og við sjókvíar. Þá bendi Skipulagsstofnun á að í umsögn Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða komi fram að einhver uppsöfnun á kopar á botnseti geti átt sér stað, en að ekki verði talið að „uppsöfnun verði upp lífkeðjuna eða hafi langtímaáhrif.“

Umtalsverð umhverfisáhrif séu skilgreind í p-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 sem veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Því sé ekki nægilegt að áhrifin séu með þeim hætti sem lýst sé heldur þurfi sú aðstaða að vera fyrir hendi að mótvægisáðgerðir fyrirbyggji ekki eða bæti úr áhrifunum. Að virtri þessari skilgreiningu, gögnum málsins og fyrirhugaðri vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum framkvæmdaraðila telji stofnunin að framkvæmdin geti ekki haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Þá hafi verið fjallað um möguleg áhrif á botndýralíf hinni kærðu ákvörðun.

Rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar sé að mati Skipulagsstofnunar fullnægjandi með tilliti til 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Úrskurðarnefndin hafi í stjórnsýsluframkvæmd sinni litið svo á að rökstyðja beri ákvörðun út frá þeim sjónarmiðum í 2. viðauka laganna sem „við eiga í hverju máli.“ Í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 53/2020 segi að eðli máls samkvæmt fari það „eftir þeirri framkvæmd sem ákvörðun varðar hvaða liðir vegi þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif framkvæmdar geti talist umtalsverð.“ Í athugasemdum við frumvarp það er orðið hafi að breytingalögum nr. 96/2019 komi fram að Skipulagsstofnun beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem „skipti mestu máli“ hvað varði framkvæmdina. Samkvæmt því sem hér sé rakið þurfi ekki alltaf að víkja að öllum sjónarmiðum í viðaukanum. Hin tilkynnta framkvæmd hafi ekki kallað á frekari rökstuðning en skoða verði rökstuðninginn með hliðsjón af áliti stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar frá 2018. Þá sé bent á að í athugasemdum með frumvarpi því er orðið hafi að stjórnsýslulögum komi fram að í flestum tilvikum ætti tiltölulega stuttur rökstuðningur fyrir ákvörðunum að nægja í málum á „fyrsta stjórnsýslustigi.“ Jafnvel þó svo að úrskurðarnefndin teldi að rökstuðningurinn væri annmarki á hinni kærðu ákvörðun þá sé hann ekki svo verulegar að leiði til ógildingar ákvörðunarinnar.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Af hálfu framkvæmdaraðila er vísað til þess að félagið muni ekki nota eldisnætur sem innihaldi koparoxíð nema að því gefnu að Umhverfisstofnun fallist á breytingu starfsleyfis. Félagið hafi þó nokkra reynslu af notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar í eldiskvíum í Arnarfirði frá árinu 2014 og sé sú notkun alfarið í samræmi við gildandi leyfi Umhverfisstofnunar. Sú ásætuvarn sé einnig með markaðsleyfi sem samþykkt sé af sömu stofnun. Styrkur kopars í botnseti í Arnarfirði hafi verið undir viðmiðunarmörkum og niðurstöður vöktunar sýni ekki fram á aukningu kopars í botnseti, þrátt fyrir notkun ásætuvarna síðan 2014. Styrkur kopars sé nú vaktaður á öllum eldissvæðum framkvæmdaraðila í Patreksfirði, Tálknafirði og Arnarfirði. Vöktunin sé liður í vöktunaráætlun sem sé háð skilyrðum og samþykki Umhverfisstofnunar.

Vert sé að hafa í huga að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð hafi lengi tíðkast í fiskeldi og áhrif þeirra séu að mestu leyti þekkt, eins og t.d. komi fram í umsögnum Heilbrigðiseftirlits Vestfjarðar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Í umsögn þeirrar stofnunar segi enn fremur að mat á umhverfisáhrifum sé ekki líklegt til að bæta við miklum upplýsingum um málið umfram það sem liggja fyrir nú þegar. Vakin sé sérstök athygli á að umsögn Umhverfisstofnunar sé afdráttarlaus um möguleg áhrif, en stofnunin sé leyfisveitandi og eftirlitsaðili þegar komi að vöktun á kopar. Í umsögninni segi m.a. að áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á umhverfið liggja ljós fyrir og að ferli mats á umhverfisáhrifum í þessu tilfelli sé ekki til þess fallið að varpa skýrari mynd á áhrif starfseminnar á umhverfið. Þá telji stofnunin framkvæmdina ekki líklega til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Að auki verði að gera ráð fyrir því að ef stofnunin heimili notkun kopars muni hún breyta starfsleyfisskilyrðum þannig að kveðið verði á um endurskoðun á heimildinni ef mælingar sýni fram á aukningu kopars yfir viðmiðunarmörk og þær mótvægisáðgerðir sem grípa beri til ef styrkur mælist yfir viðmiðunarmörkum.

Eins og ótvírætt orðalag 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum beri með sér geymi ákvæðið ekki fortakslausa upptalningu á þeim gögnum sem skylt sé að afhenda, eins og kærendur gefi í skyn, heldur sé slík framlagning gagna ávallt háð mati stjórnvalda hverju sinni. Af ákvörðun Skipulagsstofnunar megi einnig vera ljóst að öll nauðsynleg gögn hafi legið fyrir við meðferð málsins. Óhjákvæmilega verði einnig að líta til þess að um sé að ræða breytingu á framkvæmd sem nú þegar hafi undirgengist lögbundið mat á umhverfisáhrifum. Þannig liggja fyrir ítarlegar upplýsingar og gögn um fiskeldi framkvæmdaraðila í Patreksfirði og Tálknafirði. Eins og fram komi í niðurstöðum Skipulagsstofnunar feli fyrirhuguð framkvæmd

hvorki í sér breytingu á stærð og umfangi sjókvíaeldisins né nýtingu náttúruauðlinda eða aukna úrgangsmýndun. Ítarleg gögn liggja fyrir um notkun framkvæmdaraðila á ásætuvernum með kopar í Arnarfirði. Að sama skapi liggja fyrir skýrslu um vöktun kopars í Arnarfirði, en vöktunar- og eftirlitsskýrslu séu einnig aðgengilegar almenningi á vefsíðu Umhverfisstofnunar. Eins og fram komi í tilkynningu framkvæmdaraðila samræmist eldisnætur umhverfisstöðlum ASC sem félagið vinni eftir, en staðallinn heimili þríf með lágþrýstingi á eldisnótum sem innihaldi kopar. Fiskeldi framkvæmdaraðila í Arnarfirði sé fyllilega sambærilegt þeirri starfsemi sem fram fari í Patreksfirði og Tálknafirði, en í öllum tilvikum sé um að ræða kynslóðaskipt eldi sem sé svipað að umfangi (lífmassa), noti sambærilegur nætur og hringi, auk þess sem eldisferill og tími í sjó sé svipaður. Þá liggja fyrir staðarúttekt sem sýni að umhverfisálag sé sambærilegt á Eyri og Lagardal og Haganesi í Arnarfirði. Hvað viðmiðunarmörk varði sé gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun muni tilgreina um slíkt í uppfærðu starfsleyfi. Notkun kopars færi í kjölfarið alfarið eftir fyrirmælum stofnunarinnar.

Framkvæmdaraðili hafni því að umsagnir umsagnaraðila standist ekki gerðar kröfur með vísan til sömu raka og fram komi í athugasemdum Skipulagsstofnunar. Umsögn Umhverfisstofnunar vegi óneitanlega þungt í málinu, enda sé stofnunin leyfisveitandi og eftirlitsaðili þeirrar framkvæmdar sem hina kærða ákvörðun lúti að. Eins og fram komi í umsögn stofnunarinnar liggja áhrif fyrirhugaðrar breytingar á starfsleyfi ljós fyrir og í þessu tilfelli myndi mat á umhverfisáhrifum ekki vera til þess fallið að varpa skýrari mynd af áhrifum starfseminnar á umhverfið. Í ljósi stöðu og þekkingu Umhverfisstofnunar verði ekki séð að Skipulagsstofnun hafi haft fullnægjandi upplýsingar til að draga það mat í efa.

Vesturbyggð, Tálknafjarðarhreppur og Hafrannsóknastofnun hafi í umsögnum sínum talið að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum og í meginatriðum vísað til þess að kanna þurfi betur áhrif þess ef kopar safnist upp í botnseti. Líkt og ákvörðun Skipulagsstofnunar beri með sér verði þessum óvissuþáttum mætt með vöktun og eftirliti og því verði hægt að grípa inn í og hætta notkun kopars ef vísbendingar komi fram um óæskileg áhrif.

Eins og fram komi í niðurstöðum Skipulagsstofnunar kunni áhrif notkunar kopars sem ásætuvarnar fyrst og fremst að felast í hugsanlegri uppsöfnun kopars í botnseti. Slík uppsöfnun geti haft skaðleg áhrif á botndýralíf og ástand sjávar á tilteknum svæðum. Stofnunin tiltaki einnig að lífríki sjávar stafi ekki hætta af völdum þungmálma í náttúrulegum styrk og að styrkur kopars í seti á Íslandi sé ekki breytilegur. Þó sé hann almennt nokkuð hár samanborið við önnur lönd. Í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns komi fram umhverfismörk fyrir málma í sjávarseti við land. Þar séu efri mörk náttúrulegra gilda skilgreind á bilinu 70-250 mg/kg. Styrkur undir 70 mg/kg flokkist sem lág eða mjög lág gildi. Í niðurstöðum Skipulagsstofnunar komi fram að styrkur kopars í seti í Patreksfirði og Tálknafirði hafi mælst á bilinu 26,9-45,4 mg/kg og sé þar vísað til vöktunar Arnarlax við Eyri 2018 og 2020, Laugardal 2019 og vöktun Arctic Sea Farm við Hvannadal og Kvígindisdal. Með öðrum orðum sé styrkur kopars nú lágur eða mjög lágur. Niðurstæða Skipulagsstofnunar hafi að auki byggst á þeirri staðreynd að magn kopars í botnseti verði áfram vaktað á svæðinu. Framkvæmdin verði háð eftirliti Umhverfisstofnunar sem setja muni skilyrði um mótvægisáðgerðir ef starfsleyfinu verði breytt þannig að notkun kopars verði heimiluð. Ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi einnig verið bundin skilyrði um að Umhverfisstofnun setti ákvæði um vöktun og samráð vegna notkunar ásætuvarna með kopar í breytt starfsleyfi. Að þessu virtu hafi Skipulagsstofnun réttilega talið að ekki væri líklegt að ásætuvarnir með kopar myndu valda umtalsverðum umhverfisáhrifum.

Hafa beri í huga að hið lögmaeta markmið, sem komi til skoðunar við ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum, sé að tryggja að notkun kopars hafi ekki

óæskileg áhrif á umhverfið. Það blasi við að unnt sé að mæta hugsanlegum óvissuþáttum með virku eftirliti og leyfisskilyrðum. Á þessu byggist hin kærða ákvörðun. Ef til þess komi að mælingar sýni fram á uppsöfnun kopars umfram viðmiðunarmörk verði unnt að grípa til ráðstafana. Nauðsyn standi ekki til þess að fara strangar í sakirnar og þar af leiðandi sé niðurstaða Skipulagsstofnunar í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Viðbótarathugasemdir kærenda: Kærendur taka fram að staðhæfingar í kæru um að framkvæmdir séu hafnar í andstöðu við gildandi leyfi og án þess að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar séu að öllu leyti reistar á því sem fram komi í tilkynningu framkvæmdaraðila og hinni kærðu ákvörðun. Þar sé vísað til þess að í eftirliti Umhverfisstofnunar 14. nóvember 2018 hafi verið gerð athugasemd við að notaðar væru eldisnætur sem innihéldu koparoxíð sem ásætuvörn og hafi úrbótaáætlun vegna þessa fráviks verið samþykkt 3. maí 2019. Hvorki í tilkynningu framkvæmdaraðila né hinni kærðu ákvörðun sé gerð grein fyrir efni tilvitnaðrar úrbótaáætlunar eða framkvæmd hennar, þ.m.t. hvort og þá hvenær þær ásætuvörðu eldisnætur sem framangreindar athugasemdir Umhverfisstofnunar hafi lotið að hafi í reynd verið teknar úr notkun og/eða teknar úr sjó. Því hafi ekki verið haldið fram í kærinni að notkun umræddra ásætuvarna hafi haldið áfram eftir tiltekið tímamark heldur að notkun hafi hafist í andstöðu við gildandi leyfi og mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Engu breyti um réttmæti þeirra staðhæfinga þótt þessum sömu framkvæmdum hafi síðar verið hætt eða hlé gert á þeim.

Fyrirliggjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar geti ekki haft þau áhrif á inntak tilkynningarskyldu framkvæmdaraðila eða málsmeðferð Skipulagsstofnunar að dregið sé úr kröfum efnis tilkynningar eða mats á því. Enn síður sé tilefni til að draga úr kröfum til málsmeðferðar þegar við bætist að hin tilkynnta breyting hafi frá öndverðu verið fyrirhuguð sem hluti framkvæmdarinnar og hefði því að réttu lagi átt að koma til mats samhliða og í samhengi við heildarmat á umhverfisáhrifum hennar.

Ekki verði séð að þau gögn sem framkvæmdaraðili hafi nú lagt fyrir úrskurðarnefndina hafi legið til grundvallar hinni kærðu ákvörðun, þ.m.t. skýrsla Akvaplán Niva frá 26. maí 2020 um rannsókn á eldissvæði við Eyri. Þá verði ekki séð að vísað hafi verið til þessara gagna eða tekin afstaða til þeirra upplýsinga sem þar komi fram í rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar. Áhersla sé lögð á að hafi ákvörðunin byggst á umræddum gögnum og mati á þeim upplýsingum sem þar komi fram sé rökstuðningur hennar haldinn mjög verulegum annmörkum að þessu leyti. Samkvæmt framansögðu verði ekki séð að þau viðbótargögn sem framkvæmdaraðili hafi lagt fyrir úrskurðarnefndina leiði til þess að hafna beri ógildingarkröfu kærenda. Þvert á móti virðist þessi gögn staðfesta það að hin kærða ákvörðun hafi ekki byggst á fullnægjandi gögnum og upplýsingum, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Skipulagsstofnunar þess efnis að notkun eldisnóta með ásætuvörn sem innihaldi koparoxíð í sjóakvíaldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 13.02 og 1.11 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. 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. nefndra laga. Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. nefndrar 6. gr., tekur

stofnunin ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 3. mgr. lagagreinarinnar.

Í þ-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 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.“ Niðurstöðu sína um hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skal Skipulagsstofnun skv. 3. mgr. nefndrar 6. gr., svo sem henni var breytt með lögum nr. 96/2019, rökstyðja með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laga nr. 106/2000, en þau viðmið eru í þremur töluliðum. Varða þeir eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka, en undir hverjum tölulið er svo talinn upp fjöldi annarra liða. Skal Skipulagsstofnun taka matsskylduákvörðun innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina og er stofnuninni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun hennar sé hún ekki matsskyld að áliti stofnunarinnar. Í frumvarpi með breytingalögum nr. 96/2019 er tekið fram 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 hana á öðrum gögnum. Þar undir gætu til dæmis fallið forprófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem stofnuninni berist frá öðrum, til dæmis öðrum stofnunum og almenningi.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Tálknafjarðarhrepps, Vesturbyggðar, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Matvælastofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, eins og rakið er í málavaxtalýsingu. Í umsögnum Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps er tekið fram að þar sem mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar hafi ekki tekið tillit til þess að notaðar væru ásætuvarnir sem innihéldu koparoxíð sé fullnægjandi ástæða til að breytingin skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Hafrannsóknastofnunin gerir í sinni umsögn athugasemd við mælingar á styrk kopars í Patreksfirði og Tálknafirði, m.a. vegna fjarlægðar mælinga frá áhrifasvæðum og þar sem koparlitaðar eldisnætur hefðu aðeins verið í sjó í rúmt ár þegar mælingar hefðu farið fram. Með hliðsjón af umfangi framkvæmdar sem fyrirhuguð breyting taki til sé talið að umbeðin breyting á framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar að verði starfsleyfisskilyrðum breytt á þann veg að notkun koparlitaðra nóta verði heimil verði einnig ákvæði um endurskoðun á heimildinni ef mælingar sýni fram á aukningu yfir viðmiðunarmörkum. Auk þess verði kveðið á um reglubundnar mælingar á styrk kopars í botnseti í vöktunaráætlun og þær mótvægisáðgerðir sem rekstraraðili skuli grípa til mælist styrkur kopars yfir viðmiðunarmörkum. Telji stofnunin að áhrif fyrirhugaðrar breytingar liggi ljós fyrir og að mat á umhverfisáhrifum sé ekki til þess fallið að varpa skýrari mynd á áhrif starfseminnar á umhverfið, að því gefnu að skilyrði sem sett verði í breytt starfsleyfi verði uppfyllt. Þá segir í umsögnum Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða og Náttúrufræðistofnunar að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð hafi lengi tíðkast og að áhrif séu að mestu þekkt. Ekki sé talið að uppsöfnun kopars eigi sér stað upp lífkeðjuna eða hafi langtímaáhrif. Vakta þurfi uppsöfnun kopars í botnseti við eldiskvíar. Með hliðsjón af því sé ekki talið að mat á umhverfisáhrifum muni bæta miklum upplýsingum við.

Vegna umsagna Hafrannsóknastofnunar, Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps kom framkvæmdaraðili að frekari athugasemdum. Kemur þar m.a. fram að markmið með nýtingu

ásætuvarna snúi fyrst og fremst að bættri velferð eldisfiska. Til að losa ásætur þurfi að nota háþrýstíþvott á nætur eldiskvía sem geti aukið lífrænt álag í umhverfinu. Jafnframt kemur fram að framkvæmdaraðili hafi vaktað styrk kopars í botnseti í Arnarfirði og hafi mælingar ekki sýnt aukningu kopars. Vísar framkvæmdaraðili í þessu sambandi til vöktunarskýrslu Laugardals frá 2019 og Eyri í Patreksfirði frá 2020.

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar skiptist í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, þ.e. áformum framkvæmdaraðila um að nota eldisnætur með ásætuvarn sem inniheldur koparoxíð í sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði auk þess sem vísað er til þess að markmiðið með breytingunni sé að draga úr þrifum á eldisnótum. Fjallað er um umhverfisáhrif breytingar framkvæmdarinnar eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og umsögnum umsagnaraðila. Þá er stuttlega vikið að þeim leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum fjallar stofnunin um eðli og staðsetningu framkvæmdar og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar. Er vísað til þess að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af stærð og umfangi hennar, úrgangsmýndun og mengun. Einnig skuli taka mið af staðsetningu framkvæmdar, svo sem álagspoli náttúrunnar, einkum með tilliti til strandsvæða og kjörlenda dýra. Þá skuli einnig taka mið af eiginleikum hugsanlegra áhrifa framkvæmda, s.s. stærðar og fjölbreytileika áhrifa, hverjar líkur séu á áhrifum og tímalengd og tíðni áhrifa á tilteknu svæði.

Skipulagsstofnun bendir á að ákvörðunin snúi að notkun á ásætuvarnum sem innihaldi koparoxíð í eldiskvíum og feli því framkvæmdin ekki í sér breytingu á stærð og umfangi sjókvíaeldis. Þá feli hún ekki í sér nýtingu náttúruauðlinda eða aukna úrgangsmýndun. Að mati stofnunarinnar kunni áhrif af notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar fyrst og fremst að felast í hugsanlegri uppsöfnun kopars í botnseti sem geti haft skaðleg áhrif á botndýralíf og ástand sjávar á tilteknum svæðum. Talið sé að lífríki í sjónum stafi ekki hætta af völdum þungmálma í náttúrulegum styrk. Styrkur kopars í seti á Íslandi sé breytilegur en almennt nokkuð hár samanborið við önnur lönd. Í reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns séu sett umhverfismörk fyrir málma í sjávarseti hér við land. Þar séu efri mörk náttúrulegra gilda skilgreind á bilinu 70-250 mg/kg. Styrkur undir 70 mg/kg flokkist sem lág eða mjög lág gildi. Styrkur kopars í seti í Patreksfirði og Tálknafirði hafi mælst á bilinu 26,9-45,4 mg/kg, sbr. vöktun framkvæmdaraðila við Eyri 2018 og 2020, Laugardal 2019 og vöktun Arctic Sea Farm við Hvannadal og Kvígindisdal 2019. Með tilliti til umsagna Umhverfisstofnunar og með hliðsjón af fyrirhugaðri vöktun og mögulegum mótvægisaðgerðum, þ.m.t. mögulegum viðbrögðum og inngripum leyfisveitenda ef tilefni sé til, telji Skipulagsstofnun að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum.

Í niðurstöðu sinni vísar Skipulagsstofnun til þess að í umsögn Hafrannsóknastofnunar sé vikið að staðsetningu sýnatökustöðva vegna þeirra mælinga á styrk kopars í botnseti sem þegar hafi farið fram. Að mati Skipulagsstofnunar þurfi að hafa samráð við Umhverfisstofnun við útfærslu vöktunar og staðsetningu sýnatökustöðva til að tryggja að botn sé vaktadur þar sem líklegast sé að uppsöfnun á kopar eigi sér stað. Þá telji Skipulagsstofnun rétt að í starfsleyfi séu skýr ákvæði um hvernig vöktun og samráði við Umhverfisstofnun skuli vera háttað, sem og hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi svo heimilt sé að nota ásætuvarnir sem innihaldi koparoxíð. Var niðurstaða Skipulagsstofnunar eins og fyrr greinir að hin umdeilda framkvæmd skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun aflaði umsagna sem hluta af rannsókn málsins á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Er í þessu sambandi rétt að áréttta að Skipulagsstofnun er ekki bundin af þeim umsögnum sem hún aflar við lögbundna meðferð máls,

enda geta umsagnaraðilar, að teknu tilliti til þeirra atriða sem falla undir starfssvið þeirra, komist að gagnstæðri niðurstöðu um hvort mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram eða ekki. Í 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum er ekki kveðið á um fortakslausa skyldu þess efnis að fram komi í umsögn umsagnaraðila hvort tilkynning geri nægilega grein fyrir framkvæmd, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun, heldur ber að greina frá því eftir því sem við á hverju sinni. Að virtri þeirri breytingu á framkvæmd sem um ræðir verður talið að umsögn Umhverfisstofnunar uppfylli kröfur umrædds reglugerðarákvæðis. Í umsögn Matvælastofnunar er ekki rökstutt sérstaklega hvernig breytingin hafi í för með sér bættar og öruggari aðstæður til eldis hvað varði dýraheilbrigði- og velferð. Skipulagsstofnun reisti niðurstöðu sína ekki á þessu atriði og verður að telja nefndan ágalla óverulegan með hliðsjón af málsatvikum í heild.

Lagði Skipulagsstofnun að lokum sjálfstætt mat á það hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum, svo sem henni bar, og komst að því að svo væri ekki. Röksemdir stofnunarinnar fyrir þeirri niðurstöðu verður að skoða í því ljósi að ekki er ætlast til þess að í ákvörðun um matsskyldu, vegna breytingar á framkvæmd sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum, séu metin að nýju umhverfisáhrif hinnar upprunalegu framkvæmdar heldur einskorðast ákvörðunin við þau áhrif sem breytingin getur kallað fram. Eðli máls samkvæmt fer það eftir þeirri breytingu á framkvæmd sem ákvörðun snýst um hvaða atriði sem tiltekin eru í 1.-3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 vega þyngra en önnur við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif breytingarinnar teljist umtalsverð. Það að framkvæmd eða breyting á henni falli undir einhvern liðanna leiðir ekki sjálfkrafa til matsskyldu, en kann eftir atvikum að gefa tilefni til að kanna sérstaklega samspil allra þeirra liða sem upp eru taldir í 2. viðauka. Miða verður við þá tilhögun breyttrar framkvæmdar sem tilkynnt er af framkvæmdaraðila og studd þeim gögnum sem við á að teknu tilliti til eðlis og umfangs framkvæmdar, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015, eftir atvikum að teknu tilliti til mótvægisáðgerða. Þá kann reynsla af upprunalegu framkvæmdinni, vöktun og mótvægisáðgerðum að gefa vísbindingu um hver áhrif breytingarinnar kunni að verða. Að þessu virtu var að áliti úrskurðarnefndarinnar lagt mat á þá þætti sem máli skiptu um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni. Þá tók Skipulagsstofnun við það mat, sem áður er fjallað um, viðhlítandi tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka nefndra laga, auk þess að koma með ábendingar varðandi samráð og vöktun.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hún tók hina kærðu matsskylduákvörðun, lagt tilhlýðilegt mat á efni málsins og rökstutt niðurstöðu sína með fullnægjandi hætti. Í því sambandi er rétt að taka fram að ekki verður séð að sú staðreynd að framkvæmdaraðili hóf notkun á eldisnótum með koparoxíði án þess að það væri heimilt samkvæmt þágildandi starfsleyfi, þótt ámælisvert sé, hafi haft áhrif á málsmeðferð eða niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar skv. lögum nr. 106/2000. Ógildingarkröfu kæranda er því hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 14. janúar 2021 um að notkun eldisnóta með ásætuvörn í sjóakvíaldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)