



LEX ehf.
Kristín Edwald
Borgartúni 26
105 Reykjavík

UMHVERFIS- OG
AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 101 Reykjavík
sími: 545 8600 postur@uar.is
umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 20. nóvember 2018
Tilv.: UMH18100030/20-1

Vísað er til umsóknar Kristínar Edwald lögmanns, lögmannsstofnunar LEX, fyrir hönd Fjarðalax hf., dags. 10. og 25. október 2018, um undanþágu frá starfsleyfi fyrir starfsemi fyrirtækisins.

1. Beiðni um undanþágu.

Samkvæmt erindinu er óskað eftir undanþágu ráðherra frá kröfu um starfsleyfi á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir til framleiðslu á 10.700 tonnnum árlega af laxi í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði. Vísað er til þess að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi með úrskurði sínum frá 4. október 2018 í máli nr. 6/2018 fellt úr gildi starfsleyfi Fjarðalax hf. veitt af Umhverfisstofnun vegna laxeldis í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði. Taldi úrskurðarnefndin að matsskýrsla framkvæmdaraðila og álit Skipulagsstofnunar á henni hafi ekki verið lögmætur grundvöllur fyrir ákvörðun um veitingu starfsleyfis, en áður hafði úrskurður fallið um rekstrarleyfi framkvæmdaraðila sem var útgefið af Matvælastofnun, en það var einnig fellt úr gildi. Jafnframt kemur fram að úrskurðarnefndin hafi með úrskurði nr. 141/2018 frá 5. október 2018 hafnað beiðni fyrirtækisins um að réttaráhrifum úrskurðar í máli nr. 6/2018 yrði frestað þar til endanleg niðurstaða dómstóla um lögmæti þess lægi fyrir, en fyrir liggur að beiðni um frestun réttaráhrifa var vísað frá af hálfu úrskurðarnefndarinnar. Fram kemur í erindinu að fyrirtækið hyggist láta reyna á lögmæti úrskurðar úrskurðarnefndarinnar fyrir dómstólum. Með hliðsjón af hagsmunum fyrirtækisins og samfélagsins á Vestfjörðum telji fyrirtækið að ríkar ástæður mæli með því að fallist verði á beiðni um tímabundna undanþágu frá starfsleyfi. Sé undanþágunni ætlað að brúa bilið þangað til endanleg niðurstaða dómstóla liggja fyrir. Starfsemi félagsins sé í fullum gangi og hafi verið um árabíl. Bent sé á að það taki um ár frá klaki á hrognum þar til seiði verði klár til sjógöngu. Í umsókninni er vakin sérstök athygli á mögulegu vanhæfi ráðherra til að taka afstöðu til beiðninnar. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 12. október 2018, til Lex lögmannsstofu, kom fram að ráðuneytið teldi ekki að ráðherra væri vanhæfur til að afgreiða umrædda beiðni. Í bréfinu sagði að ekki væru að mati ráðherra fyrir hendi aðstæður sem væru til þess fallnar að draga óhlutrægni hans í efa með réttu, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993. Varðandi rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu er vísað til framangreinds bréfs.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er ráðherra heimilt, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Í 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit kemur fram að ráðherra sé heimilt, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi enda sé fram komin fullnægjandi starfsleyfisumsókn til útgefanda starfsleyfis og, ef við á, að fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum eða niðurstaða um matskyldu starfseminnar. Þá kemur fram að afmarka skuli undanþágu við þá þætti sem nauðsyn krefur í samræmi við þá meginreglu að allur atvinnurekstur

skuli hafa gilt starfsleyfi. Þá skal við veitingu undanþágu kveða á um að rekstraraðili fylgi öðrum ákvæðum útgefins starfsleyfis eða starfsleyfistillögu og skýrslugjöf rekstraraðila til útgefanda starfsleyfis um framgang nauðsynlegra úrbóta sem tengjast forsendum undanþágu. Samkvæmt 13. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar sem fellur undir 5. og 6. gr. laganna fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld.

Ráðuneytið sendi framangreint erindi með bréfum, dags. 12. október 2018, til umsagnar Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar og Matvælastofnunar með afriti á Heilbrigðisnefnd Vestfjarða og Kristínu Edwald f.h. Fjarðalax hf. Þá sendi ráðuneytið undanþágubeiðnina til kæranda í máli nr. 6/2018 með bréfum dags. 17. október 2018 til athugasemda. Kærendur í málinu voru Náttúruverndarsamtök Íslands, Náttúruverndarsamtökin Laxinn lifi, Akurholt ehf. og Geiteyri ehf., eigendur Haffjarðarar í Hnappadal, Ari P. Wendel, eigandi Kirkjubóls í Arnarfirði og veiðiréttarhafi í Fífustaðadal, Víðir Hólm Guðbjartsson, eigandi Grænuhlíðar í Arnarfirði og veiðiréttarhafi í Bakkadal, Flugá og net ehf., rekstrarfélag Vatnsdalsár á Barðaströnd, Atli Árdal Ólafsson, eigandi hluta veiðiréttar í Hvannadalsá, Langadalsá og Þverá í innanverðu Ísafjarðardjúpi og Varpland ehf., eigandi hluta veiðiréttar í Langadalsá og Hvannadalsá, og veiðifélag Laxár á Ásum. Óttar Yngvason kemur fram fyrir hönd þeirra sem kærðu málið til úrskurðarnefndarinnar að undanskildri Flugá og neti ehf., rekstrarfélagi Vatnsdalsár á Barðaströnd. Auk þess að afla umsagna fundaði ráðuneytið með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu til að afla frekari upplýsinga vegna málsins, en Fjarðalax hf. sótti einnig um rekstrarleyfi vegna starfseminnar til bráðabirgða hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti á grundvelli laga nr. 71/2009 um fiskeldi.

2. Umsögn Umhverfisstofnunar.

Í umsögn Umhverfisstofnunar til ráðuneytisins, dags. 29. október 2018, kemur fram að umrætt starfsleyfi Fjarðalax hf., sem úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi úr gildi þann 4. október 2018, hafi verið gefið út þann 13. desember 2017 fyrir 10.700 tonna ársframleiðslu á laxi í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði. Í umsögninni segir að framkvæmdaraðili og viðkomandi stofnanir þurfi að bregðast við þeim annmörkum sem úrskurðarnefndin hafi talið vera á útgáfu starfsleyfisins og að vinna þurfi á ný úr umsóknargögnum. Framkvæmdaraðili þurfi að gera betur grein fyrir valkostum varðandi framkvæmdina, sbr. niðurstöðu úrskurðarnefndar. Umhverfisstofnun, sem leyfisveitandi, þurfi því næst að meta hvort þær upplýsingar sem berist frá framkvæmdaraðila séu fullnægjandi svo hægt sé að vinna áfram að útgáfu starfsleyfis. Þá verði farið í að auglýsa starfsleyfistillögu að nýju. Nánari útlistun á því ferli sem farið verði í megi finna í umsögn Skipulagsstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 25. október sl. Umhverfisstofnun líti svo á að fyrir liggja umsókn um starfsleyfi fyrir framkvæmdinni og að fyrir liggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, þótt bæta þurfi úr tilteknum annmörkum á matinu. Umhverfisstofnun bendir þá á að í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 141/2018 frá 5. október 2018 um frestun réttaráhrifa úrskurða í málum nr. 3, 4, 5, 6 og 12/2018, segi að með þá miklu hagsmuni í huga sem hér um ræði þyki rétt að vekja athygli á að í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 sé að finna heimildir til handa ráðherra, ef ríkar ástæður mæli með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Þá bendir Umhverfisstofnun á að áður en úrskurður hafi fallið hafi stofnunin fallist á breytta staðsetningu eldissvæða eftir ítarlega skoðun. Lögð hafi verið fram matsskyldufyrirspurn hjá Skipulagsstofnun vegna þeirra nýju staðsetningar sem hafi talið færslu svæðanna ekki háða mati á umhverfisáhrifum. Því líti Umhverfisstofnun til þeirrar staðsetningar varðandi vinnslu nýs starfsleyfis. Að mati Umhverfisstofnunar eru fyrir hendi lagaskilyrði til að veita undanþágu frá starfsleyfi, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 og 6. gr. laga nr. 7/1998.

Í umsagnarbeiðni til Umhverfisstofnunar óskaði ráðuneytið sérstaklega eftir upplýsingum um tiltekin atriði og afriti af gögnum eftir því sem við ætti. Í svörum Umhverfisstofnunar við spurningum ráðuneytisins kemur m.a. eftirfarandi fram:

- a) Rekstraraðili hafi verið með útgefið eldra starfsleyfi í Patreks- og Tálknafirði þegar starfsleyfið sem var fellt úr gildi var gefið út. Ákvörðun um að fella úr gildi starfsleyfið hafi því einnig náð til þess ákvæðis í starfsleyfinu sem segir að með gildistöku starfsleyfisins frá 13. desember 2017 þá falli niður eldra starfsleyfi sem var gefið út 24.

maí 2011 og sem gildir til 31. maí 2027. Það starfsleyfi, sem heimilaði framleiðslu á 3.000 tonnum af laxi og 398 tonnum af þorski á ársgrundvelli í Patreks- og Tálknafirði, sé því í gildi. Í því starfsleyfi sé ekki að finna ákvæði um hámarkslífmassa á hverjum tíma. Hins vegar þurfi að gæta að staðsetningum eldissvæða sem hafi ekki verið hin sömu. Óvíst sé hvort framkvæmdaraðili geti nýtt sér það starfsleyfi vegna staðsetninga, en hann hafi sótt um undanþágu frá starfsleyfi en ekki undanþágu frá ákvæði eldra starfsleyfis m.t.t. staðsetningar. Einnig megi benda á að framleidd hafi verið seiði fyrir nýju svæðin og byggi þau á kynslóðaskiptu eldi ólíkt fyrra leyfi.

- b) Að hálfu stofnunarinnar þurfi að vinna á ný úr umsóknargögnum. Framkvæmdaraðili þurfi að gera betur grein fyrir valkostum varðandi framkvæmd, sbr. niðurstöðu úrskurðarnefndar. Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun þurfi svo að meta hvort þær upplýsingar sem berist frá framkvæmdaraðila séu fullnægjandi svo hægt verði að vinna áfram að útgáfu starfsleyfis. Framkvæmdaraðili hafi þegar hafið vinnu með Skipulagsstofnun við umfjöllun um frekari valkostagreiningu. Ekki liggi fyrir á þessari stundu hversu langan tíma það ferli muni taka. Umhverfisstofnun fylgist með þeirri vinnu og taki svo afstöðu til viðbótargagna við leyfisveitingu. Þá verði farið í að auglýsa starfsleyfistillögu að nýju þar sem gefist tækifæri til athugasemda áður en starfsleyfi verði hugsanlega gefið út að nýju.
- c) Í upplýsingum framkvæmdaðila til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins varðandi útgáfu á rekstrarleyfi til bráðabirgða komi fram að framkvæmdaraðili hafi sett út seiði á eldissvæði við Þúfneyri í Patreksfirði. Gera megi ráð fyrir að lífmassi verði mestur vegna þeirrar útsetningar í maí 2020 eða um 5,9 þúsund tonn og slátrun hefjist það sama ár. Miðað við að rekstrarleyfi til bráðabirgða verði veitt til tíu mánaða þá verði lífmassi í ágúst 2019 rúmlega 3 þúsund tonn. Áætlanir geri svo ráð fyrir útsetningu 1.750.000 seiða í Tálknafirði sumarið 2019. Eldi á seiðunum sé þegar hafið í seiðastöðvum félagsins í Tálknafirði og Þorlákshöfn. Áætlað sé að lífmassi nái hámarki í febrúar 2021 og verði þá tæplega 8,5 þúsund tonn.
- d) Umhverfisstofnun byggi eftirlit sitt á skilyrðum gildandi starfsleyfis hverju sinni eða eftir atvikum skilyrðum undanþágu. Ef starfsleyfi eða undanþága sé ekki til staðar eða ef ekki sé farið að skilyrðum starfsleyfis/undanþágu sé frávik skráð og því fylgt eftir. Ef umbeðin undanþága yrði veitt myndi framkvæmdaraðili hafa heimild til útsetningar seiða og að ala þau samkvæmt ákvæðum hins ógilda starfsleyfis. Mikilvægt sé að taka fram að starfsleyfið hafi ekki verið fellt úr gildi á þeim forsendum að skilyrði skorti um mengunarvarnir og telji stofnunin að ákvæði þess ásamt nýjum staðsetningum séu fullnægjandi.
- e) Rétt sé að framkvæmdaraðila verði gert að fara að ákvæðum hins ógilda starfsleyfis verði undanþága veitt. Framkvæmdaraðila skuli gert að vinna með virkum hætti að starfsleyfisumsókn sinni og veita allar upplýsingar fljótt og vel sem stofnanir óski eftir við vinnslu starfsleyfis.

Umhverfisstofnun mælir með því í umsögn sinni að framkvæmdaraðila verði veitt undanþága frá starfsleyfi á meðan unnið sé að ákvörðun um útgáfu starfsleyfis á ný. Umhverfisstofnun telur rétt að miða við að undanþágan gildi í allt að tíu mánuði, til samræmis við þá heimild sem nýleg breyting á lögum um fiskeldi geri ráð fyrir hvað varðar rekstrarleyfi til bráðabirgða.

3. Umsögn Skipulagsstofnunar.

Í umsagnarbeiðni ráðuneytisins til Skipulagsstofnunar var óskað eftir umsögn Skipulagsstofnunar um það hvort og þá að hvaða leyti fyrir lægi mat á umhverfisáhrifum vegna eldisframkvæmdanna og/eða ákvörðun um matsskyldu þeirra. Jafnframt var óskað eftir frekari upplýsingum ef þær væru tiltækar.

Í umsögn Skipulagsstofnunar frá 25. október 2018 kemur fram að framkvæmdirnar hafi undirgengist mat á umhverfisáhrifum og að fyrir liggi matsskýrsla framkvæmdaraðila frá 6. maí 2016 og álit Skipulagsstofnunar frá 23. september 2016. Jafnframt liggi fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 11. apríl 2018 um að breyting á staðsetningu eldissvæða í Patreksfirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Skipulagsstofnun hafi áður upplýst að stofnunin telji að unnt eigi að vera að koma til móts við

framkomna úrskurði með því að taka saman greinargerð um valkosti og fjalla um í leyfisveitingaferli án þess að fram fari málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Einnig komi til greina að málsmeðferð fari fram að nýju samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Forsendur stofnunarinnar fyrir því að leggja til fyrrnefndu leiðina sé að fyrir liggi að ekki sé í reynd um að ræða aðra raunhæfa valkosti, heldur skýrslugerð sem feli í sér að útskýra þróun þeirrar framkvæmdatilhögunar sem hafi orðið ofan á, sem og að fjalla um þá kosti sem tilgreindir séu í úrskurðum úrskurðarnefndar. Stofnunin hafi þó lagt áherslu á að það sé framkvæmdaraðila að ákveða hvort þeir telji þörf á eða kjósi að fara í ítarlegri málsmeðferð.

Fjarðalax ehf. hafi, í framlögðum viðbótargögnum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þann 16. október 2018, sett fram tillögu að ítarlegri málsmeðferð í því skyni að bæta úr þeim annmörkum sem úrskurðarnefndin hafi talið vera á undirbúningi vegna leyfis fyrirtækisins.

Skipulagsstofnun kveðst í öllum aðalatriðum vera sammála þeirri tillögu sem þar sé lögð fram og telji jafnframt að sá tímarammi sem þar sé settur fram eigi að geta verið raunhæfur, enda verði framvinda mála markviss af hálfu framkvæmdaraðila og fái sérstakan forgang hjá viðkomandi stjórnvöldum, þegar þau komi til umfjöllunar og afgreiðslu. Stofnunin telji að tímamörk undanþágu frá starfsleyfi eigi að taka mið af tímaáætlun sem sett sé fram í viðbótargögnum framkvæmdaraðila frá 16. október sl., að viðbættum þeim tíma sem leyfisveitendur telji þurfa koma til eftir að álit Skipulagsstofnunar liggi fyrir.

Skipulagsstofnun telji að í tímabundinni undanþágu frá starfsleyfi eigi ekki að hvika frá þeim umhverfiskröfum sem gengið sé út frá í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna og þeim leyfum sem felld hafa verið úr gildi. Skipulagsstofnun telur jafnframt að mikilvægt að skýrt komi fram í tímabundinni undanþágu frá starfsleyfi hver skuli hafa eftirlit með starfsemi á meðan undanþágan sé í gildi.

Í umsögn Skipulagsstofnunar segir að stofnunin geri ekki athugasemdir við að veitt verði tímabundin undanþága frá starfsleyfi til rekstraraðila og telur að við þá ákvörðun eigi að horfa til þess að undanþágan veiti svigrúm til að bæta úr áðurnefndum annmörkum miðað við markvissa framvindu í þeim málum af hálfu bæði framkvæmdaraðila og stjórnvalda sem og að tryggð sé sambærileg umhverfisvernd, vöktun og eftirlit og gengið er út frá í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna og þeim leyfum sem felld hafi verið úr gildi.

4. Umsögn Matvælastofnunar.

Í umsögn Matvælastofnunar frá 22. október 2018 segir að ljóst sé að fyrrgreindir úrskurðir úrskurðarnefndarinnar muni að óbreyttu hafa gríðarleg neikvæð áhrif á starfsemi Fjarðalax hf. og þau samfélög þar sem þau starfi, sbr. erindi fyrirtækisins frá 12. október 2018 og minnisblöð Byggðastofnunar um blikur á lofti í atvinnulífi Vestfjarða og byggðaleg áhrif fiskeldis á Vestfjörðum, sem stofnunin hafi undir höndum vegna erindis um rekstrarleyfi til bráðabirgða, sbr. 2. mgr. 21. gr. c laga nr. 71/2008.

Í umsögn stofnunarinnar segir að lög nr. 71/2008 um fiskeldi taki til eldis vatnafiska og nytjastofna sjávar á íslensku forráðasvæði og fari Matvælastofnun með framkvæmd laganna og sinni eftirliti með því að ákvæðum laganna sé fylgt.

Matvælastofnun bendir á að í 21. gr. c laga um fiskeldi segi að sé fiskeldisstöð rekin án þess að rekstrarleyfi sé í gildi skuli Matvælastofnun stöðva starfsemina. Beri lögreglu að veita Matvælastofnun liðsinni ef tilefni sé til í því skyni. Í þessum tilvikum sé Matvælastofnun heimilt að slátra eða farga eldisdýrum, fjarlægja búnað sem notaður hafi verið til starfseminnar og gera aðrar nauðsynlegar ráðstafanir, sbr. 21. gr. b laganna á kostnað þess aðila sem rekið hafi fiskeldisstarfsemi án leyfis. Úrræðið sé byggt á þeim almennu sjónarmiðum stjórnsýsluréttarins sem kveða á um að þegar leyfi sem stjórnvald hefur veitt sé fellt úr gildi hafi sá sem leyfið fékk ekki lengur rétt til þeirra athafna sem leyfið var forsenda fyrir.

Í umsögninni kemur fram það mat Matvælastofnunar að sambærileg sjónarmið eigi við varðandi ákvarðanir atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um veitingu bráðabirgðarekstrarleyfis skv. 21. laga

nr. 71/2008 og um undanþágu umhverfis- og auðlindaráðherra frá kröfu um starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 7/1998.

Að mati Matvælastofnunar beri að líta til þess að Arctic Sea Farm hf. hafi hafið starfsemi sína í góðri trú og hafi haft réttmætar væntingar fyrir starfsemi sinni og framkvæmdum samkvæmt útgefnu leyfi. Mikilvægt sé að stjórnarsýsluákvæðanir sem teknar séu um starfsemi fyrirtækisins hafi ekki í för með sér eyðileggingu verðmæta að óþörfu sem og að fyrirtækinu verði gert kleift að bæta úr annmarka þeim sem úrskurðarnefndin hafi talið vera á útgáfu rekstrarleyfisins og/eða að fyrirtækinu verði tryggður sá réttur að láta reyna á lögmati ógildingarinnar fyrir almennum dómstólum og að það úrræði sé í raun og veru til staðar. Með því sé átt við að slíkar stjórnarsýsluákvæðanir valdi ekki óafturkræfu tjóni og röskun á starfseminni áður en niðurstaða dómstóla liggja fyrir. Sérstaklega beri að hafa í huga varðandi síðastnefnda sjónarmiðið að starfsemi fyrirtækisins á grundvelli leyfisins sé hafin og búið sé að leggja í mikla fjárfestingu vegna útgefna leyfa Matvæla- og Umhverfisstofnunar. Þannig hafi fyrirtækið hafið framleiðslu seiða á grundvelli leyfisins og gert ráðstafanir varðandi búnað og uppsetningu hans. Vísað sé í erindi fyrirtækisins um afleiðingar þess að ekki verði hægt að starfa í samræmi við útgefna leyfi.

Matvælastofnun bendir á að í erindi fyrirtækisins frá 16. október 2018 til atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytisins vegna beiðnar um bráðabirgðarekstraleyfi sé bæði að finna útlitun á hversu langan tíma það kunni að taka að fá úrlausn málsins fyrir dómstólum sem og tímasetta verkáætlun um hvernig fyrirhugað sé að bæta úr þeim ágöllum sem úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála telji vera á umhverfismatinu. Áætlað sé að ferlið taki a.m.k. sjö mánuði og til viðbótar megi af fenginni reynslu gera ráð fyrir einhverjum tögum, auk þess sem gera þurfi ráð fyrir málsmeðferð vegna leyfisumsókna hjá bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun. Sá fyrirvari sé settur í erindinu að eftir eigi að kynna áætlunina fyrir Skipulagsstofnun og leita leiðsagnar stofnunarinnar um framhaldið. Matvælastofnun hafi hvorki forsendur til að gera athugasemdir við þær áætlanir sem fyrirtækið hafi kynnt fyrir ráðuneytinu til að leita úrlausna dómstóla né bæta úr meintum ágalla á umhverfismati.

Að mati Matvælastofnunar mæla ríkar ástæður með því að fallist verði á beiðni fyrirtækisins um undanþágu ráðherra frá kröfum um starfsleyfi.

Í tölvupósti Matvælastofnunar til lögmanns hjá lögmannsstofnun Lex, dags. 4. október sl., sem fylgdi með umsókn um umrædda undanþágu frá starfsleyfi, segir að Matvælastofnun telji hugmyndir þess efnis að hægt sé að færa eldisfisk í Patreks- og Tálknafirði til nálæggra eldissvæða algjörlega óraunhæfa og andstæða sjónarmiðum um velferð fisksins. Eldisfiskurinn sem sé í kvíum í fjörðunum sé kominn í þá stærð að hann sé laus í hreistri og því viðkvæmur fyrir flutningi. Komið sé fram í október og hitastig farið að lækka og muni lækka enn frekar á næstu vikum sem geri hann enn viðkvæmari. Við flutning á fisknum þyrfti að byrja á að þrengja að honum í nót, dæla honum í brunnbát, flytja og dæla síðan aftur á ný, allt með tilheyrandi röskun á velferð og heilsu fisksins. Þá liggja fyrir að fiskurinn sé að hluta til smitaður af nýrnaveiki og því ótækt að flytja hann á önnur ósýkt svæði. Segir að stofnunin myndi leggja gegn slíkum flutningi sem og að búast mætti við miklum afföllum að óþörfu ef af honum yrði. Þá hafi fyrirtækin þegar framleitt seiði til útsetningar vegna rekstrarleyfa í Patreks- og Tálknafirði. Þau seiði muni ekki rúmast innan annarra leyfa fyrirtækjanna þar sem þau leyfi geri ráð fyrir kynslóðaskipti sjókvíaelði. Einnig hafi verið framleidd seiði sem áætlað sé að fari á þau svæði.

5. Athugasemdir kæranda í máli nr. 6/2018 hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Þann 2. nóvember 2018 bárust ráðuneytinu í bréfi athugasemdir frá Óttari Yngvasyni, f.h. níu kæranda í máli nr. 6/2018 hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Einnig bárust ráðuneytinu viðbótar upplýsingar með bréfi dags. 13. og 19. nóvember sl. þar sem ráðuneytinu voru send svör Matvælastofnunar, dags. 9. og 19. nóvember sl., við fyrirspurn Óttars um seiði sýkt af nýrnaveiki. Í bréfi kæranda til ráðuneytisins koma fram athugasemdir um mögulegt vanhæfi Matvælastofnunar, Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar til að veita umsagnir í málinu. Ráðuneytið bendir á að umsagnir framangreindra stofnana fela í sér faglegt álit þeirra í samræmi við hlutverk umræddra stofnana eins og þau eru tilgreind í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, skipulagslögum, nr. 123/2010, lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun og lögum nr. 30/2018 um Matvælastofnun. Umræddar umsagnir eru auk þess ekki bindandi við meðferð

máls þessa og fela ekki í sér töku stjórnvaldsákvörðunar. Eiga ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt vanhæfi því ekki við þegar um er að ræða gerð slíkra umsagna, en þau lög gilda um stjórnvaldsákvörðanir, þ.e. þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Auk þessa bendir ráðuneytið á að vanhæfisástæður geta eingöngu átt við um tiltekinn starfsmann eða nefndarmann og getur stofnun ekki talist vanhæf til meðferðar máls í skilningi stjórnsýsluréttarins.

Í bréfinu frá 2. nóvember sl. er sett fram krafa um að ráðherra hafni eða vísi frá umsókn um undanþágu frá starfsleyfi þar sem engin lög standi til þess að leyfa starfsemi umsækjanda til skemmri eða lengri tíma án þess að lögbundið mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram. Fram kemur að kærendur hafi farið í lauslega athugun á þeim undanþágum sem ráðherra hafi veitt síðasta áratug og telji að ráðherra hafi hingað til aldrei beitt undanþáguheimild laga nr. 7/1998 í tilvikum þar sem framkvæmdir eða starfsemi falli undir lög nr. 106/2000.

Í bréfinu segir að tilskipun 2011/92/ESB heimili ekki að víkja frá málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum nema í sérstökum tilvikum, sbr. 4. mgr. 2. gr. hennar, og þá skuli ríki veita borgurunum upplýsingar og tilkynna framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fyrir fram um beitingu slíkrar undanþágu. Samkvæmt tilskipun 2014/52/ESB um breytingu á fyrrgreindri tilskipun, verði slík ákvörðun einungis tekin um framkvæmd í heild sinni og í því tilviki að ákvæði tilskipunar 2011/92/ESB um málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum myndi hafa neikvæð áhrif á framkvæmdina og tilgangi reglnanna væri allt að einu náð. Skilyrði fyrir beitingu þessarar undanþágu séu nokkur skv. 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Hvorki þau skilyrði né skilyrði 5. mgr. ákvæðisins virðist vera uppfyllt, en 5. mgr. hafi komið inn með tilskipun 2014/52/ESB. Þá segir að undanþáguheimild laga nr. 7/1998 eigi sér enga stoð í reglum EES-réttar þegar um sé að ræða leyfisveitingar fyrir matsskylda starfsemi.

Í athugasemdum segir að ekki verði séð að undanþáguheimild ráðherra hafi, frá því hún hafi fyrst verið leidd í lög með gildistöku laga nr. 7/1998, verið ætlað að eiga við um framkvæmd eða starfsemi sem hafi svo umtalsverð umhverfisáhrif að hún lúti málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Lög nr. 7/1998 gildi um margskonar eðlisólíka starfsemi sem annars vegar varði hollustuhætti og hins vegar mengun. Í langfæstum tilvikum sé um að ræða starfsemi sem hafi svo mikil áhrif á umhverfið að áhrif hennar þurfi að meta með tilliti til umhverfisáhrifa samkvæmt lögum nr. 106/2000. Upphaflega lagaákvæðið hafi verið í 7. gr. laga nr. 7/1998 og hafi hljóðað við setningu laganna svo: „Þegar sérstaklega stendur á getur ráðherra, að fenginni umsögn heilbrigðisnefndar eða Hollustuverndar ríkisins, veitt undanþágu frá einstökum greinum reglugerða sem settar eru skv. 4. og 5. gr.“ Ljóst sé af samhenginu að heimild ráðherra hafi ekki náð til þess að leyfa mengandi starfsemi án starfsleyfis, heldur til að víkja frá einstökum kröfum reglugerða sem hann skyldi setja í samræmi við ákvæði laganna. Verði þannig ekki séð að undanþáguheimild ráðherra hafi, þegar hún hafi verið leidd í lög, verið ætlað að ná til þess að hann veitti undanþágu frá kröfu um starfsleyfi, heldur fremur að henni hafi einungis verið ætlað veita ráðherra í undantekningartilvikum heimild til að veita undanþágu frá tilteknum kröfum í reglugerð og starfsleyfi sem væri í gildi. Með lögum nr. 98/2002 hafi lögum nr. 7/1998 verið breytt í því skyni að styrkja lagastoð vegna starfsleyfisútgáfu og kveða skýrt á um að óheimilt væri að hefja rekstur án útgefins starfsleyfis, en ekki hafi ætlunin verið að breyta framkvæmd laganna. Ekki sé í greinargerð með lagabreytingunni að finna sérstaka skýringu á breyttu orðalagi ákvæðisins, það sé vísað til „undanþágu frá starfsleyfi“ í stað orðalagsins „undanþágu frá einstökum greinum reglugerða“, en ljóst virðist af framangreindu samhengi að ekki hafi í öllu falli verið ætlunin að víkka út undanþáguheimild ráðherra, sbr. einnig orðalagið „ríkar ástæður“ og „tímabundna“.

Í stjórnsýsluframkvæmd virðist hafa verið talið að ekki væri ástæða til að undanþáguheimildin næði lengra, í þeim tilvikum sem hún gæti náð til þess að heimila starfsemi tímabundið, en að veita fyrirtækjum leyfi til að starfa í skamman tíma við þær aðstæður að starfsleyfi þeirra væru að renna út og Umhverfisstofnun hafi enn ekki náð að endurnýja leyfi þeirra. Vísað er í því sambandi til umfjöllunar í drögum að frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra 15. janúar 2016, en þar sagði í greinargerð: „Telja verður afar mikilvægt að skýrt sé hvaða kröfur séu gerðar til þeirrar starfsemi sem fellur undir umrædda löggjöf og að nánar sé afmarkað í hvaða tilvikum unnt sé að veita undanþágur frá slíkum kröfum. Í frumvarpi þessu er því lagt til að heimild ráðherra verði afmörkuð þannig að undanþágur frá ákvæðum reglugerða verði eingöngu veittar tímabundið og einungis í þeim tilvikum

þegar gert er ráð fyrir þeim í viðkomandi reglugerðum. Þá er lagt til að í stað heimildar ráðherra til að veita undanþágu frá starfsleyfi hafi Umhverfisstofnun heimild til að framlengja gildistíma starfsleyfa á meðan nýtt starfsleyfi er í vinnslu, enda hafi fullnægjandi umsókn um nýtt starfsleyfi borist. Mikilvægt er að rekstraraðili hafi ætíð starfsleyfi og eðlilegra að leyfisveitandi framlengi gildistíma starfsleyfis í stað ráðherra eins og nú er.“

Veiti ráðherra undanþágu í því máli sem hér liggja fyrir, væri það ekki aðeins í fyrsta sinn sem veitt væri undanþága fyrir starfsemi sem hefur svo mikil áhrif á umhverfið að skylt sé að meta áhrif hennar á umhverfið, heldur gengi ráðherra gegn þeirri stjórnsýslufrankvæmd að undanþága væri aldrei veitt nema að því tilskilyldu að umsækjandi hefði skilað inn fullnægjandi umsókn um starfsleyfi. Að gengnum úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 6/2018 liggja fyrir bindandi niðurstaða þar til bærð aðila, hliðsettu stjórnvaldi við ráðherra, um að fullnægjandi starfsleyfisumsókn umsækjanda hafi ekki legið fyrir. Ráðherra sé ekki rétt að ganga gegn úrlausn úrskurðarnefndarinnar að þessu leyti frekar en öðru. Umsókn liggja enn ekki fyrir svo fullnægjandi sé, enda sé ljóst að ekki hafi verið bætt úr annmörkum þeim er úrskurðarnefndin hafi fundið á henni og grundvelli hennar.

Í máli þessu komi einnig til skoðunar 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 varðandi undanþáguheimildina. Ljóst sé að samkvæmt reglugerðarákvæðinu sé ekki gert ráð fyrir að undanþága sé veitt nema (i) fullnægjandi starfsleyfisumsókn sé fram komin og (ii) fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum, ef við eigi. Þessi ákvæði eigi við í þessu máli, ef undanþáguheimild teljist á annað borð tæk. Fullnægjandi starfsleyfisumsókn sé ekki fram komin, eðli málsins samkvæmt. Og gilt mat á umhverfisáhrifum liggja ekki fyrir og heldur ekki sérstök ákvörðun um mats skyldu framkvæmdarinnar. Í ákvæðum þessum felist sérstök þrenging á heimild ráðherra til að veita undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Þá segi í reglugerðarákvæðinu að við veitingu undanþágu skuli kveða á um að fylgt skuli ákvæðum starfsleyfis eða starfsleyfistillögu. Í máli þessu sé þetta ómögulegt, þar sem aðeins liggja fyrir starfsleyfi, sem sætt hafi ógildingu. Reglugerðarákvæðið staðfesti sjónarmið kærenda, að undanþága sé ekki tækt úrræði að lögum eins og standi á í þessu tiltekna máli. Ráðherra sé að lögum meinað að veita umbeðna undanþágu frá starfsleyfi.

Í athugasemdum umræddra aðila segir að ekkert samráð við almenning hafi farið fram er umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafi lagt til framangreinda breytingu á frumvarpinu. Frumvarp ráðherra hafi verið til kynningar frá 11. apríl 2017 og síðasta umsögnin borist 15. maí 2017, en alls hafi 19 aðilar sent Alþingi umsögn um frumvarpið. Enginn umsagnaraðilanna hafi gert athugasemd við það að í frumvarpinu væri gert ráð fyrir að fella niður undanþáguheimild til handa ráðherra varðandi starfsleyfi til mengandi starfsemi. Í breytingartillögu umhverfis- og samgöngunefndar 29. maí 2017 hafi hins vegar verið nýr málslíður sem hvergi hafi verið vikið orði að í meðförum Alþingis á stjórnarfrumvarpinu á 276. þingmáli á 146. löggjafarþingi: Ráðherra er heimilt, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi. Svona hljóði lagaákvæðið nú og þessi texti sé nánast samhljóða því lagaákvæði sem hafi áður verið í lögum og fjallað hafi verið um áður í bréfi þessu; lagaákvæði sem ráðuneytið og starfshópurinn hafi lagt til í janúar 2016 að fellt yrði út af fyrrgreindum ástæðum og ráðherra hafi einnig í frumvarpi á 276. þingmáli í mars 2017 lagt til að væri ekki í lögum. Þingnefndin hafi þó bætt orðunum „kröfu um“ inn í á undan orðinu starfsleyfi, frá ákvæðinu eins og það hafi verið í lögum frá árinu 2002. Engin grein hafi verið gerð fyrir ákvæðinu í tillögu umhverfis- og samgöngunefndar í áliti hennar um frumvarpið og þá af hverju nefndin hafi talið rétt að bæta því inn í frumvarpið þrátt fyrir áðurgreind rök sem fram hafi komið í undirbúningi frumvarpsins fyrir því að fella heimildina niður. Breytingarlögin hafi verið afgreidd frá Alþingi 1. júní 2017, þremur dögum eftir að umhverfis- og samgöngunefnd hafi fyrst lagt til að ákvæðið um undanþáguheimildina kæmi inn í frumvarpið. Auk þess að þetta virðist einkar vondir lagasetningarhættir almennt séð, sé sú málsmeðferð sem hér hafi verið lýst í brýnni andstöðu við þjóðréttarskuldbindingar Íslands skv. 8. gr. Árósasamnings um rétt almenninga til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almenninga og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum, sem fullgiltur hafi verið með ályktun Alþingis nr. 46/139 frá 16. september 2011. Samkvæmt ákvæðinu skuli almenningur eiga kost á að koma að athugasemdum sínum við fyrirhugaða lagasetningu. Lagastoð fyrir veitingu undanþágu fyrir starfsemi sem sé háð mati á umhverfisáhrifum sé framangreindum annmörkum háð og að slík ákvörðun yrði ógildanleg vegna annmarkans auk þess sem beiting ráðherra á undanþágunni í þessu tilviki bryti gegn alþjóðasamningi.

Í bréfinu segir að ekkert umhverfismat áætlunar hafi farið fram varðandi þá framkvæmd sem mál þetta fjalli um. Í 3. málslið 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 segi: „Allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir skal vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða“. Svæði þau sem mál þetta varði í Tálknafirði og Patreksfirði séu utan netlaga og engar áætlanir þar um í skilningi laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana hafi verið metnar m.t.t. umhverfisáhrifa. Nú hafi skipulagsskylda verið lögbundin, með setningu framangreindra laga. Á meðan ekkert mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram á skipulagsáætlunum í samræmi við lög nr. 105/2006, sem byggist að hluta á öðrum reglum en lögum nr. 106/2000, sé einkar óvarlegt að beita nokkurri undanþágu frá starfsleyfi þar sem það myndi jafnframt þýða að starfsemi færi fram þrátt fyrir að hvorki væri lokið umhverfismati á stigi áætlunar né fullnægjandi umhverfismati á stigi framkvæmdar. Af þessum sökum væri óvarlegt af ráðherra að veita umbeðna undanþágu á þessu stigi og hugsanlega einnig ólöglegt. Loks myndi veiting ráðherra á tímabundinni undanþágu frá kröfu um starfsleyfi í mengandi starfsemi sem sæta skuli mati á umhverfisáhrifum taka úr sambandi uppkveðna úrskurði úrskurðarnefndarinnar. Úrskurður í máli nr. 6/2018 stæði ekki lengur á meðan undanþága mundi gilda. Um leið sé ljóst að ákvörðun ráðherra yrði ekki borin undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. lög nr. 130/2011. Af þessu leiði að lögmatúr úrskurður óháðrar og sjálfstæðrar úrskurðarnefndar sem sé ætlað að veita réttláta málsmeðferð í tilteknum umhverfismálum í samræmi við alþjóðasamninga, yrði „núllitet“ og umhverfismálin svipt réttlátri málsmeðferð. Að mati kæranda sé framangreint alvarlegt brot á þriðju stoð Árósasamningsins, það er réttinum til að bera ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi stjórnvalda undir óháðan og sjálfstæðan úrskurðaraðila, þegar um sé að ræða framkvæmdir sem hafi mikil áhrif á umhverfið, þ.e. 9. gr. sbr. 6. gr. samningsins. Á sama hátt gengi íslenska ríkið með slíkri undanþágu gegn ákvæðum tilskipunar 2011/92/ESB með því að taka leyfi fyrir starfsemi umsækjanda með þessum hætti úr sambandi við lög nr. 106/2000 og lög nr. 130/2011, en í 11. gr. tilskipunarinnar sé mælt fyrir um að ákvarðanir sem veiti leyfi til framkvæmda eða starfsemi sem hafi mikil áhrif á umhverfið skuli þeir sem lögvarða hagsmuni hafi, m.a. umhverfisverndarsamtök, geta borið undir dómstól eða annan óháðan og sjálfstæðan úrskurðaraðila. Réttur umhverfisverndarsamtaka til að láta reyna á endurskoðun ákvarðana fyrir óháðum og sjálfstæðum úrskurðaraðila væri að engu gerður. Almenna reglan sé auk þess sú, að stjórnvaldsákvörðunum verði skotið til æðra stjórnsýslustigs. Væri þannig brotið gegn grundvallarreglum EES-réttar um skilvirkni og jafnrétti. Kærendur leggi áherslu á að það grundvallaratriði að mat á umhverfisáhrifum sé lagaskylda hvað varði tilteknar framkvæmdir og að í tilviki sjókvíalaxeldis Arctic Sea Farm hf. sé ekki deilt um að mat á umhverfisáhrifum sé lagaskylda. Sú skylda verði ekki felld niður með því að beita undanþágu í stað leyfis sem gefið hafi verið út skv. 13. gr. laganna og síðan ógilt vegna verulegs annmarka á því. Undanþága tæki þannig einnig úr sambandi rétt almennings til þess að bera ákvörðun undir óháðan aðila. Slíkt væri m.a. brot á EES-samningnum, en úrræði umhverfisverndarsamtaka til að fá endurskoðun ákvarðana verði að vera raunhæf og virk þegar mat á umhverfisáhrifum hafi ekki farið réttilega fram. Stjórnvöldum sé skylt að bregðast við og fella á brott leyfi sem veitt hafi verið í trássi við reglur um mat á umhverfisáhrifum, sbr. dóma Evrópudómstólsins í málum C-201/02, Wells, málgreinar 64 til 66, C-215/06, framkvæmdastjórnin gegn Írlandi, málgrein 59 og C-41/11, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, málgreinar, 43, 44 og 46. Einnig er bent á að innlendar reglur sem heimili að mat á umhverfisáhrifum geti í vissum tilvikum farið fram eftir að starfsemi hafi hafist samrýmist ekki Evrópurétti þegar þær leiði til þess að framkvæmdaraðili geti farið í kringum reglurnar um mat á umhverfisáhrifum.

Í bréfinu er bent á að óheimilt sé að beita undanþáguheimild laga nr. 7/1998 nema ríkar ástæður séu fyrir hendi. Af umsókn Fjarðalax hf. megi ráða að engin rík ástæða sé til staðar í þessu máli. Þar skipti mestu að Fjarðalax hf. hafi ekki hafið laxeldisstarfsemi í Tálknafirði og að laxeldisstarfsemi í Patreksfirði á grundvelli hins ógilda starfsleyfis hafi heldur ekki verið hafin þegar leyfin hafi verið færð til úrskurðarnefndarinnar 16. janúar 2018. Eigi að síður hafi Fjarðalax hf. hafið seiðaútsetningu í Patreksfirði fimm mánuðum síðar á eigin ábyrgð, sem hafi verið aðeins um fjórum mánuðum áður en leyfi fyrir starfsemi hafi verið ógilt með endanlegum úrskurði. Umsögn Umhverfisstofnunar 10. október 2018 styðji einnig sjónarmið kæranda, en á henni sé ekki að skilja að um mikið yfirvofandi tjón sé um að ræða, heldur segi að seiði hafi „einungis verið sett út á einu eldissvæði og umfang því lítið enn sem komið er.“ Ljóst sé, þrátt fyrir þessa ótímabæru seiðaútsetningu, að hagsmunir umsækjanda séu ekki verulegir og að mati kæranda eigi þeim að vera unnt að flytja bæði eldi og

starfsmenn til nálægra eldissvæða. Seiðin séu enn smá, aðeins örfá tonn að þyngd samanlagt, og hugsanlegt sé að flytja megi þau til nálægra eldissvæða umsækjanda og móðurfélags hans í Arnarfirði. Í athugasemdum segir að efnahagsleg áhrif nýrnaveiki geti verið gífurleg, líkt og fram komi á heimasíðu Matvælastofnunar. Séu útsett seiði alvarlega sýkt af nýrnaveiki eins og Matvælastofnun hafi skýrt frá í tölvupósti 4. október 2018 sé varla önnur skynsamleg eldisleið til en að slátra seiðunum sem fyrst. Það yrði fyrirtækinu ódýrast og náttúrunni hagstæðast. Fregn Matvælastofnunar um að umrædd seiði séu að hluta sýkt af nýrnaveiki og þoli af þeim sökum illa flutning geti ekki verið á ábyrgð neins annars en Fjarðalax hf. og sé skýrt dæmi um óábyrgt laxeldi með þeirri háttsemi að setja út nýrnaveik seiði. Kærendur hafi, í tilefni af áður nefndum fregnum, verulegar áhyggjur af því að ráðherra hafi veitt umsækjanda undanþágu 5. júní 2018 til útsetningar seiða í Patreksfirði, sem síðar hafi verið staðfest að séu smituð af nýrnaveiki að hluta, vegna þess að illmögulegt sé að vinna bug á nýrnaveiki með lyfjagjöf og bóluefni sé ekki til. Einnig hafi kærendur áhyggjur af því hve afgerandi efnahagsleg áhrif sjúkdómurinn geti haft á rekstur umsækjanda, sbr. fréttir á liðnu ári um þau áhrif sem sjúkdómurinn hafi þegar haft á afkomu móðurfélags umsækjanda. Af þessu tilefni hafi tilteknum spurningum verið beint til Matvælastofnunar.

Mótmælt sé margföldunartölum framkvæmdaraðila um verðmæti framtíðarframleiðslu úr umræddum nýrnaveiku seiðum. Einnig segir að tal um fjöldauppsagnir og gjaldþrot og brostnar forsendur fyrir rekstri félagsins séu út í hött og einhvers konar hræðsluáróður og ekki í samræmi við staðreyndir, enda stöðugildi örfá við nýbyrjað eldið í Patreksfirði. Ekki liggi fyrir neinar málefnalegar ástæður umsækjanda fyrir því að fá undanþágu frá kröfu um starfsleyfi.

Í bréfinu er hafnað sjónarmiðum Fjarðalax hf. um að fái fyrirtækið ekki undanþágu verði réttur Fjarðalax hf. til þess að fá úrlausn dómstóla á úrskurði úrskurðarnefndarinnar ekki raunhæfur og virkur. Þvert á móti hafi Fjarðalax hf. haft góðan tíma nú þegar til þess að óska flýtimeðferðar héraðsdóms skv. XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og fá gefna út réttarstefnu. Liðinn sé meira en mánuður frá því að úrskurðarnefndin hafi kveðið upp fyrri úrskurð sinn, í máli nr. 5/2018 sem varðaði útgáfu Matvælastofnunar á rekstrarleyfi, og fullar fjórar vikur frá því að úrskurður hafi fallið um starfsleyfið. Bent er á að umhverfisverndarsamtök þurfi að sæta því samkvæmt lögum nr. 130/2011 að hafa aðeins einn mánuð til að kæra leyfi sem veitt séu fyrir framkvæmdum og starfsemi sem sæti mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000 og verði að ætla að mánuður sé nægur tími til að koma drögum að réttarstefnu ásamt beiðni um flýtimeðferð í hendur dómstjóra ef þörfin sé brýn.

Í bréfinu segir að það sé rangt að Fjarðalax hf. hafi verið í góðri trú. Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 segi að framkvæmdaraðili skuli ávallt gera grein fyrir helstu möguleikum sem til greina komi og umhverfisáhrifum þeirra og bera þá saman. Í 5. gr. tilskipunar 2011/92/ESB sé sama krafa tilgreind sem ein af fimm lágmarkskröfum sem aðildarríki EES-samningsins verði að hafa í umhverfismatslöggið sinni. Í reglugerð nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum sé þessi krafa nánar útfærð í 1. og 3. tölul. 2. mgr. 20. gr., sem fjalli um efni frummatsskýrslu. Þá verði ekki litið fram hjá því að Fjarðalax hf. hafi notið ráðgjafar sérfróðra aðila við mat á umhverfisáhrifum, Teiknistofunnar Eikar, síðar Verkíss. Eigendur Haffjarðarar hafi gert athugasemd í ferli umhverfismatsins þann 1. desember 2015 og þar hafi komið fram afdráttarlaus tilvísun til framangreinds en því hafi ekki verið sinnt. Sama athugasemd hafi komið fram við starfsleyfistillögu Umhverfisstofnunar frá 8. maí 2017 og hafi hún verið ítrekuð 30. ágúst 2017. Þetta atriði hafi einnig verið meðal kæratriða í kæru til úrskurðarnefndarinnar 16. janúar 2018. Fjarðalax hf. hafi vissulega verið ósammála þessum athugasemdum en fyrirtækið hafi aldrei verið í góðri trú.

Bent er á að fjöldi athugasemda hafi komið fram á öllum stigum í 1 ferli umhverfismats um valkosti, ekki síst varðandi umfang fyrirhugaðs laxeldis. Einnig er bent á að hagsmunir þeirra sem kærðu umrædd leyfi, almennings í landinu og umhverfisins, þar með talið samfélagsins, séu hér einnig í húfi auk hagsmuna Fjarðalax hf. og að mat á umhverfisáhrifum fari síður en svo fram í tómarúmi.

Auk þess sem því er mótmælt að hálfu umræddra aðila að laxeldi annarra aðila á svæðinu hafi þýðingu í þessu máli segir í athugasemdum að því sé mótmælt sem haldið sé fram um þýðingu laxeldis almennt á íbúapróun. Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands um íbúapróun í Vesturbyggð og Tálknafirði árin 2015 til 2017 hafi íbúum á Tálknafirði fækkað um 59 á þessum þremur árum en fjölgað í Vesturbyggð um samtals 16 sömu þrjú ár. Ekkert raunhæft hagsmunamat hafi farið fram, annars vegar á fyrirhuguðu laxeldi Fjarðalax hf. í Patreksfirði og Tálknafirði og hins vegar hagsmunum rúmlega 1800 lögbýla sem hafi tekjur af lax- og silungsveiðihlunnindum. Skráðir

eigendur lögbýlanna séu um 5000 talsins. Efnahagsleg velta af þessum náttúrunytjum miðað við grunn frá Hagfræðideild Háskóla Íslands sé um 15-20 milljarðar á ári og skapi um 1200 ársstörf, aðallega í brothættum byggðum í sveitum landsins. Eignarrétturinn sé friðhelgur og raunveruleg hætta sé á því að gangi áform fiskeldismanna eftir muni það hafa verulega neikvæð áhrif á veiðihlunnindi á Íslandi og valda stórkostlegu tjóni.

Í bréfinu segir að kærendur í umræddu máli fyrir úrskurðarnefndinni og almenningur eigi mikilla hagsmuna að gæta, að ekki sé stefnt í hættu lífríki margra lax- og silungsveiðiáa með erfðamengun frá framandi aðskotadýri, þ.e. erlendum kynbættum eldislaxi, sem enginn mótmæli að muni sleppa í meira eða minna mæli úr fyrirhuguðu sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði, að ekki sé minnst á lúsafár og sjúkdómasmit og stórfellda saur- og fódurleifamengun í nágrenni eldiskvíanna. Víst sé að eldisfiskurinn muni dreifa sér í veiðiár allt í kringum landið eins og nýleg reynsla sýni. Nú þegar séu farnir að veiðast eldislaxar í ýmsum veiðiám landsins, t.d. í Arnarfirði, Ísafjarðardjúpi, Steingrímsfirði, Vatnsdalsá og í Eyjafjarðará, og það án þess að tilkynnt hafi verið um sleppitjón eins og fram hafi komið í fjölmiðlum. Tugir eða hundruð stroklaxa séu á bak við hvern stangveiddan eldislax. Þannig hafi Leó Alexander Guðmundsson, líffræðingur hjá Hafrannsóknastofnun upplýst nýlega í blaðaviðtali að eldislaxar þeir sem veiðst hafi á þessu ári gefi aðeins takmarkaða mynd af stöðu mála, þar sem eldislaxinn hafi tilhneigingu til að ganga seinna upp í árnar en villti laxinn og því megi ætla að raunverulegur fjöldi eldislaxa í ám landsins muni ekki koma fram fyrir en stangaveiðitímabilinu ljúki. Þeir eldislaxar sem hafi veiðst í ánum séu aðeins toppurinn á ísjakanum. Samkvæmt skýrslum Hafrannsóknastofnunar sýni reynslan bæði hér á landi sem og annars staðar, að allar veiðiár landsins séu í hættu, hvar sem eldið sé staðsett, eins og getið hafi verið um í kærur kærenda 16. janúar 2018 í máli úrskurðarnefndarinnar nr. 6/2018.

Til að setja þetta í fjárhagslegt samhengi þá séu 100 helstu laxveiðiár á skrá Landssambands veiðifélaga með samtals um 400 laxveiðistangir og heildarveiði 40 – 50 þúsund laxa. Verðmæti hvernar stangar sé að meðaltali a.m.k. kr. 500 milljónir. Samtals verðmæti þessara 100 laxveiðiáa sé þá um kr. 200 milljarðar. Þessi náttúruverðmæti séu öll í meiri eða minni hættu sakir strokufiska úr sjókvíaeldi með norskum laxastofni. Þessir beinu hagsmunir séu til muna meiri en sjókvíaeldi norskra auðhringa og risaeldisfyrirtækja sem hafi sótt í ókeypiss afnot af íslenskum fjörðum, að ekki sé minnst á eyðileggingu óspilltrar náttúru landsins, sem ekki verði metin til fjár.

Því séu landsbyggðarsjónarmið meðal þess sem búi að baki athugasemdum viðkomandi aðila málalíbúnaði kærenda. Tekjur af nýtingu íslenskra fallvatna með laxa- og silungastofnum séu mikilvægur þáttur í að byggð geti haldist í samfélögum sem eigi undir högg að sækja samfara hnignun hefðbundinna landbúnaðargreina. Því séu ríkir almannahagsmunir af því að laxeldi í opnum sjókvíum skjóti ekki frekari rötum. Verði verðmæti íslenskrar náttúru seint reiknað til verðs.

6. Forsendur og niðurstaða.

Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir er kveðið á um að allur atvinnurekstur, sbr. I-V. viðauka laganna, skuli hafa gilt starfsleyfi, sbr. þó 8. gr. laganna. Ráðherra er heimilt, samkvæmt 4. ml. 1. mgr. 6. gr., ef ríkar ástæður mæla með og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar að veita tímabundna undanþágu frá starfsleyfi.

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit er ráðherra heimilt, ef ríkar ástæður mæla með því og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og eftir atvikum heilbrigðisnefndar, að veita tímabundna undanþágu frá kröfu um starfsleyfi, sbr. 1. mgr., enda sé fram kominn fullnægjandi starfsleyfisumsókn til útgefanda starfsleyfis og, ef við á, að fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum eða niðurstaða um matsskyldu starfseminnar. Afmarka skal undanþágu við þá þætti sem nauðsyn krefur í samræmi við þá meginreglu að allur atvinnurekstur skuli hafa gilt starfsleyfi. Við veitingu undanþágu skal kveða á um að rekstraraðili fylgi öðrum ákvæðum útgefins starfsleyfis eða starfsleyfistillögu og skýrslugjöf rekstraraðila til útgefanda starfsleyfis um framgang nauðsynlegra úrbóta sem tengjast forsendum undanþágu.

Samkvæmt beiðni óskar Fjarðalax hf. eftir undanþágu frá starfsleyfi fyrir framleiðslu á 10.700 tonnum árlega af laxi í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Með úrskurði sínum frá 4. október 2018 í máli nr. 6/2018 felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úr gildi starfsleyfi fyrirtækisins veitt af

Umhverfisstofnun vegna laxeldis í sjókvímum í Patreksfirði og Tálknafirði. Var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að matsskýrsla framkvæmdaraðila frá 6. maí 2016 og álit Skipulagsstofnunar á henni frá 23. september 2016 gæti ekki verið lögmætur grundvöllur fyrir ákvörðun um veitingu starfsleyfis, en áður hafði eðlislíkur úrskurður fallið um rekstrarleyfi framkvæmdaraðila sem var útgefið af Matvælastofnun. Með úrskurði nr. 141/2018 frá 5. október 2018 vísaði úrskurðarnefndin frá beiðni fyrirtækisins um að réttaráhrifum úrskurðar í máli nr. 6/2018 yrði frestað þar til endanleg niðurstaða dómstóla um lögmæti þeirra lægi fyrir. Hinn 5. nóvember sl. veitti atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið fyrirtækinu rekstrarleyfi til bráðabirgða á grundvelli 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 141/2018 frá 5. október 2018 um frestun réttaráhrifa úrskurða í málum nr. 3, 4, 5, 6 og 12/2018 er sérstaklega vakin athygli á undanþáguheimild ráðherra í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998.

Ráðuneytið telur ljóst að samkvæmt framangreindu ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 þarf að uppfylla þrenns konar skilyrði til að veita undanþágu frá starfsleyfi. Í fyrsta lagi að til staðar sé fullnægjandi starfsleyfisumsókn til útgefanda starfsleyfisins, í öðru lagi að fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum eða niðurstaða um matsskyldu starfseminnar, ef við á, og í þriðja lagi þurfa ríkar ástæður að mæla með því að undanþágan verði veitt.

6.1. Skilyrði fyrir veitingu undanþágu.

a) Fullnægjandi starfsleyfisumsókn.

Fram kemur í gögnum málsins að hjá Umhverfisstofnun liggur fyrir umsókn um starfsleyfi fyrir umræddri framkvæmd og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, þótt að einnig liggja fyrir að bæta þarf úr tilteknum annmörkum á matinu í samræmi við niðurstöðu úrskurðar í máli úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 6/2018. Ekkert hefur komið fram í máli þessu um að umrædd starfsleyfisumsókn sé ekki fullnægjandi. Fyrir liggur að bæta þarf úr umræddum annmörkum á umhverfismatinu áður en unnt er að taka ákvörðun um endanlega útgáfu starfsleyfis. Ljóst er að það mun taka ákveðinn tíma fyrir framkvæmdaraðila að bæta úr því í samvinnu við Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun.

Í ljósi framangreinds er það mat ráðuneytisins að fram sé komin fullnægjandi umsókn um starfsleyfi til útgefanda starfsleyfis, sbr. 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Ráðuneytið tekur fram í þessu sambandið að það hvort Fjarðalax hf. hafi áform um að höfða mál vegna úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 6/2018 er óviðkomandi því máli sem hér er til umfjöllunar og afgreiðslu. Reglugerð nr. 550/2018 kveður á um að eingöngu sé hægt að leggja fram beiðni um undanþágu ef umsókn um starfsleyfi hefur verið lögð fram hjá Umhverfisstofnun eins og áður sagði.

b) Mat á umhverfisáhrifum eða niðurstaða um matsskyldu framkvæmdar.

Í umsögn Skipulagsstofnunar til ráðuneytisins vegna máls þessa kemur fram að umrædd framkvæmd hafi undirgengist mat á umhverfisáhrifum og að fyrir liggja matsskýrsla framkvæmdaraðila dags. 6. maí 2016 og álit Skipulagsstofnunar dags. 23. september 2016. Þá liggja fyrir niðurstaða um matsskyldu starfseminnar á nýjum stað.

Í úrskurði sínum frá 4. október 2018 í máli nr. 6/2018 komst úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að þeirri niðurstöðu að gera þyrfti frekari grein fyrir valkostum áður en unnt væri að taka afstöðu til leyfisumsóknar Fjarðalax hf. Fyrirtækið hefur sett fram tillögu að ítarlegri málsmeðferð í því skyni að bæta úr þeim annmörkum sem úrskurðarnefnd taldi vera á umhverfismati vegna framkvæmdarinnar. Skipulagsstofnun hefur í öllum aðalatriðum lýst sig sammála þeirri tillögu sem þar er lögð fram og telur jafnframt að þar sé settur raunhæfur tímarammi, enda verði framvinda mála markviss af hálfu framkvæmdaraðila og fái sérstakan forgang hjá viðkomandi stjórnvöldum, þegar þau koma til umfjöllunar og afgreiðslu.

Í máli þessu liggur fyrir að umrætt umhverfismat getur ekki orðið lögmætur grundvöllur fyrir veitingu starfsleyfis af hálfu Umhverfisstofnunar til Fjarðalax hf. eins og fram kemur í niðurstöðu umrædds úrskurðar úrskurðarnefndarinnar. Því þarf að bæta úr þeim annmörkum sem eru á matinu áður en unnt er að taka ákvörðun um starfsleyfi að nýju. Veiting undanþágu frá starfsleyfi felur hins vegar ekki í sér útgáfu leyfis í skilningi laga nr. 7/1998 heldur bráðabirgðaráðstöfun eftir að fullnægjandi umsókn um starfsleyfi liggur fyrir og stendur hún yfir þar til umsóknarferli lýkur og unnt er að taka afstöðu til

útgáfu starfsleyfis. Ítrekað skal að undanþága er aðeins veitt ef upp koma aðstæður þar sem ríkir hagsmunir eru til staðar, enda gerir ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 kröfu þar um, en þegar sú aðstaða er uppi að taka þarf afstöðu til undanþágubeiðni má segja að undanþágan verði einn hluti af ferli leyfisveitingar vegna starfsleyfis. Þrátt fyrir umrædda annmarka á umhverfismatinu hvað varðar valkosti liggur engu að síður fyrir að metin hafa verið umhverfisáhrif af þeim framkvæmdakosti sem sótt er um undanþágu fyrir og því liggja fyrir umhverfisáhrif hans þrátt fyrir þá annmarka sem tilgreindir eru í úrskurði úrskurðarnefndar í máli nr. 6/2018 og varða valkostagreiningu vegna framkvæmdarinnar. Þá liggur fyrir að áður en umræddur úrskurður féll hafði Umhverfisstofnun fallist á breytta staðsetningu eldissvæða í Patreksfirði. Í framlagðri matsskyldufyrirspurn hjá Skipulagsstofnun vegna nýju staðsetningarinnar er færsla svæðanna ekki talin háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. ákvörðun stofnunarinnar frá 11. apríl 2018. Umhverfisstofnun lítur til þeirrar staðsetningar varðandi vinnslu nýs starfsleyfis.

Í ljósi framangreinds telur ráðuneytið að fyrir liggja mat á áhrifum af umræddri starfsemi á umhverfið og matsskylduákvörðun í skilningi 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 og er það skilyrði ákvæðisins því uppfyllt.

Vegna áðurgreindra athugasemda frá kærendum í máli nr. 6/2018 fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála um að ekki liggja fyrir umhverfismat áætlana í tengslum við framkvæmdina telur ráðuneytið rétt að taka fram að samkvæmt 8. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða skal leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi eingöngu samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi. Ekki liggur fyrir strandsvæðisskipulag vegna þeirra fjarða sem hér ræðir um. Í ljósi þess er ekki unnt að láta fara fram mat á umhverfismati áætlana vegna slíks skipulags, sbr. lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Ráðuneytið lítur því ekki svo á að umhverfismat áætlana eigi að liggja fyrir vegna þeirrar starfsemi sem hér ræðir um eða strandsvæðisskipulag fyrir umrætt svæði.

c) Ríkar ástæður mæli með veitingu undanþágu.

Hvað varðar þriðja skilyrði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um að ríkar ástæður þurfi að vera til staðar svo að undanþága verði veitt þá kemur fram í athugasemdum kæranda í máli úrskurðarnefndarinnar nr. 6/2018 að það skilyrði sé ekki fyrir hendi enda hafi Fjarðalax hf. ekki hafið laxeldisstarfsemi í Tálknafirði og laxeldisstarfsemi í Patreksfirði hafi heldur ekki verið hafin á grundvelli starfsleyfis þess sem síðar hafi verið fellt úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 6/2018 þegar leyfin hafi verið kærð til úrskurðarnefndarinnar 16. janúar 2018. Fjarðalax hafi þrátt fyrir það hafið seiðaútsetningu í Patreksfirði fimm mánuðum síðar, sem hafi verið um fjórum mánuðum áður en leyfi fyrir starfseminni hafi verið fellt úr gildi með framangreindum úrskurði. Einnig benda kærundur á að þrátt fyrir framangreinda seiðaútsetningu séu hagsmunir umsækjanda ekki verulegir að svo stöddu og almennt séð þar sem unnt eigi að vera að flytja bæði eldi og starfsmenn til nálægra eldissvæða fyrirtækisins og móðurfélags þess í Arnarfirði þar sem seiðin séu enn smá. Þá benda kærundur á að ef seiðin séu alvarlega sýkt af nýrnaveiki sé varla önnur skynsamleg eldisleið til en að slátra seiðunum þar sem efnahagsleg áhrif nýrnaveiki geti verið gífurleg.

Einnig er í athugasemdum vikið að hagsmunum Fjarðalax hf., samfélagsins og umhverfisins. Að þeirra mati hefur ekkert raunhæft hagsmunamat farið fram. Hagsmunirnir felist m.a. í því að ekki sé stefnt í hættu lífríki margra lax- og silungsveiðiáa með erfðamengun frá framandi aðskotadýri og að ekki sé til staðar lúsafár og sjúkdómasmit og stórfelld saur- og fódurleifamengun.

Ráðuneytið bendir á að veiting undanþágu felur í sér tímabundna ráðstöfun þar til unnt er að taka nýja ákvörðun um útgáfu starfsleyfis. Einnig er á það bent að starfsleyfið var ekki fellt úr gildi á þeim forsendum að skilyrði skorti um mengunarvarnir. Hvað varðar hættu á erfðamengun frá eldislaxinum eða fiskisjúkdómum, þ.m.t. nýrnaveiki, bendir ráðuneytið á að fiskeldi er á málefnasviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og gefur Matvælastofnun út rekstrarleyfi fyrir fiskeldi í samræmi við lög nr. 71/2008 um fiskeldi. Við útgáfu rekstrarleyfis er m.a. skoðað hvort náttúrulegar aðstæður eða fyrirhugaðar eldistegundir, eldisstofnar eða eldisaðferðir gefi tilefni til neikvæðra vistfræði- eða erfðafræðiáhrifa. Í því sambandi er bent á að í þeim viðbótargögnum sem ráðuneytinu bárust 19. nóvember sl. og innihalda svör Matvælastofnunar, dagsett sama dag, til Óttars Yngvasonar, lögmanns, við fyrirspurn hans um nýrnaveiki í laxi í Patreksfirði, kemur fram að Matvælastofnun hefur eftirlit með fiskisjúkdómum og bannar eftir atvikum útsetningu seiða þegar um nýrnaveiki er að

ræða. Í starfsleyfi Umhverfisstofnunar er fjallað um mengun sem starfsemin getur valdið og mengunarvarnir. Mat á umhverfisáhrifum vegna umrædds framkvæmdakosts eða starfseminnar eins og hún var sett fram í starfsleyfi því sem fellt var úr gildi hefur farið fram og þar var gerð grein fyrir áhrifum hennar á umhverfið og samfélag. Í starfsleyfi Umhverfisstofnunar verður síðan kveðið á um aðgerðir til að sporna við mögulegri mengun frá starfseminni. Í umhverfismati vegna umrædds framkvæmdakosts er m.a. fjallað um hættu á erfðablöndun, fisksjúkdóma og laxalús og burðarþol og botndýralíf. Í álitni Skipulagsstofnunar frá 23. september 2016 vegna framkvæmdarinnar kemur fram að lífrænn úrgangur frá eldinu muni safnast upp á botni undir sjókvíum og næsta nágrenni þeirra. Því verði áhrif eldisins á súrefnisinnihald sjávar við botn talsvert neikvæð á takmörkuðu svæði undir eldiskvíum og nokkuð neikvæð á innihald uppleystra næringarefna sjávar á stærra svæði út frá eldiskvíum. Neikvæð áhrif á botndýrlíf verði því talsvert neikvæð á takmörkuðu svæði nærri eldisstað, en fjær verði áhrifin nokkuð neikvæð til óveruleg. Áhrifin séu afturkræf ef starfseminni verði hætt. Í álitni Skipulagsstofnunar eru tilgreind skilyrði sem stofnunin telur að þurfi að vera fyrir leyfisútgáfu, en þau lúta að vöktun á ástandi sjávar, vöktun á uppsöfnun lífræns úrgangs á sjávarbotn og hvíld svæða.

Ráðuneytið bendir á að samkvæmt gögnum málsins voru 1.176.000 seiði sett í sjó á eldissvæði Fjarðalax hf. við Þúfneyri í Patreksfirði í júní, júlí og ágúst 2018. Áætlanir gera ráð fyrir því að hámarks lífmassi vegna þessara útsetninga verði náð í maí 2020 (5,9 þús. tonn) og að slátrun hefjist í mars það sama ár. Áætlaður lífmassi á eldissvæðinu verði rúmlega 3000 tonn í ágúst 2019. Þá er gert ráð fyrir útsetningu 1.750.000 seiða á eldissvæði Fjarðalax hf. við Laugardal í Tálknafirði í júní og júlí 2019. Fram kemur að eldi á þessum seiðum sé þegar hafin í seiðisstöðvum Fjarðalax hf. í Tálknafirði og Þorlákshöfn. Áætlað er að lífmassi á þessu svæði nái hámarki í febrúar 2021 og verði þá tæp 8500 tonn. Gert er ráð fyrir að ef ekki verði af útsetningu seiða eða ef slátra þurfi þeim seiðum sem sett voru út sl. sumar verði um tjón yrði að ræða fyrir fyrirtækið og einnig umhverfið þar sem ekki sé hægt að nýta seiðin en við það myndast úrgangur. Ráðuneytið telur vegna þessa ljóst að um umtalsverða sóun á verðmætum verður að ræða ef stöðva þarf starfsemi við Þúfneyri í Patreksfirði og ef ekki yrði af útsetningu seiða við Laugardal í Tálknafirði. Þá yrði um aukið álag að ræða á umhverfið þar sem farga getur þurft seiðum en við það myndast úrgangur. Eins og fram hefur komið þá er það mat Matvælastofnunar að hugmyndir þess efnis að hægt sé að færa eldisfisk í Patreks- og Tálknafirði til nálæggra eldissvæða sé algjörlega óraunhæf og andstæð sjónarmiðum um velferð fisksins. Telur stofnunin að búast mætti við miklum afföllum ef af slíkum flutningum yrði. Þá hafi fyrirtækin þegar framleitt seiði til útsetningar vegna rekstrarleyfa í Patreks- og Tálknafirði og muni þau ekki rúmast innan annarra leyfa fyrirtækjanna þar sem þau leyfi geri ráð fyrir kynslóðaskipti sjókvíald. Einnig hafi verið framleidd seiði sem áætlað sé að fari á þau svæði.

Í samræmi við það sem að framan er rakið telur ráðuneytið telur að skilyrði ákvæðis 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 um ríkar ástæður fyrir veitingu undanþágu sé uppfyllt.

6.2. Árósasamningurinn.

Fram kemur í athugasemdum frá kærendum í máli úrskurðarnefndarinnar nr. 6/2018 að veiting ráðherra á tímabundinni undanþágu frá kröfu um starfsleyfi sem sé matsskyld taki úr sambandi uppkveðna úrskurði úrskurðarnefndarinnar. Um leið sé ljóst að ákvörðun ráðherra verði ekki borin undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. lög nr. 130/2011. Lögmaður úrskurður óháðrar og sjálfstæðrar úrskurðarnefndar sem komið sé á fót á Íslandi í þeim sérstaka tilgangi að veita réttláta málsmeðferð í tilteknum umhverfismálum í samræmi við alþjóðasamninga, yrði „núllitet“ og umhverfismálin svipt réttlátri málsmeðferð. Að mati kæranda sé framangreint alvarlegt brot á þriðju stoð Árósasamningsins, það er réttinum til að bera ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi stjórnvalda undir óháðan og sjálfstæðan úrskurðaraðila þegar um sé að ræða framkvæmdir sem hafi mikil áhrif á umhverfið, þ.e. 9. gr., sbr. 6. gr. samningsins. Á sama hátt gengi íslenska ríkið með slíkri undanþágu gegn ákvæðum tilskipunar 2011/92/ESB með því að taka leyfi fyrir starfsemi umsækjanda með þessum hætti úr sambandi við lög nr. 106/2000 og lög nr. 130/2011, en í 11. gr. tilskipunarinnar sé mælt fyrir um að ákvarðanir sem veiti leyfi til framkvæmda eða starfsemi sem hafi mikil áhrif á umhverfið skuli þeir sem lögvarða hagsmuni hafi, m.a. umhverfisverndarsamtök, geta borið undir dómstól eða annan óháðan og sjálfstæðan úrskurðaraðila.

Ráðuneytið bendir á að með úrskurði nefndarinnar var starfsleyfi fyrir umrædda starfsemi fellt á brott

vegna annamarka á mati á umhverfisáhrifum. Fyrir liggur að framkvæmdaraðili þarf að bæta úr annmörkum á umhverfismatinu og í framhaldi þarf leyfisveitandi að taka afstöðu til álits um mat á umhverfisáhrifum að nýju og taka ákvörðun um útgáfu á nýju leyfi. Eins og áður segir er ráðherra heimilt að veita tímabundna undanþágu frá starfsleyfi að uppfylltum vissum skilyrðum og á þetta bendir einnig úrskurðarnefndin í niðurstöðu sinni í umræddu máli. Ekki er um leyfi að ræða enda veitir ráðherra ekki starfsleyfi, en það er lögbundið hlutverk Umhverfisstofnunar. Undanþága sem er veitt á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er bráðabirgðaráðstöfun sem heimilt er að grípa til þegar ríkir hagmunir eru til staðar. Í máli þessu er um slíka bráðabirgðaráðstöfun að ræða á meðan unnið er að útgáfu starfsleyfis og er það mál til meðferðar hjá Umhverfisstofnun.

Ráðuneytið bendir á að umrætt starfsleyfi var borið undir óháða úrskurðarnefnd sem felldi leyfið út gildi og því verður ekki séð hvernig ákvæði þriðju stöðar verði brotin verði undanþágan veitt. Ekki verður heldur séð að leyfi fyrir starfsemi umsækjanda verði tekin úr sambandi við lög nr. 106/2000 eða tilskipun 2011/92/ESB því ljóst er að framkvæmdin fór í mat á umhverfisáhrifum auk ákvörðunar um matsskyldu og í framhaldinu var gefið út starfsleyfi sem var kært og fellt í kjölfarið út gildi. Einnig er bent á að ef niðurstaða Umhverfisstofnunar verður sú að gefa starfsleyfi út að nýju fyrir starfsemina þá verður um kæránlega ákvörðun að ræða til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

6.3. Niðurstaða.

Samkvæmt umsögnum Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar til ráðuneytisins auk tímasettrar áætlunar Fjarðalax hf. er gert ráð fyrir að ákvörðun um útgáfu starfsleyfis geti legið fyrir í september 2019 og því sé þörf á að undanþága fyrir starfsemina sé til staðar fram að þeim tímamörkum.

Í ljósi alls þess sem að framan er rakið er það mat ráðuneytisins að skilyrði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018 og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir séu uppfyllt og því heimilt að veita Fjarðalax hf. undanþágu frá starfsleyfi. Ráðuneytið bendir á að meginreglan er sú að allur starfsleyfisskyldur atvinnurekstur þurfi að vera með starfsleyfi í gildi og að veiting undanþágu frá starfsleyfi felur í sér undantekningu frá þessari meginreglu sem ber að túlka þröngt. Slík undanþáguveiting er í eðli sínu bráðabirgðaráðstöfun sem hægt er að grípa til ef ríkar ástæður eru til staðar eftir að fullnægjandi umsókn um starfsleyfi liggur fyrir og stendur hún yfir þar til umsóknarferli lýkur og unnt er að taka afstöðu til umsóknar um starfsleyfi. Ljóst er að ef stöðva þarf starfsemi fyrirtækisins og farga þeim seiðum sem sett voru út sl. sumar og ef ekki verður af útsetningu seiða, sem nú eru alin í seiðastöðvum Fjarðalax hf. í Tálknafirði og Þorlákshöfn, þá mun það leiða til sóunar á verðmætum og aukins álags á umhverfið þar sem förgun seiða myndar úrgang. Að mati ráðuneytisins eru því til staðar ríkar ástæður sem mæla með útgáfu undanþágu frá starfsleyfi. Afar mikilvægt er í því sambandi að starfseminni sé haldið í lágmarki á gildistíma undanþágunnar til að lágmarka umhverfisáhrif og mengun sem henni fylgir. Eins og áður segir hyggst Fjarðalax hf. ekki nýta eldissvæðin Hlaðseyri og Sandodda í Patreksfirði og Sveinseyri og Suðureyri í Tálknafirði og samkvæmt gögnum málsins verður framleiðsla fyrirtækisins því undir 3.400 tonnum á gildistíma undanþágunnar. Telur ráðuneytið því rétt að miða við að undanþágan heimili framleiðslu á 3.400 tonnum árlega af laxi í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði.

Með vísan til framangreinds fellst ráðuneytið á að veita Fjarðalax hf. tímabundna undanþágu frá starfsleyfi til framleiðslu á 3.400 tonnum árlega af laxi í sjókvíum í Patreksfirði og Tálknafirði skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir sbr. 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Eldissvæðin sem undanþágan er veitt fyrir eru Þúfneyri og Laugardalur, sbr. eftirfarandi:

| <u>Svæði</u> | <u>Punktar</u> |
|--------------|---|
| Púfneyri | 1. 65° 34.912'N 23° 59.463'W, 2. 65° 34.912'N 23° 58.224'W, 3. 65° 34.775'N 23° 57.895'W, 4. 65° 34.474'N 23° 57.895'W, 5. 65° 34.474'N 23° 59.463'W, |
| Laugardalur | 1. 65° 39.277'N 23° 56.974'W, 2. 65° 39.581'N 23° 56.524'W, 3. 65° 38.652'N 23° 53.684'W, 4. 65° 38.409'N 23° 54.134'W, |

Heimilt er að framleiða 3.200 tonn á sjókvíaeldissvæðinu Púfneyri og 200 tonn á sjókvíaeldissvæðinu í Laugardal. Óheimilt er að setja seiði í sjó í Laugardal í Tálknafirði fyrr en í júní 2019.

Undanþágan er bundin eftirfarandi skilyrðum:

- 1) Fjarðalax hf. fylgi, eftir því sem við á og í samráði við Umhverfisstofnun, þeim starfsleyfisskilyrðum sem fram komu í starfsleyfi því sem fellt var úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 6/2018 þann 4. október 2018 og þeim kröfum sem fram koma í niðurstöðukafla í álitni Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar, dags. 23. september 2016, sem miða að því að draga úr áhrifum starfseinnar á umhverfið. Um er að ræða starfsleyfi til handa Fjarðalax hf. til framleiðslu á laxi í Patreks- og Tálknafirði sem gefið var út af Umhverfisstofnun 13. desember 2017. Starfsleyfisskilyrðin er að finna í 1. kafla um almenn ákvæði, 2. kafla um starfshætti, 3. kafla um varnir gegn mengun ytra umhverfis, 4. kafla um innra eftirlit og 5. kafla um umhverfissvöktun.
- 2) Fjarðalax hf. vinni með virkum hætti að því að bæta úr þeim annmörkum sem eru á umhverfismati vegna framkvæmdarinnar á þeim tíma sem undanþágan er í gildi í samræmi við niðurstöðu úrskurðarnefndar í máli nr. 6/2018 og veiti allar upplýsingar fljótt og vel sem Umhverfisstofnun óskar eftir við vinnslu starfsleyfis þannig að unnt verði að taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis sem fyrst.
- 3) Undanþága þessi gildir þar til nýtt starfsleyfi hefur verið gefið út en eigi lengur en til 5. september 2019. Falli endanlegur dómur fyrir dómstóli í máli framkvæmdaraðila sem fellir úr gildi úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 6/2018 fellur þessi undanþága úr gildi.

Á gildistíma undanþágunnar fer Umhverfisstofnun með eftirlit með starfseinni, í samræmi við ákvæði X. kafla reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, sbr. og IX. viðauka sömu reglugerðar og ákvæði 2. mgr. 58. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Á gildistíma undanþágunnar er óheimilt að nýta svæðin Hlaðseyri og Sandodda í Patreksfirði og Sveinseyri og Suðureyri í Tálknafirði til eldis, sbr. eftirfarandi:

| <u>Svæði</u> | <u>Punktar</u> |
|--------------|---|
| Hlaðseyri | 1. 65° 32.590'N 23° 54.530'W, 2. 65° 32.930'N 23° 53.800'W, 3. 65° 32.220'N 23° 52.550'W, 4. 65° 31.900'N 23° 53.270'W, |
| Sandoddi | 1. 65° 32.817'N 23° 55.817'W, 2. 65° 33.083'N 23° 55.816'W, 3. 65° 33.083'N 23° 55.433'W, 4. 65° 32.817'N 23° 55.433'W, |
| Sveinseyri | 1. 65° 38.080'N 23° 53.010'W, 2. 65° 38.240'N 23° 52.680'W, 3. 65° 37.950'N 23° 52.280'W, 4. 65° 37.870'N 23° 52.450'W, |
| Suðureyri | 1. 65° 38.216'N 23° 55.508'W, 2. 65° 38.411'N 23° 55.101'W, 3. 65° 37.897'N 23° 53.555'W, 4. 65° 37.711'N 23° 53.940'W, |

Framangreint tilkynnist hér með.

Fyrir hönd ráðherra


Steinunn Fjola Sigurðardóttir


Íris Bjargmundsdóttir

Afrit:
Umhverfisstofnun
Skipulagsstofnun
Atvinnuvega-
og_nýsköpunarráðuneyti
Matvælastofnun
Heilbrigðisnefnd_Vestfjarða
Óttar Yngvason
Fluga og net eld.