

Umhverfisstofnun,
b.t. Agnars Braga Bragasonar,
b.t. Sigurðar Ingasonar,
Suðurlandsbraut 24,
108 Reykjavík.

Reykjavík, 30. janúar 2019.

Efni: Greinargerð vegna umsóknar Laxa fiskeldis ehf. um starfsleyfi til aukinnar framleiðslu á frjóum laxi í Reyðarfirði um 10.000 tonn.

1. Almennt um umsókn umsækjanda og málsmeðferð.

Þann 18. júní 2012 sendu Laxar fiskeldi ehf., kt. 6201205-1370, Akralind 2, 201 Kópavogi (hér eftir „félagið“ eða „umsækjandi“) tilkynningu til Skipulagsstofnunar vegna 10.000 tonna framleiðsluaukningar á laxi í sjókvíum í Reyðarfirði á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Samhliða mati á umhverfisáhrifum var sótt um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar. Í kjölfar þeirra breytinga á leyfisveitingaferli sem fylgdu lögum nr. 49/2014 óskaði félagið eftir því við Umhverfisstofnun að starfsleyfisumsókn þess héldi gildi sínu á grundvelli lagaskilaregla og féllst Umhverfisstofnun á þá beiðni félagsins. Má um það efni vísa til tölvubréfasamskipta þáverandi lögmanns félagsins, Lárentsínusar Kristjánssonar, og Agnars Braga Bragasonar, lögfræðings hjá Umhverfisstofnun, frá 9. og 14. janúar 2015 sem liggja fyrir í málgögnum hjá Umhverfisstofnun.

Á haustmánuðum 2016 óskaði Umhverfisstofnun eftir því við félagið að starfsleyfisumsókninni yrði skilað inn að nýju með það fyrir augum að hún yrði færð inn í nýtt kerfi, sbr. lög nr. 49/2014. Varð félagið við þeirri beiðni Umhverfisstofnunar í trausti þess að litið yrði á starfsleyfisumsókn félagsins frá árinu 2012 sem upphaf leyfisveitingarferlisins og að tekið yrði fullt tillit til þess lögum samkvæmt við veitingu rekstrar- og starfsleyfis vegna viðbótarframleiðslunnar á síðari stigum, líkt og upplýst hafði verið af hálfu Umhverfisstofnunar. Samkvæmt því var uppfærð starfsleyfisumsókn félagsins sem og umsókn þess um rekstrarleyfi vegna hinnar fyrirhuguðu viðbótarframleiðslu í Reyðarfirði afhent til Matvælastofnunar á árinu 2017. Hefur umsóknarferli félagsins vegna viðbótarframleiðslunnar því verið óslitið frá árinu 2012, þ.e. frá þeim tíma þegar félagið sótti upphaflega um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar.

Í samræmi við framangreint þá móttók Matvælastofnun þann 26. maí 2017 umsókn félagsins um starfsleyfi til viðbótarframleiðslu á 10.000 tonnum af laxi í sjókvíum í Reyðarfirði (hér eftir „umsóknin“), sbr. 4. gr. a. og III. kafla laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008 bar Matvælastofnun að framsenda viðkomandi starfsleyfisumsókn félagsins til Umhverfisstofnunar og liggur ekki annað fyrir en að það hafi verið gert, lögum samkvæmt. Með umsókn félagsins voru eftirfarandi fylgigögn lögð fram af þess hálfu og afhent Matvælastofnun vegna tilgreindrar starfsleyfisumsóknar félagsins:

1. Áhættumat umsækjanda vegna bráðamengunar hafs og stranda.
2. Tölvubréfasamskipti, dags. 9. og 14. janúar 2015.
3. Greinargerð umsækjanda vegna áhrifa losunar á umhverfið.
4. Drög að frummatsskýrslu umsækjanda vegna framkvæmdarinnar.
5. Staðfestning eldissvæða umsækjanda.
6. Bréf Skipulagsstofnunar til umsækjanda, dags. 26. apríl 2017.
7. Viðbragðsáætlun umsækjanda vegna bráðamengunar.
8. Viðbragðsáætlun umsækjanda vegna tímabundinnar eða endanlegrar rekstrarstöðvunar.
9. Greinargerð umsækjanda og staðhætti og umhverfi.

Samhliða umsókn um starfsleyfi sótti umsækjandi um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar vegna framkvæmdarinnar, á grundvelli sömu heimilda og áður er lýst. Með umsókn um rekstrarleyfi fylgdu eftirfarandi gögn til Matvælastofnunar.

1. Skýrsla Hafrannsóknastofnunar um mat á burðarþoli Reyðarfjarðar.
2. Staðfesting löggilts endurskoðanda á eigið fé umsækjanda, dags. 27. október 2017.
3. Upplýsingar um eldisbúnað umsækjanda.
4. Rekstraráætlun umsækjanda.
5. Upplýsingar um staðsetningu eldissvæða umsækjanda.
6. Bréf Skipulagsstofnunar til umsækjanda, dags. 26. apríl 2017.
7. Glærukynning með fjárhagsupplýsingum og kostnaðaráætlun umsækjanda vegna ára 2017 – 2020.

Það athugast að félagið hefur afhent Matvælastofnun samhliða greinargerð vegna umsóknar aðilans um rekstrarleyfi vegna framkvæmdarinnar.

Þegar framangreind umsókn um starfsleyfi var lögð inn til Matvælastofnunar, sem skyldi framsend til Umhverfisstofnunar, var hin fyrirhugaða framkvæmd félagsins til meðferðar hjá Skipulagsstofnun vegna mats á umhverfisáhrifum hennar samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Frummatsskýrsla félagsins vegna aukinnar framleiðslu á laxi í Reyðarfirði var lögð fram til athugunar hjá Skipulagsstofnun þann 29. desember 2017. Í kjölfar áframhaldandi málsmeðferðar samkvæmt lögum nr. 106/2000 lagði félagið fram matsskýrslu þann 13. ágúst 2018 og óskaði eftir álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sbr. 6. mgr. 10. gr. og 11. gr. laga nr. 106/2000. Að höfðu samráði við Skipulagsstofnun var matsskýrsla félagsins afhent stofnuninni í endanlegu horfi þann 29. október 2018. Tilgreind matsskýrsla umsækjanda er afhent Umhverfisstofnun á fylgiskjali nr. 1 með greinargerð þessari.

Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir þann 21. desember 2018 og voru fyrirsvarsmenn umsækjanda upplýstir um það með tölvubréfi stofnunarinnar þann sama dag. Álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir á fylgiskjali nr. 2 með greinargerð þessari.

Um málsmeðferð Skipulagsstofnunar og umsóknir umsækjanda um rekstrar- og starfsleyfi vegna framkvæmdarinnar er vísað til sjónarmiða sem rakin eru í bréfum hans til Matvælastofnunar, sem Umhverfisstofnun mun jafnframt hafa fengið afrit af, dags. 24. júlí 2018 og 11. október 2018, sbr. fylgiskjöl nr. 3 og 4 með greinargerð þessari.

Umsækjandi telur að umsókn hans um starfsleyfi ásamt fylgigögnum, þ. á m. þeirra sem afhent eru Umhverfisstofnun samhliða greinargerð þessari, fullnægi skilyrðum laga nr. 71/2008, laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, sbr. einnig áðurgildandi reglugerð nr. 795/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, og sé því tæk til afgreiðslu. Telji Umhverfisstofnun enn þörf á frekari gögnum til þess að hægt sé að taka umsóknina til afgreiðslu þá mun umsækjandi bregðast skjótt við slíkri gagnabeiðni stofnunarinnar, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

2. Afstaða Skipulagsstofnunar til áhættumats Hafrannsóknastofnunar.

Í júlímánuði 2017 gaf Hafrannsóknastofnun út skýrslu sem bar yfirskriftina „Áhættumat vegna mögulegrar erfðablöndunar á milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi.“ Af áhættumatinu og því líkani sem það grundvallast á telur Hafrannsóknastofnun að ásættanlegt sé að heimila allt að 15.000 tonna eldi í Reyðarfirði og Fáskrúðsfirði samanlagt. Áhætta af notkun frjós lax verði hins vegar endurmetin með reglubundnum hætti og forsendur áhættumatslíkansins endurskoðaðar frá ári til árs í samræmi við niðurstöður vöktunar sem kunnir að leiða til minnkunar á umfangi laxeldis með frjóum laxi eða til þess að óhætt verði að auka það.

Í umhverfismatsferli var þess óskað af hálfu Skipulagsstofnunar að félagið myndi gera grein fyrir afstöðu sinni og sjónarmiðum varðandi efni tilgreinds áhættumats Hafrannsóknastofnunar. Var það gert af hálfu félagsins og má um það efni vísa til ítarlegrar umfjöllunar á bls. 36 – 56 í matsskýrslu, sbr. kafla 6.6. Er um þetta efni jafnframt vísað til svarbréfs félagsins til Skipulagsstofnunar, dags. 24. september 2018, vegna viðbótarumsagnar Hafrannsóknastofnunar til Skipulagsstofnunar í umhverfismatsferli, sbr. fylgiskjal nr. 5.

Í álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar er fjallað um villta laxastofna á bls. 7 – 10. Er þar meðal annars gerð grein fyrir áhættumati Hafrannsóknastofnanir sem og að nokkru fyrir sjónarmiðum og málátilbúnaði félagsins um áhrif framkvæmdarinnar á villta laxastofna, þ. á m. um að hvorki sé unnt að leggja áhættumatið til grundvallar hvað það efni varðar í umhverfismatsferli né við mat á umsóknum um rekstrar- og starfsleyfi.

Skipulagsstofnun lýsir því í niðurstöðukafla álitsins að umhverfismatsferlið hafi leitt í ljós ólíkt mat félagsins og Hafrannsóknastofnunar á mögulegum áhrifum áformaðs fiskeldis á villta laxastofna. Þrátt fyrir að fram hafi komið af hálfu Hafrannsóknastofnunar við málsmeðferð í umhverfismatsferli að áhættumat þess væri ekki gallalaust vegna mikillar óvissu um marga þætti og að það gæti tekið breytingum var það niðurstaða Skipulagsstofnunar að leggja ætti það til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum eldis á frjóum laxi í sjókvíum sem og við leyfisveitingar vegna sjókvíaeldis á frjóum laxi. Þá var eftirfarandi tiltekið í niðurstöðukafla á bls. 10 í álit Skipulagsstofnunar:

„Fyrir liggur að með fyrirhugaðri eldisaukningu verður eldi Laxa fiskeldis í Reyðarfirði samtals 16.000 tonn. Áætlanir fyrirtækisins gera því ráð fyrir meira eldi en talið er ásættanlegt í áhættumati. Með tilliti til áhættumats telur Skipulagsstofnun líkur á að áhrif fyrirhugaðs eldis í Reyðarfirði á villta laxastofna verði verulega neikvæð.“

Umsækjandi lýsir sig ósammála tilgreindri niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Á þessu stigi leyfir umsækjandi sér sérstaklega að vekja athygli á að í álit Skipulagsstofnunar hafi í engu verið tekin efnislega afstaða til þeirra sjónarmiða og röksemda félagsins sem leiddu til gagnstæðrar niðurstöðu og studd voru ítarlegum og málefnalegum gögnum, reistum á bestu vísindum að mati félagsins.

3. Rekstrar- og starfsleyfi til eldis á frjóum laxi í Reyðarfirði og Fáskrúðsfirði.

Í málsgögnum vegna umsóknar umsækjanda um rekstrarleyfi til Matvælastofnunar vegna framkvæmdarinnar liggur fyrir burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar þar sem stofnunin ráðleggur í samræmi við lög nr. 71/2008 að hámarkslífmassi fiskeldis í Reyðarfirði verði 20.000 tonn. Líkt og Umhverfisstofnun er kunnugt þá hefur Hafrannsóknastofnun jafnframt gefið út burðarþolsmat vegna Fáskrúðsfjarðar þar sem miðað er við að hámarkslífmassi fiskeldis í tilgreindum firði sé 15.000 tonn.

Eins og áður er rakið þá leiðir Hafrannsóknastofnun það af áhættumati sínu frá júlímánuði 2017 að ásættanlegt sé að heimila allt að 15.000 tonna eldi af frjóum laxi í Reyðarfirði og Fáskrúðsfirði samanlagt. Af áhættumatinu leiðir því veruleg takmörkun framleiðsluheimilda á frjóum laxi í fjórðunum tveimur frá því sem greinir í burðarþolsmati sömu stofnunar. Umsækjandi telur, líkt og aðillinn byggði á í umhverfismatsferli, að burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar eigi að vera takmarkandi þáttur varðandi framleiðsluheimildir í Reyðarfirði en ekki áhættumat stofnunarinnar.

Fyrir liggur að umsækjandi hefur þegar starfs- og rekstrarleyfi til framleiðslu á 6.000 tonnum af frjóum laxi í Reyðarfirði. Þá eru nú til meðferðar hjá Matvælastofnun og Umhverfisstofnun umsóknir Fiskeldis Austfjarða hf. um starfs- og rekstrarleyfi til fiskeldis í Fáskrúðsfirði, þ. á m. um leyfi til 6.000 tonna framleiðslu á frjóum laxi.

Þann 14. desember sl. auglýsti Umhverfisstofnun tillögu að starfsleyfi Fiskeldis Austfjarða hf. í Fáskrúðsfirði þar sem eftirfarandi var meðal annars tiltekið, sbr. fylgiskjal nr. 6:

„Matvælastofnun hefur ákveðið að miða áhættumat erfðablöndunar fyrir frjóan eldislax í sömu hlutföllum milli Fáskrúðsfjarðar og Reyðarfjarðar og burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar byggist á. Þar sem áhættumatið varðar erfðablöndun og heyrir undir rekstrarleyfi, og þar sem stofnanirnar sem leyfisveitendur verða að samræma leyfi sín eins og hægt er fylgir Umhverfisstofnun þeirri skiptingu, sem þýðir að ekki verða gefin út starfsleyfi í Fáskrúðsfirði fyrir framleiðslu á frjóum eldislaxi en sem nemur 6.000 tonnum. Þá verða 9.000 tonn möguleg í Reyðarfirði. Heildarframleiðsla eldis í fjörðunum takmarkast svo að öðru leyti af burðarþolsmati, s.s. fyrir aðrar tegundir eða ófrjóan eldislax.

Ljóst er að áhættumat erfðablöndunar hefur áhrif á áform umsækjenda um starfsleyfi og rekstrarleyfi í Fáskrúðsfirði og einnig Reyðarfirði þar sem matið er sameiginlegt fyrir firðina tvo. Leyfisveitendur geta því ekki gefið út þau leyfi sem sótt hefur verið um án breytinga á umfangi. Einnig eru leyfisveitendur bundnir af fullnægjandi umsóknum um starfsleyfi og álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum.“

Fyrir liggur að verði áhættumat Hafrannsóknastofnunar lagt til grundvallar við leyfisveitingar vegna framleiðsluheimilda á frjóum laxi í Reyðarfirði og Fáskrúðsfirði og að skipting þeirra milli eldissvæða verði með þeim hætti sem lýst er í ofangreindri auglýsingu um tillögu að starfsleyfi við töku endanlegra stjórnvaldsákvæðana af hálfu Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar, mun slíkt óhjákvæmilega leiða til skerðingar á þeim framleiðsluheimildum sem fyrirbyggjandi umsóknir umsækjanda um rekstrar- og starfsleyfi taka til. Skal það strax tekið fram að umsækjandi lýsir sig með öllu ósammála þeirri nálgun.

4. Beiðni Laxa fiskeldis ehf. um nánar tilgreinda málsmeðferð Umhverfisstofnunar vegna umsóknar um starfsleyfi.

Vegna þeirra sjónarmiða sem rakin eru að framan í greinargerð þessari óskar umsækjandi eftir að við málsmeðferð Umhverfisstofnunar á umsókn hans um starfsleyfi til viðbótarframleiðslu á 10.000 tonnum af laxi í sjókvíum í Reyðarfirði komi fyrst til skoðunar og afgreiðslu sá þáttur umsóknarinnar sem lýtur að viðbótarframleiðslu á 3.000 tonnum af laxi í firðinum, þ.e. það eldismagn af frjóum laxi sem rúmast innan áhættumats Hafrannsóknastofnunar (hér eftir nefndur „A-hluti“). Að fenginni afstöðu og niðurstöðu Umhverfisstofnunar til þess þáttar komi því næst til skoðunar sá hluti umsóknar umsækjanda um viðbótarframleiðsluheimildir sem eftir standa samkvæmt umsókninni, þ.e. til framleiðsluheimilda sem nema 7.000 tonnum þannig að heildarviðbótarframleiðsluheimildir nemi 10.000 tonnum líkt og umsókn umsækjanda tekur til (hér eftir nefndur „B-hluti“).

Umsækjandi vekur athygli Umhverfisstofnunar á að sambærileg beiðni liggur fyrir hjá Matvælastofnun vegna umsóknar hans um rekstrarleyfi vegna framkvæmdarinnar.

Eftirfarandi rök búa að baki ósk umsækjanda um ofangreinda málsmeðferð umsóknarinnar hjá Umhverfisstofnun:

- Heimildir til viðbótarframleiðslu umsækjanda á 3.000 tonnum af frjóum laxi í Reyðarfirði rúmast innan áhættumats Hafrannsóknastofnunar að teknu tilliti til þeirrar hlutfallsskiptingar framleiðsluheimilda á milli Reyðarfjarðar og Fáskrúðsfjarðar sem leiðir af burðarþolsmati stofnunarinnar, sbr. A-hluta.
- Fyrir liggur að málatilbúnaður og rökstuðningur umsækjanda fyrir veitingu starfsleyfis er verulega ítarlegri vegna þess hluta umsóknarinnar sem rúmast ekki innan áhættumats Hafrannsóknastofnunar, sbr. B-hluta. Þá eru þau gögn sem lúta að gildi áhættumatsins og umsækjandi hefur í hyggju að afhenda Umhverfisstofnun undir málsmeðferð vegna B-hluta verulega umfangsmikil. Samkvæmt því er tilgreindur B-hluti til þess fallinn að eiga sér lengri málsmeðferðartíma í tengslum við fyrirhugaða stjórnvaldsákvörðun Umhverfisstofnunar vegna umsóknar umsækjanda.

- Samkvæmt framangreindu er með ósk umsækjanda um málsmeðferð í greinargerð þessari leitast við að i) hraða afgreiðslu umsóknarinnar að því er varðar A-hluta tillögunnar og með því koma í veg fyrir hugsanlegt tjón sem umsækjandi kynni að verða fyrir vegna frekari tafa á meðferð hennar og ii) veita Umhverfisstofnun svigrúm til að leggja mat á þau umfangsmiklu gögn og sjónarmið sem umsækjandi reisir málatilbúnað sinn á, og Umhverfisstofnun ber að framkvæma samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga nr. 37/1993, fyrir því að ekki sé unnt að leggja áhættumat Hafrannsóknastofnunar til grundvallar við töku stjórnvaldsákvörðunar um veitingu starfsleyfis. Í samræmi við það verður að telja að umtalsvert hagræði hljótist af því að haga málsmeðferð við umsókn umsækjanda með þeim hætti sem beiðni aðilans tekur til.

Í samræmi við allt framangreint óskar umsækjandi eftir afstöðu Umhverfisstofnunar til þess hvort unnt sé að haga málsmeðferð vegna umsóknar hans með þeim hætti sem að ofan greinir. Þá óskar umsækjandi eftir leiðbeiningum Umhverfisstofnunar telji stofnunin að aðrar leiðir séu færar til að ná sama markmiði um hraða og annað hagræði allra aðila vegna umsóknarinnar, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Umsækjandi telur rétt að áréttu að hann heldur sig að öllu leyti við fyrirliggjandi umsókn um starfsleyfi og felur greinargerð þessi því ekki að neinu leyti í sér takmörkun eða skerðingu á þeim heildarframleiðsluheimildum sem umsóknin tekur til. Telji Umhverfisstofnun sér þannig ekki fært að viðhafa þá málsmeðferð sem ósk umsækjanda tekur til er þess krafist að umsóknin verði tekin til meðferðar og afgreiðslu í þeim búningi sem hún liggur fyrir og var afhent, sem áður greinir.

Fallist Umhverfisstofnun á að haga málsmeðferð vegna umsóknarinnar í samræmi við beiðni umsækjanda í greinargerð þessari þá vísar umsækjandi til þeirra sjónarmiða sem að neðan greinir.

A-hluti – viðbótarframleiðslu á 3.000 tonnum af frjóum laxi í Reyðarfirði.

Eins og áður greinir rúmast sá hluti umsóknar umsækjanda sem lýtur að viðbótarframleiðslu á 3.000 tonnum af frjóum laxi í Reyðarfirði innan áhættumats Hafrannsóknastofnunar. Að mati umsækjanda ætti sá hluti umsóknarinnar að vera ágreiningslaus við fyrirhugaða stjórnvaldsákvörðun um veitingu starfsleyfis, þ.e. vegna sjónarmiða um áhættumat erfðablöndunar. Auk umsóknar og fylgigagna með henni leggur umsækjandi fram með greinargerð þessari önnur gögn sem áskilin eru samkvæmt þeim lögum og reglugerðum sem málið varðar.

Í samræmi við framangreint er þess óskað að umsókn umsækjanda að þessu leyti verði tekin til málsmeðferðar og afgreiðslu. Óskað er eftir að málsmeðferð verði hraðað eins og unnt er af hálfu Umhverfisstofnunar. Varðandi mikilvægi þess þáttar skal það áréttuð að í húfi eru hagsmunir sem varða milljarða fjárfestingu, verulega þjóðhagslega hagsmuni og uppbyggingu mikils fjölda starfa á Austfjörðum.

Telji Umhverfisstofnun enn þörf á frekari gögnum til þess að hægt sé að taka umsóknina til afgreiðslu að þessu leyti þá mun umsækjandi bregðast skjótt við slíkri gagnabeiðni stofnunarinnar, sbr. meðal annars 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

B-hluti – viðbótarframleiðslu á 7.000 tonnum af frjóum laxi í Reyðarfirði.

Í beiðni umsækjanda felst að málsmeðferð hjá Umhverfisstofnun vegna áðurgreinds B-hluta, sem lýtur þá að viðbótarframleiðsluheimildum sem nemi 7.000 tonnum þannig að heildarviðbótarframleiðsluheimildir umsækjanda í Reyðarfirði verði 10.000 tonn í samræmi við fyrirliggjandi umsókn, hvíli þangað til málsmeðferð og afstaða stofnunarinnar til ofangreinds A-hluta liggur fyrir.

Málatilbúnaður umsækjanda vegna þessa þáttar er reistur á því að ólöglegt hafi verið af hálfu Skipulagsstofnunar að leggja áhættumat Hafrannsóknastofnunar til grundvallar við álitsgerð um mat á

umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar auk þess sem ekki sé unnt að byggja á því við töku stjórnvaldsákvæðana vegna umsókna umsækjanda um rekstrar- og starfsleyfi. Samkvæmt því sé burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar takmarkandi varðandi framleiðsluheimildir í Reyðarfirði en ekki áhættumat sömu stofnunar. Skal í því samhengi á það bent að samkvæmt 5. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008 skal Matvælastofnun hafna útgáfu rekstrarleyfis til sjókvíaldis sem felur í sér meiri framleiðslu en viðkomandi sjókvíaldissvæði þolir samkvæmt burðarþolsmati. Enga slíka takmörkun er að finna í lögum nr. 71/2008 eða öðrum réttarheimildum vegna áhættumats Hafrannsóknastofnunar.

Um þetta efni er þess jafnframt að gæta að til starfrækslu fiskeldisstöðva þarf starfsleyfi Umhverfisstofnunar og rekstrarleyfi Matvælastofnunar, sbr. 1. mgr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008. Samkvæmt því er Umhverfisstofnun leyfisveitandi vegna umsóknar umsækjanda um starfsleyfi og ber stofnuninni við málsmeðferð vegna fyrirhugaðrar stjórnvaldákvörðunar að fara að skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar, þ. á m. hinni svonefndu rannsóknarreglu sem kveður á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umsækjandi getur fyrir sitt leyti tekið undir það sem fram kom af hálfu Skipulagsstofnunar í umhverfismatsferli vegna hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar um að lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum hafi að geyma lýsingu á form- og efnisreglum sem sé ætlað að tryggja að ákveðnar framkvæmdir fari í gegnum tiltekið upplýsinga- og rannsóknarferli þannig að fyrir liggja nægjanlegar upplýsingar fyrir leyfisveitendur framkvæmda til að ákveða hvort slík leyfi verði veitt, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Jafnframt getur umsækjandi tekið undir það sem fram kom af hálfu Skipulagsstofnunar um að mat á umhverfisáhrifum sé rannsóknarferli þar sem upplýsingum sé safnað saman og þær greindar, meðal annars með athugunum og mælingum, í því skyni að varpa ljósi á hver áhrif framkvæmdar séu á umhverfið.

Umsækjandi telur hins vegar að Skipulagsstofnun hafi ekki sinnt þeirri rannsóknarskyldu sem hvíldi á stofnuninni við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, sem hún lýsti sjálf breflega gagnvart umsækjanda að ætti að viðhafa. Má í því samhengi benda á að í engu var tekin efnislega afstaða til málatilbúnaðar og gagna sem umsækjandi lagði fram um það atriði að ekki væri unnt að leggja áhættumat Hafrannsóknastofnunar til grundvallar við álitsgerð um mat á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt því telur umsækjandi að ekki sé stoð fyrir þeirri niðurstöðu sem greinir í álit Skipulagsstofnunar um að leggja beri áhættumat Hafrannsóknastofnunar til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum á frjóum laxi í sjókvíum sem og við leyfisveitingar vegna sjókvíaldis á frjóum laxi og að því séu líkur á að áhrif fyrirhugaðrar eldisaukningar umsækjanda í Reyðarfirði verði verulega neikvæð fyrir villta laxastofna. Lýsir umsækjandi sig ósammála álit Skipulagsstofnunar að þessu leyti og þannig því að unnt hafi verið að leggja tilgreint áhættumat til grundvallar við útgáfu álits samkvæmt 11. gr. laga nr. 106/2000, án sjálfstæðrar rannsóknar á fyrirliggjandi málatilbúnaði og gögnum umsækjanda um þetta efni, sem og við síðari leyfisveitingar.

Eins og áður greinir gerði umsækjandi grein fyrir afstöðu sinni og sjónarmiðum varðandi efni áhættumats Hafrannsóknastofnunar í umhverfismatsferli. Leyfir umsækjanda sér á þessu stigi að vísa almennt til hinnar ítarlegu umfjöllunar sem greinir um þetta efni á bls. 36 – 56 í matsskýrslu annars vegar, sbr. kafla 6.6, og hins vegar til svarbréfs umsækjanda til Skipulagsstofnunar, dags. 24. september 2018, vegna viðbótarumsagnar Hafrannsóknastofnunar til Skipulagsstofnunar í umhverfismatsferli, sbr. fylgiskjal 5. Þá er jafnframt vísað til ítarlegra fylgigagna sem vísað er til í tilgreindum heimildum umsækjanda. Samhengisins vegna telur umsækjandi þó þarft að árétta eftirfarandi atriði.

Skýrsla Hafrannsóknastofnunar um áhættumat hefur hvorki verið yfirfarin af óháðum aðila né hefur hún verið ritrýnd. Samkvæmt því er vísindalegt gildi skýrslunnar með öllu óstaðfest auk þess sem

Hafrannsóknastofnun hefur sjálf lýst því yfir að áhættumatið sé ekki gallalaust enda margt sem þar greini sem sé óvissu háð, sbr. tilgreiningu í áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þegar af þeirri ástæðu telur umsækjandi að ekki hafi verið skilyrði til að leggja skýrsluna til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhugðu framkvæmdar með þeim hætti sem Skipulagsstofnun gerði. Enn síður sé unnt að leggja áhættumatið til grundvallar við veitingu starfsleyfis samkvæmt lögum nr. 7/1998, sbr. einnig lög nr. 71/2008.

Að áliti umsækjanda er það síst til þess fallið að draga úr vægi rannsóknarskyldu Umhverfisstofnunar á efni áhættumatsins, við töku stjórnvaldsákvörðunar á grundvelli umsóknar umsækjanda um starfsleyfi til fiskeldis, að áhættumatið hafi hvorki sætt ritrýni/yfirferð óháðra sérfræðinga né að það hafi nokkra lagastoð eins og ágreiningslaust er. Þvert á móti telur umsækjandi að þær staðreyndir leggi auknar rannsóknarskyldur á herðar Umhverfisstofnunar þannig að stofnunin sé í stakk búin að taka sjálfstæða og upplýsta stjórnvaldsákvörðun.

Í áhættumati Hafrannsóknarstofnunar er nánar tilgreindum aðgerðum lýst svo draga megi úr líkum á erfðablöndun eldisfisks við náttúrulega íslenska laxastofna án þess þó að finna megi slíkum mótvægisáðgerðum stað í áhættumatslíkani stofnunarinnar. Er þar um verulegan annmarka að ræða á áhættumati Hafrannsóknastofnunar að mati umsækjanda.

Í matsskýrslu umsækjanda til Skipulagsstofnunar var jafnframt að finna ítarlega lýsingu á fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum vegna framkvæmdarinnar eins og áskilið er í lögum nr. 106/2000. Á grundvelli sömu heimilda og áður er lýst ber Umhverfisstofnun við töku stjórnvaldsákvörðunar að taka sjálfstæða og rökstudda afstöðu til þeirra mótvægisáðgerða, þ.e. hvort og þá að hvaða marki þær séu til þess fallnar að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir hugsanleg neikvæð umhverfisáhrif vegna framkvæmdarinnar, þ. á m. vegna sjónarmiða um erfðablöndun við villta laxastofna.

Að öðru leyti byggir umsækjandi á að umrætt áhættumat Hafrannsóknarstofnunar sé slíkum annmörkum háð að formi og efni til að ekki sé á því byggjandi við töku stjórnvaldsákvörðunar vegna umsóknar um starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 71/200, sbr. einnig lög nr. 7/1998. Sem fyrr greinir er ítarleg grein gerð fyrir tilgreindum sjónarmiðum í fyrirleggjandi matsskýrslu umsækjanda og er að meginstefnu til vísað til þess sem þar greinir um þetta efni. Leyfir umsækjandi sér þó að benda á eftirfarandi annmarka á áhættumati Hafrannsóknarstofnunar án þess að um tæmandi talningu þeirra sé að ræða:

- Umsækjandi telur að sú aðferð sem lögð er til grundvallar við útreikninga í áhættumati Hafrannsóknarstofnunar eigi sér ekki fordæmi auk þess sem hún sé illa rökstudd.
- Umsækjandi telur að áhættumatið geri ekki grein fyrir óvissu í niðurstöðum útreikninga og að óvissa reiknimóðelsins magnist upp með hverju skrefi.
- Umsækjandi telur að breytuval sé ýmist illa eða ekki rökstutt í áhættumatinu.
- Umsækjandi bendir á að stofnstærðir áa séu áætlaðar út frá veiðitölum í áhættumatinu en að ekki sé gert ráð fyrir því að í ám eins og Breiðdalsá hafi verið sleppt allt að 100.000 – 200.000 seiðum á ári sl. 20 ár og að slík fiskirækt hafi staðið þar yfir síðan árið 1967.
- Umsækjandi telur það ekki standast skoðun að Breiðdalsá sé tekin inn í útreikninga þar sem áhættumatinu sé ætlað að taka til og vernda villta laxastofna. Byggir umsækjandi á að sá fiskur sem finnist og veiðist í Breiðdalsá standist ekki skilgreiningu villts fiskistofns eins og hann er skilgreindur í 32. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Í samræmi við framangreint er á því byggt að á grundvelli fyrirleggjandi umsóknar, fylgigagna og þeirra sjónarmiða sem reifuð eru í greinargerð þessari séu skilyrði til útgáfu starfsleyfis af hálfu Umhverfisstofnunar til aukinnar framleiðslu umsækjanda á frjóum laxi í Reyðarfirði um 10.000 tonn.

5. Gögn til framlagningar.

Umsækjandi lagði fram þau gögn sem greinir í 1. kafla greinargerðar þessarar með umsókn sinni til Umhverfisstofnunar um starfsleyfi til fiskeldis. Með greinargerð þessari leggur umsækjandi fram eftirfarandi skjöl:

1. Matskýrslu Laxa fiskeldis ehf. vegna mats á umhverfisáhrifum, dags. 1. ágúst 2018.
2. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum, dags. 21. desember 2018.
3. Bréf Laxa fiskeldis ehf. til Matvælastofnunar, dags. 24. júlí 2018.
4. Bréf Laxa fiskeldis ehf. til Matvælastofnunar, dags. 11. október 2018.
5. Bréf Laxa fiskeldis ehf. til Skipulagsstofnunar, dags. 24. september 2018.
6. Auglýsingu Umhverfisstofnunar vegna tillögu að starfsleyfi Fiskeldis Austfjarða hf. í Fáskrúðsfirði, dags. 14. desember 2018.
7. Trygging vegna bráðamengunar
8. Vöktunaráætlun

Ítrekað er af hálfu umsækjanda að ef Umhverfisstofnun telur þörf á frekari gögnum eða upplýsingum vegna umsóknarinnar eða greinargerðar þessar þá verði góðfúslega brugðist við því án tafar af hálfu aðilans.

Virðingarfyllt,
f.h. Laxa fiskeldis ehf.



Einar Örn Gunnarsson