

Árið 2021, mánudaginn 18. október, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 86/2021, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. maí 2021 um að áform Háafells ehf. um eldi á regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi samhliða eða í staðinn fyrir laxeldi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 7. júní 2021, er barst nefndinni sama dag, kæra náttúruverndarfélagið Laxinn lifi, Náttúruverndarsamtök Íslands og Íslenski náttúruverndarsjóðurinn (IWF), þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. maí 2021 að áform Háafells ehf. um eldi á regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi samhliða eða í staðinn fyrir laxeldi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 7. júlí 2021.

Málavextir: Hinn 12. febrúar 2012 sendi móðurfélag framkvæmdaraðila til Skipulagsstofnunar matsskýrslu um framleiðslu á 6.800 tonnum af regnbogasilungi og 200 tonnum af þorski í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi og óskaði eftir álitni hennar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Stofnunin gaf út umbeðið álit 1. apríl 2015 og komst að þeirri niðurstöðu að matsskýrslan uppfyllti skilyrði laga og reglugerða um mat á umhverfisáhrifum. Hinn 4. maí 2017 sendi framkvæmdaraðili til Skipulagsstofnunar matsskýrslu um framleiðslu á 6.800 tonnum af laxi í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi og óskaði eftir álitni hennar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Í skýrslunni var því lýst að til stæði að skipta yfir í laxeldi úr eldi á regnbogasilungi. Heildarframleiðsla félagsins yrði 7.000 tonn, þ.e. 6.800 tonn af laxi og 200 tonn af þorski. Umbeðið álit Skipulagsstofnunar lá fyrir 22. desember 2020 og taldi stofnunin að matsskýrslan uppfyllti skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og að umhverfisáhrifum hafi verið lýst á fullnægjandi hátt.

Hinn 15. janúar 2021 barst Skipulagsstofnun tilkynning frá framkvæmdaraðila um áform um eldi á regnbogasilungi samhliða eða í staðinn fyrir laxeldi þar sem hámarkslífmassi væri allt að 6.800 tonn í sjókvíum í Ísafjarðardjúpi, sbr. 6. gr. áðurgildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Kom fram í tilkynningunni að heildarlífmassi, eldisstaðsetningar, eldisaðferðir og eldisskilyrði yrði að öðru leyti óbreytt frá þeim laxeldisáformum sem þegar hefðu hlotið málsmeðferð á grundvelli laga nr. 106/2000. Skipulagsstofnun leitaði umsagna Ísafjarðarbæjar, Súðavíkurrepps, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Taldi enginn umsagnaraðili að breytingin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 3. maí 2021. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirliggjandi gagna væri

framkvæmdin ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 106/2000, og skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Kærendur byggja á því að áhættumat erfðablöndunar og burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar, sem lögð séu til grundvallar mati á umhverfisáhrifum hinnar tilkynningarskyldu framkvæmdar og hinni kærðu ákvörðun, hafi ekki sætt málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Hvorki áhættumat erfðablöndunar né burðarþolsmat sé því lögmatgur grundvöllur mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar eða hinnar kærðu ákvörðunar. Með vísan til þess sé þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Af hálfu stofnunarinnar er vísað til þess að jafnvel þó talið verði að áhættumat erfðablöndunar og burðarþolsmat falli undir gildissvið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana sé ekki um verulegan annmarka að ræða á ákvörðuninni. Sé þá horft til eðlis og hlutverks þessara mata sem mælt sé fyrir um í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, sbr. 3. gr., 6. gr. a og 6. gr. b. Í því efni verði einnig að hafa í huga að samkvæmt 6. gr. a skuli rekstrarleyfi samrýmast áhættumati og samkvæmt 6. gr. b skuli lífmassi eldisdýra hvers slíks leyfis að hámarki samrýmast burðarþolsmati. Samkvæmt þessu séu umrædd mót grundvöllur rekstrarleyfis. Hin kærða ákvörðun lúti ekki að leyfisveitingu.

Framkvæmdaraðila var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu en hann hefur ekki tjáð sig um málatilbúnað kæranda.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um ákvörðun Skipulagsstofnunar þess efnis að eldi á regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi samhliða eða í staðinn fyrir laxeldi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 13.02 og 1.11 í 1. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. nefndar 6. gr., tekur stofnunin ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 3. mgr. lagagreinarinnar. Í þ-lið 3. gr. laganna eru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“ Niðurstöðu sína um hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skal Skipulagsstofnun skv. 3. mgr. 6. gr. laganna, svo sem henni var breytt með lögum nr. 96/2019, rökstyðja með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laga nr. 106/2000, en þau viðmið eru í þremur tölulíðum. Varða þeir eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka, en undir hverjum tölulíð er svo talinn upp fjöldi annarra líða.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Ísafjarðarbæjar, Súðavíkurrepps, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Taldi enginn umsagnaraðila að breytingin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Matvælastofnun telur í sinni umsögn ekki ástæðu til þess vegna tegundabreytingarinnar. Fiskistofa telur í sinni umsögn að

mögulega umhverfisáhrif af sjókvíaeldinu, og áhrif á villta laxfiskastofna, verði þau sömu eða minni ef regnbogasilungur verði alinn í staðinn fyrir lax. Fram kemur í umsögn Hafrannsóknastofnunar að eldi á regnbogasilungi feli ekki í sér hættu á erfðablöndun við villta íslenska laxfiska og geri stofnunin ekki athugasemd við erindið. Þá telur Umhverfisstofnun að ekki sé líklegt að framkvæmdin, eins og henni sé lýst í tilkynningu framkvæmdaraðila, muni hafa aukin umhverfisáhrif umfram það sem lýst sé í fyrra mati á umhverfisáhrifum. Að lokum er í umsögn Súðavíkurrepps bent á að fyrir liggi álit Skipulagsstofnunar fyrir regnbogasilung annars vegar og lax hins vegar. Lagst sé gegn því að kvíar séu staðsettar innan hafnarmarka og siglingaleiða inn Álftafjörð því fyrir liggi uppbyggingaráform á Langeyri með nýrri höfn, landfyllingu og verksmiðju. Í svari framkvæmdaraðila við umsögn sveitarfélagsins segir að tilkynningin lúti einungis að því að hægt verði að velja á milli hvort notast sé við lax eða regnbogasilung. Það svæði sem beri heitið „Álftafjörður“ í matsskýrslu hafi ekki truflandi áhrif á skipaumferð um Álftafjörð vegna nýrrar verksmiðju við Langeyri.

Hin kærða ákvörðun lýsir fyrirhugaðri framkvæmd, fjallar um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og umsögnum umsagnaraðila, og víkur að þeim leyfum sem framkvæmdin er háð. Í niðurstöðukafla sínum vísar Skipulagsstofnun til þess að við mat á því hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skuli taka mið af eðli hennar, m.a. stærð og umfangi framkvæmdar, úrgangsmýndun og mengun, sbr. 1. tl. 2. viðauka þágildandi laga nr. 106/2000. Einnig skuli taka mið af staðsetningu framkvæmdar, m.t.t. hversu viðkvæm þau svæði séu sem líklegt sé að framkvæmd hafi áhrif á, s.s. með tilliti til þeirrar landnotkunar sem fyrir sé og álagspóls strandsvæða. Þá beri að skoða áhrif framkvæmdar í ljósi eiginleika hugsanlegra áhrifa, einkum með tilliti til svæðis sem ætla megi að verði fyrir áhrifum, stærðar og fjölbreytileika áhrifa og tímalengdar. Í niðurstöðukafla stofnunarinnar er vísað til þess að fyrir liggi álit hennar um mat á umhverfisáhrifum af 6.800 tonna eldi regnbogasilungs í Ísafjarðardjúpi, sem og álit um mat á umhverfisáhrifum af 6.800 tonna laxeldi í Ísafjarðardjúpi. Í fyrirbyggjandi ákvörðun sé eingöngu til umfjöllunar áform um að ala regnbogasilung samhliða eða í staðinn fyrir ófrjóan eða frjóan lax. Engar breytingar verði gerðar á heildarlífmassa, eldisstaðsetningum, eldisaðferðum eða eldisskilyrðum frá því sem gert hafi verið ráð fyrir í mati á umhverfiáhrifum í fyrrnefndu 6.800 tonna laxeldi framkvæmdaraðila. Að mati stofnunarinnar muni sá möguleiki að ala regnbogasilung samhliða eða í staðinn fyrir frjóan og ófrjóan lax hafa í för með sér sömu eða sambærileg áhrif á flesta umhverfisþætti, en minni áhrif á villta laxastofna samanborið við eldi á 6.800 tonnum af laxi. Þá telji stofnunin að áhrif fyrirhugaðrar breytingar á vistkerfi verði óveruleg. Var niðurstaða Skipulagsstofnunar sú að framkvæmdin skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Að áliti úrskurðarnefndarinnar er ákvörðun Skipulagsstofnunar um að umrædd breyting skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum studd haldbærum rökum. Verður og ekki annað séð en að stofnunin hafi að rannsökuðu máli lagt viðhlítandi og sjálfsætt mat á þá þætti sem máli skipti um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni.

Málsrök kæranda í máli þessu lúta einvörðungu að því að áhættumat erfðablöndunar og burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar, sem lögð séu til grundvallar mati á umhverfisáhrifum hinnar tilkynningarskyldu framkvæmdar og hinni kærðu ákvörðun, hafi ekki sætt málsmeðferð samkvæmt þágildandi lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlna, sbr. nú lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlna. Telja kærndur áhættumatið og burðarþolsmat því hvorki vera lögmætan grundvöll mats á umhverfisáhrifum framkvæmdar né hinnar kærðu ákvörðunar. Samkvæmt b-lið 2. gr. laga nr. 111/2021 gilda þau um áætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu fyrir leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í 1. viðauka

laganna og eru undirbúnar og/eða afgreiddar af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra, sbr. og áðurgildandi 1. mgr. 3. gr. laga nr. 105/2006. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar er undanfari leyfis til framkvæmda sem fellur undir lög nr. 111/2021, s.s. þegar um er að ræða leyfi fyrir fiskeldi, en ákvörðunin sjálf felur ekki í sér slíkt leyfi. Skortur á umhverfismati áætlana, óháð því hvort það hefði átt að fara fram eða ekki, raskar því ekki gildi hinnar kærðu matsskylduákvörðunar.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður kröfu kærenda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kærenda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 3. maí 2021 um að áform Háafells ehf. um eldi á regnbogasilungi í Ísafjarðardjúpi samhliða eða í staðinn fyrir laxeldi skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Nanna Magnadóttir

Aðalheiður Jóhannsdóttir

Geir Oddsson