

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. 81/2021, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 28. apríl 2021 um að breyting á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun sjókvíaeldis í Berufirði 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 þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 28. apríl 2021 að breyting á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun sjókvíaeldis í Berufirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 5. júlí 2021.

**Málavextir:** Hinn 19. mars 2018 lagði Fiskeldi Austfjarða hf. fram matsskýrslu vegna eldis á allt að 20.800 tonnum af laxi í Berufirði og Fáskrúðsfirði. Í matsskýrslunni var gert ráð fyrir að ala 9.800 tonn af laxi á ári í sjókvíum í Berufirði. Kom fram í skýrslunni að útsetningaráætlun myndi taka mið af nýju áhættumati Hafrannsóknastofnunar og að samkvæmt matinu myndu 6.000 þeirra tonna sem áætlað væri að ala í Berufirði verða frjór lax og 3.800 tonn geldlax. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lá fyrir 14. júní s.á. Umhverfisstofnun veitti framkvæmdaraðila starfsleyfi 19. mars 2019 fyrir 9.800 tonna ársframleiðslu á laxi í sjókvíum í Berufirði, þar af að hámarki 6.000 tonna ársframleiðslu á frjóum laxi, og 21. s.m. veitti Matvælastofnun framkvæmdaraðila rekstrarleyfi vegna sama eldis.

Hinn 8. janúar 2021 barst Skipulagsstofnun tilkynning um fyrirhugaða breytingu á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun í Berufirði til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdarinnar, sbr. 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í greinargerð með tilkynningunni kom fram að Berufjörður væri skilgreindur sem tvö sjókvíaeldissvæði með fimm eldissvæðum, þ.e. Glímeyri, Svarthamrar, Svarthamarsvík, Hamraborg I og Hamraborg II. Í breytingunni fælist að eldissvæðin yrðu fjögur. Eldissvæðið Hamraborg II yrði lagt af og flutt innar í fjörðinn að Gautavík. Eldissvæði, sem næði yfir þrjú samtengd svæði Glímeyri, Svarthamrar og Svarthamarsvík, yrði stækkað og skipt í tvö aðskilin svæði. Einnig yrði gerð breyting á útsetningaráætlun og seiði sett út á hverju ári þannig að almennt yrðu tvö svæði í notkun og tvö svæði í hvíld á hverjum tíma. Skipulagsstofnun leitaði umsagna Múlaþings, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Matvælastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Vegagerðarinnar og Umhverfisstofnunar. Taldi Náttúrufræðistofnun Íslands að meta skyldi umhverfisáhrif vegna

breytingarinnar í ljósi þess að um væri að ræða starfsemi á alþjóðlega mikilvægu fuglasvæði og þar sem umfjöllun um áhrif á fugla hefði verið verulega áfátt í upphaflegri matsskýrslu. Aðrir umsagnaraðilar töldu ekki þörf á að fram færi mat á umhverfisáhrifum vegna breytingarinnar. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 28. apríl 2021. Var niðurstaða stofnunarinnar sú að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna væri framkvæmdin ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. þau viðmið sem tilgreind væru í 2. viðauka laga nr. 106/2000, og skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

**Málsrök kæranda:** Kærandur taka fram að umhverfisverndarsamtök þau sem að kærinni standi fullnægi skilyrðum 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og uppfylli af þeim sökum það skilyrði að eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn fyrirbyggjandi kæru, sbr. a-lið 3. mgr. 4. gr., enda samrýmist kæran tilgangi starfsemi þeirra.

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

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

Tilkynning framkvæmdaraðila geri ráð fyrir þrenns konar breytingum á hlutaðeigandi framkvæmd, þ.e. breytingu á staðsetningu eldissvæða í firðinum, breytingu á útsetningaráætlun eldisins og að ala einungis frjóan lax í firðinum. Í áliti Skipulagsstofnunar um matsskýrsluna 14. júní 2018 segi í kafla 3.4.4. að framkvæmdaraðili áformi eldi á 6.000 tonnum af frjóum laxi í Berufirði. Samkvæmt framanröktu hafi fyrirbyggjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar verið reist á þeirri forsendu að eldi framkvæmdaraðila á frjóum laxi í Berufirði yrði ekki umfram 6.000 tonn á ári. Eldi á allt að 9.800 tonnum af frjóum laxi, eins og

gert sé ráð fyrir í tilkynningu framkvæmdaraðila, feli því í sér mjög veruleg frávik frá gildandi mati á umhverfisáhrifum og rúmist ekki innan þess. Hin kærða ákvörðun sé haldin þeim verulega annmarka að þar sé ekki fjallað um einn þriggja meginþátta sem breytingin lúti að, þ.e. aukningu á eldi á frjóum laxi úr 6.000 tonnum í 9.800 tonn. Þegar af þeirri ástæðu sé óhjákvæmilegt að fella hana úr gildi.

Framangreindan annmarka megi rekja til þess að í tilkynningu framkvæmdaraðila sé nánast ekkert fjallað um þá verulegu breytingu á framkvæmdinni sem þar sé gert ráð fyrir og felist í því að skipta yfir í eldi á frjóum laxi og hætta að ala ófrjóan lax. Þótt vikið sé að þessum áformum í tilkynningunni hafi hún hvergi nærri að geyma þær upplýsingar sem áskildar séu skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og 11. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Tilkynningin sé að þessu leyti alls ófullnægjandi og ekki viðhlítandi grundvöllur fyrir hina kærðu ákvörðun. Lúti tilkynning framkvæmdaraðila ekki að fyrirhugaðri breytingu á umfangi á eldi frjós lax í Berufirði heldur einvörðungu að breyttri staðsetningu eldissvæða og breyttu fyrirkomulagi við útsetningu seiða, án tillits til frjósemi þeirra, skorti upplýsingar um það í hvaða farveg framkvæmdaraðili hafi lagt eða hyggist leggja þessa verulegu breytingu á framkvæmd sinni, sem í tilkynningunni sé sögð forsenda annarra breytinga sem þar sé lýst. Um sé að ræða tilkynningarskylda breytingu sem leggja þurfi fyrir Skipulagsstofnun til ákvörðunar um matsskyldu. Sérstök skilyrði séu sett um hámark ársframleiðslu á frjóum laxi í leyfum framkvæmdaraðila og áður en unnt sé að breyta framkvæmdinni þurfi sú breyting að koma til umfjöllunar Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. laga nr. 106/2000. Þá hafi tilkynning framkvæmdaraðila ekki að geyma þær upplýsingar sem áskildar séu skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um þá þætti hennar sem lúti að breyttri staðsetningu eldissvæða og breyttu fyrirkomulagi útsetningar og hvíldartíma sem af því leiði.

Skipulagsstofnun sé skylt við meðferð mála á grundvelli 6. gr. laga nr. 106/2000 að afla umsagna, m.a. leyfisveitenda, í samræmi við fyrirmæli 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015. Uppfylli umsagnirnar ekki þær kröfur sem þar komi fram beri stofnuninni í samræmi við reglur stjórnarsýsluréttarins um skyldubundna álitsumleitan að leggja fyrir álitsgjafafa að bæta þar úr með nýrri umsögn. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar skuli í umsögn koma m.a. fram hvort tilkynning geri nægilega grein fyrir framkvæmd, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun og hvort og þá á hvaða forsendum umsagnaraðili telji að framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum út frá þeim atriðum sem falli undir starfssvið umsagnaraðila og að teknu tilliti til viðmiða í 2. viðauka. Ef frá sé talin umsögn Umhverfisstofnunar sé ekki vikið í umsögnum umsagnaraðila að stóraukinni framleiðslu framkvæmdaraðila á frjóum laxi. Þessar umsagnir séu að þessu leyti haldnar mjög verulegum annmarka. Þá eigi umsagnir í málinu það sammerkt að þær uppfylli ekki áskilnað 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um að þar sé tekin rökstudd afstaða til þess hvort tilkynning framkvæmdaraðila sé fullnægjandi og þá hvort hinar tilkynntu breytingar skuli háðar mati á umhverfisáhrifum. Að því marki sem tekin sé afstaða til þessara atriða í umsögnunum fylgi henni takmarkaður, ef nokkur, rökstuðningur umsagnaraðila.

Þótt enga umfjöllun sé um það að finna í hinni kærðu ákvörðun verði ráðið af tilkynningu framkvæmdaraðila að hún sé m.a. sett fram með vísan til mats Hafrannsóknastofnunar 11. maí 2020 á áhættu erfðablöndunar á grundvelli 6. gr. a í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi sem staðfest hafi verið af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 3. júní, sbr. auglýsingu nr. 562/2020 í B-deild Stjórnartíðinda. Eftir þær breytingar sem gerðar hafi verið á lögum nr. 71/2008 með breytingalögum nr. 101/2019 sé ótvírætt að áhættumat erfðablöndunar skv. 6. gr. a í lögum og burðarþolsmat skv. 6. gr. b feli í sér framkvæmdaáætlanir í skilningi laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, sem háðar séu umhverfismati samkvæmt fyrirmælum þeirra laga. Þar

sem ekki liggja fyrir að framangreint áhættumat Hafrannsóknastofnunar hafi sætt meðferð samkvæmt fyrirmælum laga nr. 105/2006 geti niðurstöður þess ekki orðið grundvöllur fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis í skilningi laga nr. 106/2000 án frekara mats á umhverfisáhrifum hlutaðeigandi áætlunar og framkvæmdar. Þar við bætist að mat samkvæmt lögum nr. 106/2000 geti ekki komið í stað mats samkvæmt lögum nr. 105/2006, þótt í vissum tilvikum sé heimilt að sameina skýrslugerð á grundvelli þessara laga.

Að því er varði rannsókn Skipulagsstofnunar á því hvort hinar tilkynntu breytingar á staðsetningu eldissvæða og útsetningu seiða geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif skuli tekið fram að forsendur varðandi staðsetningu eldis og kynslóðaskiptingu, þ. á m. hvíldartíma fjarðarins í heild hans í 9-12 mánuði milli kynslóða, hafi verið lagðar til grundvallar mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, án þess að gerð hafi verið grein fyrir öðrum valkostum í þessu efni og þeir bornir saman. Þær upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, sem fyrir liggja í mati á umhverfisáhrifum, miði því við aðrar forsendur en þær sem lagðar hafi verið til grundvallar hinum tilkynntu breytingum. Staðsetning eldissvæða og fyrirkomulag varðandi útsetningu seiða og hvíld eldissvæða milli kynslóða séu atriði varðandi framkvæmd þaueldis á fiski í sjókvíum sem hafi verulega þýðingu þegar umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu metin. Af því leiði að unnt sé að draga takmarkaðar ályktanir um umhverfisáhrif þess að víkja frá forsendum mats á umhverfisáhrifum um þessi atriði. Fyrirliggjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar komi því að takmörkuðu gagni við rannsókn á því hvort hinar tilkynntu breytingar á henni kunni að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér. Lúti það ekki að breytingunum sem slíkum heldur að umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar í heild sinni að teknu tilliti til tilkynnta breytinga. Í hinni kærðu ákvörðun felist því sú afstaða Skipulagsstofnunar að framkvæmdin sé ekki líkleg til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér að gerðum þessum breytingum, önnur en eða umfram þau umhverfisáhrif sem þegar hafi verið lagt mat á og tekin afstaða til við útgáfu fyrri framkvæmdarleyfa. Ekki sé fullnægjandi grundvöllur fyrir þessari afstöðu stofnunarinnar með þeim gögnum sem hin kærða ákvörðun sé reist á, en þau gögn hafi aðeins að geyma mjög takmarkaðar upplýsingar um möguleg áhrif breyttrar staðsetningar eldissvæða og breytts fyrirkomulags útsetningar.

Breytingin feli í sér að eldissvæði verði nær hvert öðru. Því til viðbótar sé verið að leggja til breytta útsetningaráætlun. Um áhrif framkvæmdarinnar með þessum breytingum á meðal annars lífríki í firðinum liggja ekki fyrir nægilegar upplýsingar í gögnum málsins. Af gögnunum sé því ekki unnt að álykta að hin breytta framkvæmd geti ekki haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif önnur en eða umfram þau sem þegar hafi verið lagt mat á. Til viðbótar skorti á að Skipulagsstofnun hafi aflað gagna um ýmis atriði sem umsagnaradilar bendi á í umsögnum sínum.

Ekki liggja fyrir í gögnum málsins samandregnar fullnægjandi upplýsingar um gerð og eiginleika mögulegra umhverfisáhrifa breyttrar framkvæmdar. Skipulagsstofnun hafi því ekki getað fullyrt, svo forsvanlegt væri, á grundvelli þessara gagna að hin breytta framkvæmd væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif önnur en eða umfram þau sem stofnunin hafi áður lagt mat á og tekið afstöðu til í áliti sínu um matsskýrslu framkvæmdaraðila frá 2018. Samkvæmt framansögðu sé hin kærða ákvörðun ekki reist á fullnægjandi upplýsingum um möguleg umhverfisáhrif tilkynnta breytinga, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 og 10. gr. stjórnsýslulaga.

Í hinni kærðu ákvörðun séu heldur ekki færð fullnægjandi rök fyrir þeirri niðurstöðu stofnunarinnar að hin tilkynnta breyting geti ekki haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Ekki sé rökstutt, með vísan til eðlis, umfangs og staðsetningar fyrirhugaðrar framkvæmdar, að hún sé ekki líkleg, að gerðum hinum tilkynntu breytingum, til þess að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif önnur en eða umfram þau, sem þegar hafi verið metin og tekin afstaða til. Rökstuðningurinn uppfylli hvergi nærri þær ströngu kröfur sem leiði af lögum nr. 106/2000. Hafa beri í huga að hér sé um verulega breytingu að ræða á umfangsmikilli framkvæmd sem fyrir liggi að haft geti í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna eðlis síns og staðsetningar í sjó. Í samræmi við flókið samspil slíkrar framkvæmdar við það lífríki sem fyrir sé í sjó og nærliggjandi ám og strandsvæðum sé krafist ítarlegs rökstuðnings fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar. Í slíkum tilvikum kunni rök Skipulagsstofnunar að koma í stað frekara mats á umhverfisáhrifum hlutaðeigandi framkvæmdar. Ef lög nr. 106/2000 eigi að ná markmiði sínu verði því að vera tryggt að rökstuðningur stofnunarinnar sé réttur og fullnægjandi. Þá skorti mjög á að tekin sé rökstudd afstaða í hinni kærðu ákvörðun til þeirra atriða sem bent sé á í umsögnum umsagnaraðila. Samkvæmt framansögðu sé rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar ekki í samræmi við fyrirmæli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. einnig 22. gr. stjórnsýslulaga.

**Málsrök Skipulagsstofnunar:** Af hálfu stofnunarinnar er bent á að tilkynning framkvæmdaraðila beri þess merki með skýrum hætti að tilkynningin lúti aðeins að tveimur þáttum, þ.e. breytingu á eldissvæðum og útsetningaráætlun. Hvergi komi fram í tilkynningunni að hún lúti að aukningu á eldi úr 6.000 tonnum í 9.800 tonn af frjóum laxi á ári. Ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi eingöngu snúið að tilfærslu eldissvæða og breytingu á útsetningaráætlun. Í matsskýrslu framkvæmdaraðila frá 2018 hafi áhrif þess að ala allt að 9.800 tonn af frjóum laxi í Berufirði verið metin. Í matsskýrslunni hafi komið fram að áhættumati Hafrannsóknastofnunar yrði fylgt og því hafi verið áformað að sækja um leyfi til að ala 6.000 tonn af frjóum laxi í Berufirði í samræmi við áhættumatið, eins og það hafi verið þegar matsskýrsla hafi verið unnin. Í matsskýrslu hafi jafnframt verið tekið fram að áhættumatið gæti tekið breytingum og að framleiðsluáætlanir framkvæmdaraðila myndu taka breytingum til samræmis við áhættumatið hverju sinni. Framleiðslumagn frjós fisks myndi þó ekki fara yfir 20.800 tonn í Berufirði og Fáskrúðsfirði. Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé vikið að framangreindu, þ.e. að breytingar hafi orðið á áhættumatinu og í ljósi þess sem fjallað hafi verið um í matsskýrslu hafi framkvæmdaraðili óskað eftir uppfærslu gildandi leyfis í Berufirði með það í huga að magn frjós fisks verði aukið í samræmi við breytt áhættumat. Að öðru leyti sé ekki fjallað um frjóan lax í tilkynningunni. Að mati Skipulagsstofnunar beri að skilja umfjöllunina á þann hátt að samhliða tilkynningu um breytingu á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun í Berufirði hyggist framkvæmdaraðili auka magn á frjóum fiski til samræmis við breytt áhættumat, líkt og fjallað hafi verið um í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þá sé þess getið að í kjölfar álits Skipulagsstofnunar um mat á áhrifum allt að 20.800 tonna eldis í Berufirði og Fáskrúðsfirði hafi framkvæmdaraðili óskað frekari skýringa á því hvort þörf væri á sérstakri málsmeðferð á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum kæmi til breytinga á áhættumati og aukningu á frjóum fiski í eldi fyrirtækisins til samræmis við breytt áhættumat.

Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé ekki beint fjallað um áhrif minni fjarlægðar milli kvía og tíðari útsetningar seiða m.t.t. laxalúsar og sjúkdóma, en samt sé fjallað um villta laxfiska í tilkynningunni. Þar sé lýst þeirri afstöðu framkvæmdaraðila að breytt staðsetning eldissvæða muni ekki hafa miklar breytingar í för með sér varðandi þá áhættuþætti sem snúi að hugsanlegum áhrifum á villta laxastofna. Ef breytingin leiði til bættrar velferðar eldisfisks þá muni breytt staðsetning hafa jákvæð áhrif m.t.t. laxastofna. Í ákvörðun Skipulagsstofnunar komi fram að fyrirhuguð breyting á framkvæmdinni sé ekki líkleg til að auka hættu á slysasleppingum eða auka álag á villta laxfiska vegna laxalúsar eða sjúkdóma. Lesa verði tilkynninguna og framangreinda afstöðu stofnunarinnar með hliðsjón af því sem fram komi í áliti stofnunarinnar

frá 14. júní 2018 um mat á umhverfisáhrifum vegna 20.800 tonna framleiðslu á laxi í Berufirði og Fáskrúðsfirði. Þar sé að finna umfjöllun um fisksjúkdóma og laxalús.

Ítrekað sé að tilkynning framkvæmdaraðila hafi ekki lotið að stóraukinni framleiðslu fyrirtækisins á frjóum laxi. Af því leiði að hjá þeim umsagnaraðilum sem stofnunin hafi leitað til hafi ekki verið fyrir hendi forsendur til að gefa álit á umræddu atriði. Þá sé bent á að í 3. mgr. 12. gr. reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum sé ekki gerð krafa um að umsagnaraðilar rökstyðji hvort þeir telji að tilkynning sé fullnægjandi um þau atriði sem talin séu upp í málsgreininni. Þá segi í málsgreininni „eftir því sem við á“ varðandi atriðin. Hins vegar beri þeim að rökstyðja hvort tilkynntar breytingar á framkvæmd skuli háðar mati á umhverfisáhrifum, sbr. orðalagið „hvort og þá á hvaða forsendum“ og þá „út frá þeim atriðum sem falla undir starfssvið umsagnaraðila.“ Í umsögn flestra umsagnaraðila sé að finna fullnægjandi rökstuðning að baki því hvort umrædd framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Hjá tveim eða þrem umsagnaraðilum kunni að vera að rökstuðningur sé ekki fullnægjandi með tilliti til framangreinds reglugerðarákvæðis. Ekki fáist þó séð að slíkt, eitt og sér, geti leitt til þess að verulegur annmarki sé á ákvörðun um matsskyldu.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar varði ekki leyfisveitingu heldur hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Því taki ákvörðunin ekki afstöðu til þess hvort áhættumat erfðablöndunar og burðarþols falli undir gildissvið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlaða og geti verið grundvöllur fyrir útgáfu framkvæmdaleyfi.

Ljóst sé af úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 3/2020 að ekki sé ætlast til þess að í ákvörðun um matsskyldu, vegna breytingar á framkvæmd sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum, séu að nýju metin umhverfisáhrif hinnar upphaflegu framkvæmdar heldur einskorðist ákvörðunin við þau áhrif sem breytingin geti kallað fram. Hin kærða ákvörðun sé reist á fullnægjandi gögnum og því séu þær kröfur sem leiði af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 uppfylltar. Fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum allt að 20.800 tonna eldis í Fáskrúðsfirði og Berufirði sem byggja m.a. á rannsóknnum sem varði botndýr, hafstrauma, öldufar og súrefni í Berufirði. Þá hafi legið fyrir umsagnir þeirra sérfræðistofnana sem búi yfir þekkingu á þeim umhverfisþáttum sem fyrirhuguð breyting sé líkleg til að hafa áhrif á. Fram komi í umsögn Umhverfisstofnunar að breytingin sé ekki líkleg til að hafa í för með sér aukin umhverfisáhrif umfram þau sem lýst hafi verið í upphaflegu umhverfismati. Einnig komi fram í umsögn Matvælastofnunar að ekki sé ástæða til að meta umhverfisáhrif breytingarinnar.

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

telji rökstuðninginn annmarka á hinni kærðu ákvörðun þá sé hann ekki svo verulegar að leiði til ógildingar ákvörðunarinnar.

**Athugasemdir framkvæmdaraðila:** Af hálfu framkvæmdaraðila er gerð krafa um að málinu verði vísað frá þar sem ekki liggja fyrir fullnægjandi umboð til þess lögmanns sem riti undir kærana frá kærendum. Umboðin séu haldin ágalla þar sem þau séu óvottuð, auk þess sem hin kærða ákvörðun sé ranglega dagsett. Formenn félagasamtakanna geti ekki tekið ákvörðun um kæru fyrir hönd félaganna án þess að fyrir liggja viðeigandi heimild til þess. Of seint sé að bæta úr annmörkunum. Þá hafi samtökin ekki sýnt fram á að þau uppfylli skilyrði sem sett séu fyrir aðildarhæfi í 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Kærendur hafi ekki lagt fram nein gögn um hvaða hagsmuni þeir kunni að hafa af úrlausn málsins. Skorti þá því lögvarða hagsmuni í málinu og beri að vísa málinu frá, sbr. úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-1007/2020. Við mat á lögvrörðum hagsmunum verði að miða við hvað breytingin feli í sér og hverju hún breyti frá skilgreindu ástandi samkvæmt mati á umhverfisáhrifum, en umdeild breytingin hafi ekki áhrif á kærendur. Fyrir liggja mat á umhverfisáhrifum fyrir eldi á 9.800 tonnum af frjóum laxi í Berufirði og feli tillaga að breytingu ekki í sér breytingu á framleiðslumagni eða nokkru því sem geti haft áhrif á hagsmuni kæranda eða félagsmenn þeirra. Að auki liggja fyrir mat sérfræðinga Hafrannsóknastofnunar á hættu á erfðablöndun af eldi í Berufirði og sé hún hverfandi eða engin.

Við mat á ógildingu þurfi að hafa hugfast að lax sé nú önnur verðmætasta útflutningsfiskafurð Íslands og fiskeldi sé meginatvinnustoð tveggja landsfjórðunga. Því þurfi mikið að koma til svo hin kærða ákvörðun verði ógild. Ákvörðun Skipulagsstofnunar og tilkynningar framkvæmdaraðila um fyrirhugaða breytingu á staðsetningu eldissvæða og útsetningu uppfylli þau skilyrði sem sett séu í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og samnefndri reglugerð nr. 660/2015. Skipulagsstofnun hafi aflað umsagna leyfisveitanda og annarra hlutaðeigandi umsagnaraðila og sé engin þessara umsagna háð annmörkum, a.m.k. ekki annmörkum sem geti leitt til þess að kröfur kæranda verði teknar til greina. Beiting 11. gr. og 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar sé háð mati Skipulagsstofnunar, enda sé gerður sá fyrirvari að meta skuli upplýsingaskylda út frá eðli og umfangi hlutaðeigandi framkvæmdar, en jafnframt að leita skuli umsagnar annarra en leyfisveitenda eftir eðli máls, líkt og gert hafi verið.

Þegar rætt sé um eldi á frjóum laxfiski þá sé talað um lax, enda sé lax alltaf frjór nema það eigi sér stað inngríp í þroskaferil hans. Sé verið að ræða um eldi á ófrjóum laxi þá sé undantekningarlaust rætt um ófrjóan lax. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar frá 2018 sé eldi á 9.800 tonnum af frjóum fiski í Berufirði, en gerður sé fyrirvari um að framkvæmdin sé alltaf í samræmi við gildandi áhættumat á hverjum tíma. Matsskýrslan sé mjög skýr hvað þetta varði. Stefna framkvæmdaraðila hafi, allt frá því áhættumat erfðablöndunar hafi fyrst verið kynnt 14. júlí 2017, verið sú að fylgja matinu og sé það nú lagaskylda. Kærendur rugli saman annars vegar magni frjós fisks samkvæmt útsetningaráætlun, sem endurspeglar ávallt áhættumat og taki breytingum, og svo tilgreindu magni fisks í eldi samkvæmt mati á umhverfisáhrifum. Magn samkvæmt útsetningaráætlun geti því bæði hækkað og lækkað út frá gildandi áhættumati og leyfum, en alinn frjór fiskur fari þó aldrei yfir 20.800 tonn í báðum fjórðunum.

Eldi á frjóum fiski og ófrjóum sé ekki frábrugðið hvort öðru nema að því er taki til hættu á erfðablöndun við villta stofna. Ef fjallað hefði verið um eldi og áhrif eldis á ófrjóum fiski á villta stofna í matsskýrslunni hefði þá umfjöllun verið að finna í kafla 6.5.3. um umhverfisáhrif. Sá kafla matsskýrslunnar geri það hins vegar ekki. Um eldi á ófrjóum fiski sé fjallað í

valkostagreiningu og eðli málsins samkvæmt lúti því meginefni skýrslunnar að eldi á frjóum fiski.

Því sé andmælt að ekki sé nægjanlega fjallað um aukningu á eldi á frjóum fiski í tilkynningu framkvæmdaraðila, en það sé Skipulagsstofnunar að meta hverju sinni út frá aðstæðum hversu ítarleg tilkynning þurfi að vera varðandi einstaka þætti. Breyting á útsetningaráætlun taki bæði til breytinga á kynslóðaskiptingu og magni frjós fisks. Fram komi í tilkynningu að framkvæmdaraðili hafi óskað eftir uppfærslu gildandi leyfis með það í huga að magn frjós fisks verði aukið, enda miðist fyrirbyggjandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar við það að meta hvaða áhrif 9.800 tonna lífmassi af frjóum fiski hafi á fjörðinn og umhverfið. Framkvæmdaraðili hafi óskað eftir því við Matvælastofnun að rekstrarleyfi yrði uppfært miðað við nýtt áhættumat. Sé byggt á því að stofnuninni ber skylda til að uppfæra rekstrarleyfi miðað við breytt áhættumat og kalli slíkt ekki á aðkomu Skipulagsstofnunar, sbr. 4. mgr. 6. gr. a í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi.

Í tilkynningu framkvæmdaraðila sé ítarlega fjallað um tilfærslu svæða, uppdrættir sýndir og nákvæmar hnitsetningar. Einnig sé ítarleg eldisáætlun sett fram ásamt upplýsingum um hvíldartíma, en hann sé óbreyttur frá því sem segi í matsskýrslu. Umsagnir séu vel rökstuddar. Í umsögn Umhverfisstofnunar sé fjallað ítarlega um þá ætlan framkvæmdaraðila að ala eingöngu frjóan lax og staðfest að í fyrra mati á umhverfisáhrifum hafi verið gert ráð fyrir 9.800 tonna framleiðslu á frjóum laxi. Þar sem tilkynningin lúti að breytingu á eldisáætlun sé bæði vísað til breytingar á fjölda seiða í útsetning, sem og breytingar í frjóan fisk.

Áhættumat erfðablöndunar og burðarþolsmat feli ekki í sér áætlanir sem marki stefnu um leyfisveitingar til framkvæmda á tilteknu svæði. Hvort tveggja séu í eðli sínu rannsóknir og séu einungis hluti af mörgum rannsóknum og forsendum sem þurfi að vera fyrir hendi til að leyfi sé veitt til fiskeldis. Þannig geti niðurstaðan orðið sú að fiskeldi verði ekki leyft þótt áhættumat og burðarþolsmat heimili það. Síðan kunni að koma upp sú staða að annað hvort áhættumat eða burðarþolsmat heimili eldi en hitt matið geri það ekki og þá verði ekki af eldi á viðkomandi stað. Áhættumat og burðarþolsmat séu því ekki afgerandi um útgáfu leyfa og séu auk þess háð breytingum og skulu endurskoðast reglulega, sbr. 3. mgr. 6. gr. a og 2. mgr. 6. gr. b í lögum nr. 71/2008.

Þegar áhættumat og burðarþolsmat liggja fyrir vinni Hafrannsóknastofnun svæðaskipulag eldissvæða skv. 4. gr. a í lögum nr. 71/2008, en jafnframt sé gert strandsvæðaskipulag af svæðisráðum samkvæmt lögum nr. 22/2008 um skipulag haf- og standsvæða. Að því loknu sé eldissvæðum úthlutað og þeir aðilar sem fá úthlutun geti farið með fyrirhugaðar framkvæmdir í mat á umhverfisáhrifum. Slíkt mat byggi fjölda rannsókna, þ. á m. áhættumati og burðarþolsmati, og sé það ekki fyrr en að því loknu, ef því ljúki með álit, sem leyfi geti hugsanlega verið gefið út, en um það eigi Umhverfisstofnun og Matvælastofnun sjálfstætt mat. Þar með sé sjónarmiðum um aðkomu almennings og málskotsrétt fullnægt en það séu einmitt þau sjónarmið sem lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana byggi á. Sú ákvörðun sem hér sé til umfjöllunar byggi á mati á umhverfisáhrifum þar sem allir þeir þættir sem ákvörðunin byggi á hafi verið kynntir almenningi og þeim gefist kostur á að gera athugasemdir. Umfang og eðli framkvæmdarinnar hafi ekki breyst frá því að matið hafi verið gert og sé því um að ræða óverulegar breytingar sem séu undanþegnar lögum nr. 105/2006 samkvæmt 1. mgr. 3. gr. þeirra laga, sbr. 10. gr. Um það hafi Skipulagsstofnun úrskurðað með ákvörðun sinni. Það að kynna framkvæmd aftur og gera um hana umhverfisskýrslu væri tvíverknaður og ekki í samræmi við markmið laga nr. 105/2006.



Kærð sé ákvörðun Skipulagsstofnunar sem falli ekki undir lög nr. 105/2006, en að auki sé í þeim lögum ekki heimild til ógildingar ákvörðunar, hvað þá sjálfstæðrar ákvörðunar sem ekki sé fjallað um í lögnum, eins og ákvörðun um matsskyldu sé. Eftir gildistöku breytingalaga nr. 101/2019 hafi dómstólar og úrskurðarnefndin ítrekað fjallað um mál tengd leyfisveitingum til fiskeldis þar sem áhættumat og burðarþolsmat hafi komið til skoðunar og legið til grundvallar úrlausn máls, s.s. úrskurði í málum nr. 89/2020 og 3/2020 og úrskurð Landsréttar í máli nr. 10/2019. Í þeim málum hafi ekki verið vikið að því að áhættumat eða burðarþolsmat falli undir lög nr. 105/2006. Hafa beri hugfast að úrskurðarnefndinni beri að beita málsástæðum og lagarökum þótt málsaðilar hafi ekki haldið þeim fram í gögnum málsins.

Þá sé það Skipulagsstofnun sem skeri úr um ef vafi leiki á því hvort lög nr. 105/2006 eigi við. Af framkvæmd megi ráða að Hafrannsóknastofnun telji áhættumat og burðarþolsmat ekki falla undir lögina og hafi það mat verið staðfest af ráðherra að því er taki til áhættumats. Skipulagsstofnun hafi gefið út álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar þar sem áhættumat og burðarþolsmat sé lagt til grundvallar og af því megi ráða að stofnunin meti það svo að lög nr. 105/2006 nái ekki yfir áhættumat og burðarþolsmat. Hin kærða ákvörðun byggji á áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar frá 14. júní 2018, en rekstrarleyfi hafi verið gefið út 21. mars 2019 og starfsleyfi 19. s.m. Allt hafi þetta farið fram fyrir gildistöku laga nr. 101/2019 þegar áhættumat og burðarþolsmat hafi verið lögfest. Ekki verði talið að lögum nr. 105/2006 verði beitt um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar, eða ákvörðun byggja á því mati, sem framkvæmt hafi verið fyrir gildistöku laga nr. 101/2019.

Fyrir liggja ítarlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar ásamt valkostagreiningu. Matið byggji á því að hvíld milli kynslóða sjókvíaeldissvæðis sé 9-12 mánuðir og sé það óbreytt samkvæmt tillögu framkvæmdaraðila. Með breytingunni sé fóðrun minnkuð og seiðum í sjó fækkað. Þá sé ítarleg umfjöllun um möguleg áhrif á æðarvarp í mati á umhverfisáhrifum. Í vöktunaráætlun framkvæmdaraðila, sem samþykkt sé af Umhverfisstofnun, sé gert ráð fyrir vöktun áhrifa eldis á fuglalíf. Ekki hafi fundist laxalús á eldisfiski á Austfjörðum, en fiskilús hafi fundist og sé hún talin meinlaus.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærendur benda á að í athugasemdum framkvæmdaraðila komi fram að breyting á útsetningaráætlun feli í sér breytingu á framleiðslumagni á frjóum fiski úr 6.000 tonnum í 9.800 tonn. Liggja því fyrir að með hinni kærðu ákvörðun hafi ekki verið tekin afstaða til matsskyldu vegna eins þeirra meginþátta sem hin tilkynnta breyting hafi lotið að. Óháð því hvort það eigi rætur að rekja til annmarka á tilkynningu framkvæmdaraðila eða ófullnægjandi mats og rannsóknar Skipulagsstofnunar sé hin kærða ákvörðun að þessu leyti haldin verulegum annmarka sem leiði óhjákvæmilega til þess að hún verði felld úr gildi.

Áréttað sé að hin kærða ákvörðun feli ekki í sér að breyting á eldi á frjóum laxi úr 6.000 tonnum í 9.800 tonn sé ekki matsskyld af þeirri ástæðu að umhverfisáhrif breyttrar framkvæmdar hafi þegar verið metin með fyrirbyggjandi mati á umhverfisáhrifum. Eins og skýrlega komi fram í umsögn Skipulagsstofnunar hafi stofnunin ekki tekið efnislega afstöðu til þess hvort þessi breyting á framkvæmdinni sé matsskyld. Ekki reyni því á gildissvið fyrirbyggjandi mats á umhverfisáhrifum að þessu leyti við úrlausn kærumsálsins. Mat á umhverfisáhrifum skv. 4. gr. a í samnefndum lögum nr. 106/2000 samanstandi af sex þáttum sem þar séu nánar tilgreindir, þ.m.t. athugun Skipulagsstofnunar á matsskýrslu framkvæmdaraðila, áliti stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og að álit stofnunarinnar sé lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda. Hvað sem líða kunni áformum framkvæmdaraðila um síðari breytingar hafi álit Skipulagsstofnunar frá 14. júní 2018 á matsskýrslu framkvæmdaraðila skýrlega verið reist á þeirri forsendu, sem einnig komi fram í

matsskýrslunni, að í hinni metnu framkvæmd fælist framleiðsla á að hámarki 6.000 tonnnum á ári af frjóum laxi í Berufirði.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að breyting á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun í Berufirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kemur fram að þeir einir sem eiga lögvarinna hagsmuni að gæta geti kært stjórnvaldsákvörðanir til nefndarinnar. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félagi teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta vegna tilgreindra ákvarðana, enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. teljast umhverfisverndarsamtök samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Útivistarsamtök teljast samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Samtök skv. 1. og 2. másl. skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald. Meðal þeirra ákvarðana sem framangreind samtök geta kært eru ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda samkvæmt 6. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. a-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Fyrir úrskurðarnefndinni liggja gögn er sýna fram á að kærendur uppfylla fyrirnefnd skilyrði kærúaðildar. Þá verða fyrirbyggjandi umboð samtakanna til lögmanns ekki talin ófullnægjandi, svo sem framkvæmdaraðili heldur fram.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 6. gr. nefndra laga. Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. nefndrar 6. gr., tekur stofnunin ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum í samræmi við 3. mgr. lagagreinarinnar.

Í þ-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 eru umhverfisáhrif skilgreind sem umtalsverð ef um er að ræða „veruleg óafturkræf umhverfisáhrif eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum.“ Niðurstöðu sína um hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum skal Skipulagsstofnun skv. 3. mgr. nefndrar 6. gr., svo sem henni var breytt með lögum nr. 96/2019, rökstyðja með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laga nr. 106/2000, en þau eru í þremur töluliðum. Varða þeir eðli framkvæmdar, staðsetningu og gerð og eiginleika hugsanlegra áhrifa hennar, sbr. 1.-3. tl. í 2. viðauka, en undir hverjum tölulið er svo talinn upp fjöldi annarra liða. Skal Skipulagsstofnun taka matsskylduákvörðun innan fjögurra vikna frá því að fullnægjandi gögn berast um framkvæmdina og er stofnuninni heimilt að setja fram ábendingar um tilhögun hennar sé hún ekki matsskyld að áliti stofnunarinnar. Í frumvarpi með breytingalögum nr. 96/2019 er tekið fram að með breytingunni sé gerð skýrari krafa um innihald ákvörðunar Skipulagsstofnunar um matsskyldu. Henni beri við rökstuðning niðurstöðu sinnar að horfa til þeirra þátta í 2. viðauka sem skipti mestu máli hvað varðar framkvæmdina. Rökstuðningur eigi bæði við um ákvörðun um að framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum og ákvörðun um að framkvæmd skuli ekki háð slíku mati. Skipulagsstofnun skuli byggja ákvörðun sína um matsskyldu á upplýsingum frá framkvæmdaraðila, en sé einnig heimilt að byggja hana á öðrum gögnum. Þar undir gætu til dæmis fallið forþrófanir eða mat á umhverfisáhrifum sem fram hafi farið á grundvelli annarra laga og ábendingar sem stofnuninni berist, til dæmis frá öðrum stofnunum og almenningi.

Við meðferð málsins leitaði Skipulagsstofnun umsagna Múlaþings, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Austurlands, Matvælastofnunar, Minjastofnunar Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Vegagerðarinnar og Umhverfisstofnunar í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, eins og rakið er í málavaxtalýsingu. Telur Umhverfisstofnun í sinni umsögn að breytingin muni ekki koma til með að hafa neikvæð áhrif og að áhrif framkvæmdarinnar liggja ljós fyrir. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar er vísað til þess að breytingin hafi ekki áhrif á burðarþolsmat stofnunarinnar fyrir Berufjörð. Fiskistofa bendir á að breytingin muni ekki hafa miklar afleiðingar í för með sér varðandi þá áhættuþætti sem snúi að hugsanlega áhrifum á villta laxa- og silungastofna. Í umsögn Vegagerðarinnar kemur fram að þau eldissvæði sem fyrirhugað sé að breyta og bæta við í Berufirði séu utan hafnarmarka Djúpavogshafnar. Telja fyrrgreindar stofnanir ekki nauðsyn á að mat á umhverfisáhrifum fari fram vegna breytingarinnar. Minjastofnun gerir þá kröfu í umsögn sinni að stofnuninni verði kynnt gögn sem kunni að liggja fyrir vegna skönnunar á botni eldissvæða í Berufirði eða vegna köfunar sem fram hafi farið á svæðinu. Þess sé óskað að teknar verði myndir af þeim stöðum þar sem fyrirhugað sé að koma fyrir botnfestingum og að stofnuninni verði gefinn kostur á að koma að athugasemdum við staðsetningu áður en gengið verði frá festingum. Að því gefnu að gengið verði að kröfum stofnunarinnar telji hún breytinguna ekki háða mati á umhverfisáhrifum. Matvælastofnun telur ekki ástæðu til þess fram fari mat á umhverfisáhrifum breytingarinnar verði gætt að hvíld milli tæmingar og útsetningar á eldissvæðum Glímeýrar og Svarthamarsvíkur, sbr. 46. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi. Þá telur Múlaþing í sinni umsögn ekki ástæðu til að meta umhverfisáhrif breytingarinnar þótt rökstyðja þurfi betur ýmsa þætti fyrirhugaðrar breytingar ásamt því að fjalla þurfi um mótvægisáðgerðir við hugsanleg áhrif á fjöruvistgerðir í fjarðarbotni. Hins vegar kemur fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands að það sé mat stofnunarinnar að meta skuli umhverfisáhrif breytingarinnar í ljósi þess að um sé að ræða starfsemi á alþjóðlega mikilvægu fuglasvæði, auk þess sem umfjöllun um áhrif á fugla hafi verið verulega áfátt í upphaflegri matsskýrslu. Bent sé á að flórgoðar haldi m.a. til við Gautavík en þangað verði eldissvæði flutt.

Hin kærða ákvörðun Skipulagsstofnunar skiptist í nokkra kafla. Fyrirhugaðri framkvæmd er lýst, þ.e. áformum framkvæmdaraðila um tilfærslu eldissvæða og breytta útsetningaráætlun, fjallað er um umhverfisáhrif breytingar framkvæmdarinnar, eins og þeim var lýst í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila og umsögnum umsagnaraðila. Fram kemur að vegna fyrrgreindrar umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands hafi framkvæmdaraðili í samstarfi við RORUM og Náttúrustofu Austfjarða hafið vöktun á nýtingu fugla, einkum flórgoða, duggandar og himbrima á Berufirði og Berufjarðarströnd. Rannsóknin muni standa yfir í eitt ár og taka sérstaklega til þeirra atriða sem nefnd hafi verið af Náttúrufræðistofnun Íslands. Í framhaldinu verði lögð fram endurskoðuð vöktunaráætlun sem taki mið af niðurstöðum rannsóknarinnar, en samkvæmt útsetningaráætlun fyrir eldissvæðið í Gautavík sé gert ráð fyrir að útsetning eigi sér stað í ágúst 2023. Þá hafi framkvæmdaraðili, vegna umsagnar Minjastofnunar, upplýst um að Köfunarþjónustan ehf. hafi gert fjölgeislamælingu vegna fyrirhugaðrar uppsetningar eldiskvíá í og við Gautavík. Samkvæmt mælingu sem gerð hafi verið í lok október 2020 sé ekkert sem bendi til að menningarminjar séu á svæðinu. Komi síðar fram eitthvað sem bendi til að fornleifar séu á sjávarbotni verði Minjastofnun gert vart við og þeim afhent viðeigandi gögn. Í frekari viðbrögðum stofnunarinnar komi fram að hún telji gögnin fullnægjandi svar við athugasemdum þeim sem fram hafi komið í umsögn hennar. Að lokum er í kafla um skipulag og leyfi vikið 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 og úrgangsmýndun. 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 álagspols náttúrunnar, þ.m.t. strandsvæða og kjörlendi dýra. 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 umfjöllun Skipulagsstofnunar um staðsetningu og eðli framkvæmdar er vísað til þess að fyrir liggi álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum allt að 20.800 tonna framleiðslu á laxi í Berufirði og Fáskrúðsfirði frá 14. júní 2018. Um sé að ræða breytingu á þeirri framkvæmd sem felist í því að breyta staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun í Berufirði. Gera megi ráð fyrir því að uppsöfnun næringarefna verði að einhverju leyti sambærileg því sem gert hafi verið ráð fyrir í matsskýrslu. Að mati stofnunarinnar sé óvissa um áhrif fyrirhugaðs eldis í Berufirði á súrefnisinnihald við botn og þá sér í lagi í nágrenni eldissvæðis við Glímeyri, þar sem eldissvæðið sé staðsett nokkuð innarlega í firðinum og að hluta til innan við þröskuld yfir hvílt. Í ljósi þess að Hafrannsóknastofnun geri ekki athugasemd við áform framkvæmdaraðila um breytt fyrirkomulag og telji breytinguna ekki þurfa að fara í mat á umhverfisáhrifum telji Skipulagsstofnun ólíkt að fyrirhuguð breyting hafi umtalsverð áhrif á súrefnisstyrk. Með hliðsjón af reynslu af fiskeldi hérlendis telji stofnunin að miklar breytingar verði á botndýralífi undir sjókvíum sem færast þó líklega í svipað ástand á ný ef nægileg hvíld verði á uppsöfnun lífrænna leifa eða ef uppsöfnun hætti alfarið. Framkvæmdaraðili áformi að hvíla eldissvæði á milli kynslóða. Að mati stofnunarinnar þurfi vöktun að leiða í ljós árangur þeirrar hvíldar, en dæmi séu um að botn beri einkenni raskaðs ástands eftir níu mánaða hvíld. Telji stofnunin mikilvægt að í starfsleyfi verði skýrt kveðið á um við hvaða umhverfisaðstæður heimilt sé að setja út seiði. Þá bendir stofnunin á að í Berufirði sé að finna mikilvæg fuglasvæði, en flórgoðar haldi til í Gautavík þar sem fyrirhugað sé að koma fyrir nýju eldissvæði. Í kjölfar umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands hafi framkvæmdaraðili lagt fram áætlun um fuglatalningar í Berufirði með sérstaka áherslu á flórgoða og Gautavík. Fuglaathuganir muni standa yfir í eitt ár og á grundvelli þeirra verði lögð fram endurskoðuð vöktunaráætlun áður en til útsetningar komi í Gautavík. Í ljósi þess telji Skipulagsstofnun ólíklegt að áhrif fyrirhugaðra breytinga á fugla verði umtalsverð, enda sé auðvelt að færa eldiskvíar til ef vöktun gefi tilefni til. Mikilvægt sé við útgáfu starfsleyfis að kveða á um að útsetning í Gautavík fari ekki fram fyrr en fyrir liggi endurskoðuð vöktunaráætlun að loknum þeim athugunum sem framkvæmdaraðili hafi boðað og að skýrt verði kveðið á um vöktun á fuglum. Þá muni tilfærsla eldissvæðanna ekki breyta áhrifum fiskeldis á ásýnd frá því sem nú sé. Til að mynda muni eldissvæði færast fjær Teigarhorni sem sé að hluta friðlýst sem náttúruvætti og sem fólkvangur. Að lokum sé fyrirhuguð breyting á framkvæmd ekki líkleg til að auka hættu á slyasleppingum eða auka álag á villta laxfiska vegna laxalúsa eða sjúkdóma. Hvað eiginleika hugsanlegra áhrifa breytingarinnar varði telur stofnunin umhverfisáhrif muni að mestu verða sambærileg fyrri framkvæmd. Var niðurstaða Skipulagsstofnunar, eins og fyrr greinir, sú að hin umdeilda breyting skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 skal framkvæmdaraðili tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B í 1. viðauka laganna. Ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar skal Skipulagsstofnun byggja á þeim upplýsingum sem framkvæmdaraðili hefur lagt fram, sbr. 2. mgr., og öðrum gögnum um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, ef við á. Tilkynning framkvæmdaraðila einskorðaðist við breytingu á eldissvæðum og útsetningaráætlun. Í texta tilkynningarinnar kemur fram að sett verði út seiði á hverju ári þannig að almennt verði tvö svæði í notkun og tvö svæði í hvíld á hverjum tíma. Fjallað er um fjölda og stærð seiða og tekið fram að lífmassi muni aldrei fara yfir 9.800 tonn, en ekki hver skipting verði í frjóan lax og ófrjóan. Ný útsetningar- og eldisáætlun í viðauka 1 með tilkynningunni

tilgreinir sömu atriði, sömuleiðis án þess að slík skipting komi fram. Þótt vikið sé að þeirri fyrirætlun framkvæmdaraðila að fá leyfum sínum breytt á þann veg að meira magn frjós lax verði alið er ljóst að tilkynning hans lýtur ekki að þeim breytingum. Var því Skipulagsstofnun ekki skylt að fjalla um aukningu á eldi á frjóum laxi, svo sem kærendur telja að stofnuninni hafi borið að gera. Að sama skapi er það ekki ágalli á þeim umsögnum sem Skipulagsstofnun aflaði sem hluta af rannsókn málsins á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000, sbr. og 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að ekki hafi verið fjallað um aukna framleiðslu á frjóum laxi. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum skal í umsögn umsagnaraðila koma fram hvort tilkynning geri nægilega grein fyrir framkvæmd, umhverfi, umhverfisáhrifum, mótvægisáðgerðum og vöktun, eftir því sem við á. Þegar litið er til eðlis og umfangs þeirrar breytingar á framkvæmd sem um ræðir verður ekki talið að frekari umfjöllun eða rökstuðningur umsagnaraðila hafi átt við í skilningi nefnds reglugerðarákvæðis.

Svo sem henni bar lagði Skipulagsstofnun að lokum sjálfstætt mat á það hvort breytingin á framkvæmdinni skyldi háð mati á umhverfisáhrifum, en taldi að svo væri ekki. Ljóst er að ekki er ætlast til þess að í ákvörðun um matsskyldu, vegna breytingar á framkvæmd sem undirgengist hefur mat á umhverfisáhrifum, séu metin að nýju umhverfisáhrif hinnar upprunalegu framkvæmdar heldur einskorðast ákvörðunin við þau áhrif sem breytingin getur kallað fram. Verður að skoða röksemdir Skipulagsstofnunar fyrir niðurstöðu hennar í því ljósi. Þá fer það eðli máls samkvæmt eftir þeirri breytingu á framkvæmd sem ákvörðun snýst um hvaða atriði sem tiltekin eru í 1.-3. tl. 2. viðauka laga nr. 106/2000 vega þyngra en aðrir við mat Skipulagsstofnunar á því hvort umhverfisáhrif breytingarinnar teljist umtalsverð. Það að breyting framkvæmdar falli undir einhvern liðanna leiðir ekki sjálfkrafa til matskyldu, en kann eftir atvikum að gefa tilefni til að kanna sérstaklega samspil allra þeirra liða sem upp eru taldir í 2. viðauka. Reynsla af upprunalegu framkvæmdinni, vöktun og mótvægisáðgerðum kann að gefa vísbendingu um hver áhrif breytingarinnar kunni að verða. Að þessu virtu var að álitni úrskurðarnefndarinnar lagt mat á þá þætti sem máli skiptu um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni, svo sem hún var kynnt af framkvæmdaraðila. Þá tók Skipulagsstofnun við það mat, sem áður er fjallað um, viðhlítandi tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka nefndra laga.

Kærendur byggja m.a. á því að áður en hin kærða matsskylduákvörðun var tekin hafi umhverfismat áætlana samkvæmt þágildandi lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana ekki farið fram vegna mats Hafrannsóknastofnunar á áhættu af erfðablöndun frjórra eldislaxa við villta laxastofna, sbr. 6. gr. a í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 105/2006 gilda þau um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytingar á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matskyldu framkvæmdar er undanfari leyfis til framkvæmda sem fellur undir lög nr. 106/2000, s.s. þegar um er að ræða leyfi fyrir fiskeldi, en ákvörðunin sjálf felur ekki í sér slíkt leyfi. Raskar því skortur á umhverfismati áætlana, óháð því hvort það hefði átt að fara fram eða ekki vegna hinnar upprunalegu framkvæmdar, ekki gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

Með hliðsjón af öllu því sem að framan er rakið er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hún tók hin kærðu matsskylduákvörðun, lagt tilhlýðilegt mat á efni málsins og rökstutt niðurstöðu sína með fullnægjandi hætti. Þar sem enga þá annmarka er að finna á hinni kærðu ákvörðun sem leiða ættu til ógildingar verður kröfu kæranda þar um hafnað.

**Úrskurðarorð:**

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar Skipulagsstofnunar frá 28. apríl 2021 um að breyting á staðsetningu eldissvæða og útsetningaráætlun sjókvíaeldis í Berufirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

---

Nanna Magnadóttir

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir

---

Geir Oddsson