



Árið 2022, fimmtudaginn 29. september, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 41/2022, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 um að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 1. maí 2022, kærir Ragnar Marinó Thorlacius, eigandi Efri-Tungu II og eigandi helmings hlutar í Efri-Tungu, þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi Arctic Sea Farm ehf. í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að úrskurðarnefndin taki nýja ákvörðun þess efnis að fyrirhuguð framkvæmd verði háð mati á umhverfisáhrifum. Til vara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Með bréfi, dags. 2. maí 2022, er barst nefndinni sama dag, kærir náttúruverndarfélagið Laxinn lífi sömu ákvörðun Skipulagsstofnunar með kröfu um ógildingu hennar. Verður það mál, sem er nr. 42/2022, sameinað kærumáli þessu þar sem um sömu ákvörðun er að ræða og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 31. maí 2022.

Málavextir: Á árinu 2016 sættu fyrirhugaðar framkvæmdir Arctic Sea Farm ehf. vegna sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði mati á umhverfisáhrifum, sbr. álit Skipulagsstofnunar þar um frá 23. september 2016. Í desember 2017 veittu Umhverfisstofnun og Matvælastofnun framkvæmdaraðilanum starfsleyfi og rekstrarleyfi fyrir þeirri starfsemi, en með úrskurðum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í kærumálum nr. 3/2018 og 4/2018, uppkveðnum 27. september 2018 og 4. október s.á., voru þau leyfi felld úr gildi, m.a. vegna skorts á umfjöllun um valkosti og samanburði á umhverfisáhrifum þeirra. Í kjölfar þess lagði framkvæmdaraðili til meðferðar hjá Skipulagsstofnun skýrslu um valkosti sem viðbót við matsskýrslu vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmdanna og lá álit stofnunarinnar vegna valkostagreiningarinnar fyrir 16. maí 2019. Í ágúst sama ár gáfu Umhverfisstofnun og Matvælastofnun út að nýju starfsleyfi og rekstrarleyfi vegna sjókvíaeldis framkvæmdaraðila í Patreksfirði og Tálknafirði.

Skipulagsstofnun barst tilkynning 14. janúar 2022 frá framkvæmdaraðila um fyrirhugaða notkun ásætuvarna í fiskeldi í Patreksfirði og Tálknafirði til ákvörðunar um matsskyldu framkvæmdanna, sbr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Í greinargerð með tilkynningunni kom fram að ásætur á nótum í kvíum skapi bæði aukið lífrænt álag og álag á búnað ásamt því að háþrýstipvottur á nótum til að losa ásætur skapi streitu, skaða

og jafnvel afföll á eldisfiskum. Til að lágmarka umhverfisáhrif og bæta dýravelferð sé því óskað eftir því að í starfsleyfi verði heimilað að nota umhverfisvænar ásætuvarnir sem innihaldi koparoxíð. Valin hafi verið sæfivaran Netwax E5 Greenline sem hafi markaðsleyfi frá Umhverfisstofnun. Vegna fyrirspurnarinnar leitaði Skipulagsstofnun umsagna Vesturbyggðar, Tálknafjarðarhrepps, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar, Matvælastofnunar, Hafrannsóknastofnunar, Fiskistofu og Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdarinnar lá fyrir 31. mars 2022. 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. 111/2021, og skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Um lögvarða hagsmuni kæranda í máli nr. 41/2022 vísar sá kærandi til þess að hann sé eini eigandi Efri Tungu II og eigandi helmings hlutar í jörðinni Efri Tungu, en síðarnefnda jörðin nái að sjó. Hin kærða ákvörðun lúti að því að heimila Arctic Sea Farm ehf. að nota eitraða koparoxíð ásætuvörn á fiskeldiskvíar sem framkvæmdaraðili hyggist staðsetja 400 m utan við netlög fasteignar kæranda án þess að þurfa að undirgangast mat á umhverfisáhrifum. Jörðin Efri-Tunga njóti umfangsmikillar verndunar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Hafnarvaðallinn, Tungurif, leirurnar og skeljasandsfjörur séu viðkvæm svæði sem beri uppi fjölskrúðugt lífríki og þ.m.t. æðarvarp sem teljist til hlunninda jarðarinnar. Hagsmunir kæranda byggja á eignarrétti hans að jörðinni Efri Tungu og lúta í máli þessu einkum að því að jörðin verði ekki fyrir tjóni vegna umhverfisáhrifa. Nái fyrirhuguð framkvæmd framkvæmdaraðila fram að ganga, þ.e. að staðsetja sjókvíaeldi beint út af Örlygshöfn og mála kvíarnar með koparoxíð ásætuvörn, sé fyrirséð að kærandi þurfi algjörlega að hverfa frá áætlunum sínum um vistvæna ferðapjónustu og vinnuástöðu á Gjögnum í Örlygshöfn. Kærandi hafi því beinna, sérstaklega og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn kröfu sinnar.

Allur sá úrgangur og uppsöfnuð efni frá eitraðri koparoxíð ásætuvörn berist því beint upp á land og inn í vistkerfi Örlygshafnar, en engar rannsóknir hafi verið gerðar í sambandi við þá mengun sem hér um ræði. Á öryggisblaði á vef Umhverfisstofnunar fyrir Netwax E5 Greenline sé með afgerandi hætti gert grein fyrir því hversu eitrað efnið sé mannfólki. Umsögn Hafrannsóknastofnunar, sem hafi hvað mesta sérfræðipækkingu á þeim málaflokki sem snúi að umræddri efnanotkun, sé algjör áfelligsdómur á ákvörðun Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun og tilteknir umsagnaraðilar hafi við málsmeðferðina brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þar sem þeim hafi mátt vera ljóst að skoða þyrfti sérstaklega þau svæði sem þær eitranir sem um ræði gætu haft áhrif á og hvert úrgangur gætu mögulega borist. Bent sé að upphaflegar áætlanir eldisfyrirtækja á þessu svæði standist greinilega ekki og heldur ekki það mat á umhverfisáhrifum sem sé grundvöllur leyfisveitinga.

Af hálfu kæranda í máli nr. 42/2022 er krafa um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar reist á þeim sjónarmiðum sem rakin eru í umsögn Hafrannsóknastofnunar 24. febrúar 2022. Þar komi fram sérfræðilegt mat stofnunarinnar þess efnis að hin tilkynnta breyting skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Undir þetta mat sé tekið og því byggt að hin kærða ákvörðun sé röng að efni til og ekki reist á forsvaranlegu mati Skipulagsstofnunar á fyrirliggjandi gögnum málsins, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Þá sé jafnframt byggt á því að í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram komi í umsögninni, og hníga í andstæða átt við niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar, hafi ekki verið lagður fullnægjandi grundvöllur að ákvörðuninni í samræmi við 10. gr. stjórnisýslulaga og ekki færð fullnægjandi rök fyrir henni í samræmi við 22. gr. sömu laga.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Skipulagsstofnun telur að hafna eigi kröfu um ógildinguna hinnar kærðu matsskylduákvörðunar. Í ljósi kröfu kæranda um að úrskurðarnefndin taki nýja ákvörðun þess efnis að framkvæmd framkvæmdaraðila verði háð mati á umhverfisáhrifum sé bent á að eins og lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála séu úr garði gerð þá falli það ekki undir valdsvið hennar að taka nýja ákvörðun.

Í tilviki sjókvíaeldis eigi í matsskyldufyrirspurn að greina frá leirum og sjávarfitjum í nágrenni við eldissvæði, enda njóti vistkerfin verndar á grundvelli 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ekki hafi verið greint frá nálægð vistkerfanna í greinargerð framkvæmdaraðila og hafi hún heldur ekki komið fram við meðferð Skipulagsstofnunar. Að því leyti hafi verið annmarki á málsmeðferðinni. Stofnunin telji þó að niðurstaða ákvörðunarinnar hefði verið sú sama hafi upplýsingar um verndarsvæðin legið fyrir. Fjallað hafi verið um nálægð eldissvæðis við Sandodda í Patreksfirði við leirur í álitum Skipulagsstofnunar um 14.500 tonna eldisaukningu á laxi í Patreksfirði og Tálknafirði hinn 16. maí 2019. Í álitinu hafi verið vísað til umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands þar sem segi að íslenskar rannsóknir hafi bent til þess að fiskeldi innan fjarða hagi lítil áhrif á fjörulífriki þar sem lífræn mengun sé nánast eingöngu undir sjókvíum og í næsta nágrenni. Upplýsingar um leirur og sjávarfitjar hefðu ekki breytt niðurstöðu stofnunarinnar en hefðu þó leitt til þess að stofnunin hefði bent á að ástæða væri til að kveða sérstaklega á um vöktun á leirum og sjávarfitjum í starfsleyfi. Því sé unnt að bæta úr framangreindum annmarka á meðferð málsins þegar komi til leyfisveitinga.

Áhrif af notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar kunni fyrst og fremst að felast í hugsanlegri uppsöfnun kopars í botnseti sem geti haft skaðleg áhrif á botndýralíf og ástand sjávar á tilteknum svæðum. Styrkur kopars í seti í Patreksfirði og Tálknafirði hafi mælst á bilinu 26,9-45,4 mg/kg, sbr. vöktun á eldissvæðum Arctic Sea Farm ehf. við Hvannadal og Kvígindisdal árið 2019 sem og á eldissvæðum Arnarlax ehf. við Eyri árin 2018 og 2020 og Laugardal árið 2019. Styrkur undir 70 mg/kg flokkist sem lágur eða mjög lág gildi samkvæmt reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns, en þar séu sett umhverfismörk fyrir málma í sjávarseti hér við land. Þá sé bent á að í umsögn Náttúrufræðistofnunar komi fram að eftirlit með mögulegri uppsöfnun á kopar í botnseti sé hluti af almennum vöktunaráætlunum á botnseti sem Umhverfisstofnun samþykki og sé forsenda starfsleyfis. Slík vöktun sé hafin á öllum eldissvæðum og hafi einnig verið stunduð hjá öðrum rekstraraðilum sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði. Niðurstöður vöktunar hafi hingað til ekki bent til þess að óæskileg uppsöfnun kopars eigi sér stað. Rétt sé að geta þess að Skipulagsstofnun hafi verið með vöktunaráætlun framkvæmdaraðila frá febrúar 2019 fyrir tímabilið 2019–2025 og kynnt sér hana vel. Lögð sér áhersla á að umdeild framkvæmd feli ekki í sér breytingu á stærð og umfangi sjókvíaeldis, nýtingu náttúruauðlinda eða aukna úrgangsmýndun.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana skuli tilkynningarskyldar framkvæmdir, sem tilgreindar séu í flokki B í 1. viðauka við lögina, háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér „umtalsverð umhverfisáhrif“ vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Með tilliti til lýsingar á framkvæmdinni, sem fram komi í tilkynningu framkvæmdaraðila, efnis umsagnar Umhverfisstofnunar og með hliðsjón af fyrirhugaðri vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum, þ.m.t. mögulegum viðbrögðum og inngrípum leyfisveitenda ef tilefni sé til, telji Skipulagsstofnunin að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum. Gögn málsins bendi ekki til kynna að koparoxíð hafi áhrif á lýðheilsu manna eða að uppsöfnun eitrefna í sjávargróðri sé mikill áhættuþáttur með tilliti til þeirrar framkvæmdar sem kærán lúti að.

Umsagnir umsagnaraðila séu ekki bindandi gagnvart Skipulagsstofnun en stofnunin hafi litið heildstætt á gögn málsins og lagt innbyrðis mat á þau. Hafrannsóknastofnun hafi fært fram rök fyrir því að framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðili hafi svarað þeirri umsögn með bréfi til Skipulagsstofnunar, dags. 9. mars 2022. Að virtu því svari og því sem fram komi í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar, auk umsagna annarra umsagnaraðila, telji Skipulagsstofnun að umsögn Hafrannsóknastofnunar gefi ekki tilefni til að ætla að framkvæmdin sé líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð áhrif. Ekki sé tekið undir með kæranda að Hafrannsóknastofnun sé sú stofnunin sem hafi mestu sérfræðipækkingu með tilliti til efnanotkunar, en bent sé á að skv. 48. gr. efnalaga nr. 61/2013 annist Umhverfisstofnun eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerðar sem settar séu samkvæmt þeim lögum. Að lokum sé bent á að í úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 16/2021, sem hafi varðar notkun eldisnóta með ásætuvörn í sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði, hafi ekki verið gerð athugasemd við það að Skipulagsstofnun hafi ekki farið eftir umsögn Hafrannsóknastofnunar.

Þótt Skipulagsstofnun hafi ekki lagt umsögn Hafrannsóknastofnunar til grundvallar eða byggt á þeim sjónarmiðum sem þar hafi komið fram þá þýði það ekki sjálfkrafa að ófullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að hinni kærðu ákvörðun og því hafi verið farið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi sé bent á að í úrskurði úrskurðarnefndar í máli nr. 16/2021, þar sem um hafi verið að ræða sambærilega framkvæmd, hafi úrskurðarnefndin ekki gert athugasemd við að Skipulagsstofnun hafi ekki lagt umsögn Hafrannsóknastofnunar til grundvallar í megindráttum.

Því sé hafnað að Skipulagsstofnun hafi ekki fært fullnægjandi rök fyrir hinni kærðu ákvörðun í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga. Þegar niðurstöðukafla ákvörðunarinnar sé virtur sé ljóst að rökstuðningur stofnunarinnar fullnægi þeim kröfum sem komi fram í 1. og 2. mgr. 22. gr. laganna. Auk þess sé bent á að í framangreindum úrskurði hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að stofnunin hefði rökstutt niðurstöðu sína með fullnægjandi hætti, en sem fyrr segi hafi verið um sambærilega framkvæmd að ræða og rökstuðningur að mestu leyti sambærilegur þeim rökstuðningi sem komi fram í hinni kærðu ákvörðun.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Framkvæmdaraðili telur að hafna eigi kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu matsskylduákvörðunar með vísan til jafnræðisreglu stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Matsskyldufyrirspurn framkvæmdaraðila sé nákvæmlega eins að formi og efni til og matsskyldufyrirspurnin í máli nr. 16/2021 og þegar af þeirri ástæðu beri að staðfesta hina kærðu ákvörðun, enda fæli önnur niðurstaða í sér mismunun sem færi gegn jafnræði borgaranna.

Úrskurðarnefndinni séu settar verulega þröngar skorður við ógildingu stjórnvaldsákvörðunar. Sýna þurfi fram á að ógildingarreglur stjórnsýsluréttar eigi við um ákvörðunina, að verulegir annmarkar hafi verið á málsmeðferð eða efnislegri niðurstöðu sem og að ríkar ástæður séu fyrir ógildingu. Engin slík sjónarmið eigi við í þessu máli. Skipulagsstofnun hafi lagt mat á þá þætti sem máli hafi skipt um það hvort umtalsverð umhverfisáhrif hlytust af framkvæmdinni og við það tekið viðhlítandi tillit til viðeigandi viðmiða 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Ásætuvarnir er innihaldi koparoxíð hafi verið notaðar um árabíl þó öðru hafi verið haldið fram af kæranda og Hafrannsóknastofnun. Hin umrædda ásætuvörn sé umhverfisvæn vara sem hlotið hafi markaðsleyfi Umhverfisstofnunar og vottanir í yfir 90 löndum. Nær engin áhætta sé af notkun efnisins með réttum hætti og staðreyni allar mælingar það. Vaktanir bendi til þess að

ásætuvarnir hafi engin óafturkræf áhrif á dýralíf, en hafi aftur á móti í för með sér bættar og öruggari aðstæður til eldis þegar komi að dýraheilbrigði og velferð. Þá verði að sjálfsögðu brugðist við leiði vaktanir og mælingar í ljós uppsöfnun kopars í botnseti. Skipulagsstofnun hafi talið rétt að í starfsleyfi kæmu fram skýr ákvæði um hvernig vöktun og samráð við Umhverfisstofnun skyldi vera háttáð, sem og hvaða skilyrði þyrftu að vera fyrir hendi svo heimilt væri að nota ásætuvarnir sem innihaldi koparoxíð. Hafi því fullt tillit verið tekið til athugasemda og sjónarmið sem fram komi í umsögn Hafrannsóknastofnunar, en sjónarmið Skipulagsstofnunar séu bæði lögmæt og efnisleg rétt.

Samkvæmt mælingum á straumum liggi sterkur straumur á 30-50 m dýpi inn fjörðinn að sunnanverðu, þ.e. 90-135°, og út að norðanverðu. Það sé í samræmi við dýptarlínur á svæðinu en eðliseiginleikar efnis á hreyfingu séu að fylgja þeim fyrirstöðum sem þeir verði fyrir. Það séu því ekki beinir sjávarstraumar inn í Gjögrabót eða inn Hafnarvaðalinn þó svo að sjávarfalla gæti þar. Sterkir straumar og lega sjávarbotns sjái til þess að það sem falli frá leiti frekar niður í dýpið austan og norðan við kvíastæðin. Einnig séu kvíastæði í meira en 500 m fjarlægð frá stórstraumsfjöru við Örlygshöfn sem sé yfir mörkum þess fjarlægðar sem áhrifa eldis gæti á sjó eða botn. Þá megi telja ljóst að áhrif muni ekki gæta á dýralíf þar sem sýnt hafi verið fram á að kopar frá umræddum ásætuvörnum safnist ekki fyrir í holdi eða lifur eldisfiska sem lifi í mesta návígi við efnið.

Viðbótarathugasemdir kæranda í máli nr. 41/2022: Kærandi bendir á að Skipulagsstofnun hafi staðfest afgerandi annmarka í allri málsmeðferðinni þegar ekki á nokkurn hátt hafi verið litið til þess svæðis í Patreksfirði sem njóti hvað víðtækastar verndar. Telji stofnunin að annmarkinn skipti ekki neinu máli þar sem áður hafi verið skoðuð nálægð við leirur við Sandodda. Kærandi bendi á afgerandi munur sé á svæðunum með tilliti til verndunarákvæða og að svæðin séu ekki landfræðilega sambærileg á nokkurn hátt. Önnur matsskylduákvörðun sem varði Arnarlax ehf. hafi ekkert gildi í þessu máli þar sem þar hafi ekki verið sama nálægð við verndað svæði. Vegna þeirra ummæla framkvæmdaraðila að kopar frá ásætuvörnum safnist ekki fyrir í holdi eða lifur eldisfiska bendi kærandi á að eldislax hafi mjög stuttan líftíma, hrærist ekki í botnfalli eða gróðri og nærast ekki á þeim lífverum sem safni sérstaklega í sig koparoxíð.

Framkvæmdaraðili leggi til í máli sínu algjörlega samhengislaus straumakort og tilvísun í straumrás við Kvígindisdal sem sé staðsett 4 km innar í firðinum. Ekki sé sýnt eða vitnað í haföldukort umhverfismats sem sannarlega sýni á hvaða hátt vestan- og norðvestanáttir standi beint af væntanlegum kvíastæðum rակleitt inn í Örlygshöfn. Þar sem fyrirhuguð kvíastæði muni þvera aðrenslileið sjávar inn í Örlygshöfn þá segi það sig sjálft hvaða leið úrgangurinn muni berast undan öflugum sjávarföllum. Straumakerfi Patreksfjarðar sé vitanlega drifið af sjávarföllum þar sem hafstraumar renni ekki í gegnum fjörðinn.

Í stöðuskýrslu Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar til Umhverfisstofnunar frá 2014 um gerðir árósa og strandlóna segi að víða skorti rannsóknir á vistkerfum árósa og strandlóna. Séu þau svæði því mjög viðkvæm fyrir allri mengun og illa leikin víða í Evrópu. Sú fullyrðing framkvæmdaraðila að nær engin áhætta sé af notkun umræddra ásætuvarna með réttum hætti og að hún hafi engin óafturkræf áhrif á dýralíf sé ekki rökstudd á nokkurn hátt. Hafrannsóknastofnun dragi þessar fullyrðingar réttilega í efa, en um sé að ræða stærstu rannsóknastofnun landsins á sviði hafs- og vatnarrannsókna. Þá sé bent á að í skýrslu MATÍS um ásætuvarnir sem unnin hafi verið árið 2013 komi fram að notkun á koparoxíði á kvíapokum sæti mikilli gagnrýni og hafi víða verið bönnuð vegna neikvæða áhrifa á umhverfið.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði 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. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins um aðild að kærumálum þar sem áskilið er að kærandi eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Almennt ber að gæta varfærni við að vísa frá málum á þeim grunni að kærundur skorti lögvarða hagsmuni tengda kærðri ákvörðun nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæfa þýðingu fyrir lögvarða hagsmuni þeirra að fá leyst úr þeim ágreiningi sem stendur að baki kærumálinu.

Kærandi í máli nr. 41/2022 er eigandi jarðarinnar Efri-Tungu II og helmings hlutar í jörðinni Efri-Tungu, en báðar jarðirnar eru í Örlygshöfn í Patreksfirði. Var hann talinn hafa lögvarða hagsmuni í kærumáli nr. 180/2021, en þar var kærð sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að breyting á eldissvæðum og hvíldartíma sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Sú framkvæmd sem um var að ræða í því máli fól m.a. í sér færslu á eldiskvíum sem staðsettar yrðu út af Örlygshöfn. Taldi úrskurðarnefndin að ekki væri hægt að útiloka að kærandi yrði fyrir áhrifum af sjókvíaeldinu umfram aðra vegna nándar landareigna hans við umrætt eldissvæði sem og með hliðsjón af hinum sérstöku landfræðilegu aðstæðum á svæðinu. Í þessu máli er ekki um slíka tilfærslu á eldissvæði að ræða heldur lýtur ákvörðunin að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð. Ekki verður talið að áhrif af þeirri notkun varði hagsmuni kæranda svo verulega að hann teljist eiga þá einstaklingsbundnu hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun umfram aðra sem skapi honum kærúaðild. Verður kröfu umrædds kæranda því vísað frá úrskurðarnefndinni.

Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta þegar um er að ræða ákvörðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, sbr. a-lið 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Náttúruverndarfélagið Laxinn lifi er náttúruverndarsamtök sem uppfyllir skilyrði kærúaðildar skv. lögum nr. 130/2011 og verður mál þetta því tekið til efnismeðferðar.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Framkvæmdir sem tilgreindar eru í flokki B skulu háðar umhverfismati þegar þær eru taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar, sbr. 1. mgr. 19. gr. sömu laga. Í tilkynningu framkvæmdaraðila um fyrirhugaða framkvæmd skal leggja fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umtalsverð umhverfisáhrif hennar. Þá skal í tilkynningu, þar sem við á, taka tillit til fyrirbyggjandi niðurstaðna um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar og leggja fram, þar sem við á, upplýsingar um fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir. Þegar framkvæmdaraðili hefur tilkynnt Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í flokki B, sbr. 2. mgr. nefndrar 19. gr., tekur stofnunin ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati í samræmi við 20. gr. laganna. Þar er í 1. mgr. kveðið á um skyldu stofnunarinnar til að leita umsagnar umsagnaraðila eftir því sem við á eftir eðli máls hverju sinni. Þá segir í 2. mgr. lagagreinarinnar að sé niðurstaða stofnunarinnar sú að tilkynningarskyld framkvæmd skuli ekki háð umhverfismati geti Skipulagsstofnun þá sett fram ábendingar um tilhögun framkvæmdarinnar í því skyni að koma í veg fyrir umtalsverð umhverfisáhrif. Þá verður að líta svo á að

Skipulagsstofnun beri að rökstyðja niðurstöðu sína með hliðsjón af þeim viðmiðum sem talin eru upp í 2. viðauka laganna, en vægi hvers þáttar er, eðli málsins samkvæmt, breytilegt eftir því hvaða framkvæmd um ræðir hverju sinni.

Í tilefni af tilkynningu framkvæmdaraðila um matsskyldu á fyrirhugaðri framkvæmd leitaði Skipulagsstofnun umsagna Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, Matvælastofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Tálknafjarðarhrepps, Umhverfisstofnunar og Vesturbyggðar. Í umsögn Fiskistofu er tekið fram að stofnunin hafi ekki yfir að ráða sérþekkingu á áhrifum mögulegra mengunarvalda, en bendir þó á að það kunni að vera breytilegt hver áhrifin verða m.t.t. staðsetningar og umfangs notkunar. Því sé tæplega hægt að vísa til fyrri afgreiðslu Skipulagsstofnunar vegna notkunar ásætuvanna. Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða vísar til þess í sinni umsögn að litaðar nætur hafi lengi verið notaðar í fiskeldi og að fylgjast þurfi með uppsöfnun á kopar í botnseti. Ekki sé þörf á sérstöku mati á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar. Í umsögn Matvælastofnunar er tekið fram að breytingin muni hafa í för með sér bættar og öruggari aðstæður til eldis hvað varði dýraheilbrigði og -velferð. Stofnunin telji mikilvægt að sett verði skilyrði um viðmiðunarmörk fyrir kopar í starfsleyfi Umhverfisstofnunar. Í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands er bent á að niðurstöður vöktunar hjá öðrum rekstraraðilum sjókvíaeldis í Patreksfirði og Tálknafirði hafi hingað til ekki bent til þess að óæskileg uppsöfnun kopars eigi sér stað. Ef fylgt sé réttum viðmiðum um mengunarhættu af völdum efnanna og tryggt sé að fullnægjandi vöktun sé til staðar þá muni mat á umhverfisáhrifum litlu bæta við. Jafnframt bendir stofnunin á að vegna umfangs sjókvíaeldis á þessum slóðum hjá fleiri en einum rekstraraðila séu uppsprettusvæði kopars frá ásætuvörnum allnokkur og mikilvægt að horfa á möguleg sammögnunaráhrif. Í umsögn Tálknafjarðarhrepps lýsti sveitarfélagið yfir áhyggjum af því að nota ætti mengandi efni eins og kopar í kvíum í Tálknafirði, taldi að vöktun þyrfti að vera fullnægjandi og erfitt væri að sjá að notkun koparlitaðra nóta hefði ekki umhverfisleg áhrif á lífríki fjarðarins. Vesturbyggð taldi í sinni umsögn að miðað við fyrirbyggjandi gögn, mælingar og fyrri ákvörðun Skipulagsstofnunar í sambærilegu máli ætti framkvæmdin ekki að vera háð mati á umhverfisáhrifum.

Umhverfisstofnun greinir frá því í umsögn sinni að samkvæmt grunnsýnatöku framkvæmdaáðila við Hvannadal og Kvígindisdal árið 2019 hafi styrkur kopars reynst á bilinu 26,9–45,4 mg/kg þurrefnis sem sé innan umhverfismarká II, þ.e. lág gildi, skv. B-hluta í fylgiskjali reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns. Þá bendir stofnunin á að verði starfsleyfis skilyrðum breytt þannig að notkun ásætuvanna verði heimil verði einnig ákvæði um endurskoðun á heimildinni ef mælingar sýna fram á aukningu yfir viðmiðunarmörkum auk þess sem kveðið verður á um reglubundnar mælingar á styrk kopars í botnseti í vöktunaráætlun og þær mótvægisáðgerðir sem rekstraraðili skal grípa til ef styrkur kopars í botnseti mælist yfir viðmiðunarmörkum. Nótapokar verði þvegnir í þvottastöð á landi þar sem gera megi ráð fyrir því að mest af koparum falli til og tekið sé á þar. Að gefnum forsendum, m.a. um að starfsemi muni uppfylla skilyrði í breyttu starfsleyfi, þá telji stofnunin að áhrif framkvæmdar á umhverfi liggi ljós fyrir og umhverfismat sé ekki til þess fallið að varpa skýrari mynd á áhrifin.

Þá skilaði Hafrannsóknastofnun umsögn um fyrirhugaða framkvæmd og taldi að hún skyldi sæta mati á umhverfisáhrifum. Vísaði stofnunin til þess að í fyrirspurn framkvæmdaraðila væri ekki gerð nægjanleg grein fyrir framkvæmdinni, umhverfisáhrifum sem hún kynni að hafa í för með sér eða mótvægisáðgerðum. Gerð sé athugasemd við fullyrðingu um að ásætuvörnin sé umhverfisvæn vara, en samkvæmt þeim áhættuflokkum sem hún falli í sé efnið mjög eitrað í vatni/sjó með langvarandi áhrifum. Gera þurfi grein fyrir eiginleikum þess koparoxíðs sem eigi

að nota, m.a. með tilliti til leysni þess, oxunarstigs og eituráhrifa fyrir lífríki, og bera saman við aðra valkosti. Fram þurfi að koma hversu mikill kopar losni út í umhverfið m.t.t. fjölda eldiskvía og annarra umhverfisþátta, en samkvæmt viðmiðum Evrópusambandsins losni 80% af þeim kopar sem notaður sé í ásætuvarnir út í umhverfið. Af tilkynningu framkvæmdaraðila megi ráða að þvottur neta fari fram í sjó og á landi, en það fari gegn skilyrðum Umhverfisstofnunar í breyttu starfsleyfi framkvæmdaraðila um að koparhúðaðar nætur skyldu þvegnar einungis á landi en ekki sjó. Ekki sé í tilkynningunni fjallað um möguleg áhrif uppsöfnunar kopars undir og við eldiskvíar á botndýralíf eða annað líf í firðinum. Þótt kopar safnist ekki upp í lífkeðjum þá virki hann staðbundið sem eitur á t.d. þörungum og ýmsa hryggleysingja. Í Noregi séu uppi áhyggjur af þeim neikvæðu umhverfisáhrifum sem leiði af notkun kopars sem ásætuvarnar og séu nú taldar líkur á að sum eldissvæði í Noregi nái ekki fram umhverfismarkmiðum vegna langvarandi losunar kopars til umhverfisins frá eldissvæði. Sterk vísindaleg þekking liggja fyrir um afdrif og þráláta virkni kopars og annarra þungmálma nærri losunarstöðum og hefði verið ákjósanlegt að fjalla um þau áhrif í tilkynningunni.

Framkvæmdaraðili kom að frekari athugasemdum vegna umsagna Tálknafjarðarhrepps, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Hafrannsóknastofnunar. Í svari við umsögn Hafrannsóknastofnunar er m.a. lýst fyrirkomulagi sem talið er af framkvæmdaraðila að verði ákveðið í starfsleyfi, þar sem tilgreind verði umhverfisviðmið og að vöktun fari fram með botnsýnatökum og efnagreiningu sem muni gera kleift að stöðva notkun ásætuvarna ef vart verður uppsöfnunar. Þá verði nætur þrifnar í landi og litaðar aftur fyrir næstu notkun. Þegar komi að þvotti í sjó þá verði þvegið með lágþrýstingi sem losi ekki koparinn eins og háþrýstipvottur. Jafnframt er vísað til þess, sem segir í umsögn Matvælastofnunar, að framkvæmdin sé líkleg til að hafa í för með sér bættar og öruggari aðstæður til eldis hvað varði dýraheilbrigði og -velferð.

Í niðurstöðukafla Skipulagsstofnunar er vísað til þess að framkvæmdin sem um ræði feli ekki í sér breytingu á stærð og umfangi sjókvíaeldis, nýtingu náttúruauðlinda eða aukna úrgangsmýndun. Að mati stofnunarinnar kunni áhrif af notkun koparoxíðs sem ásætuvarnar fyrst og fremst að felast í hugsanlegri uppsöfnun kopars í botnseti sem geti haft skaðleg áhrif á botndýralíf og ástand sjávar á tilteknum svæðum. Vísað er til þess að styrkur kopars í Patreksfirði og Tálknafirði á eldissvæðum Arctic Sea Farm við Hvannadal og Kvígindisdal árið 2019, sem og á eldissvæðum Arnarlax við Eyri árin 2018 og 2020 og Laugardal 2019, hafi mælst á bilinu 26,9-45,3 mg/kg, en styrkur undir 70 mg/kg flokkist sem lág eða mjög lág gildi samkvæmt reglugerð nr. 796/1999 um mengun vatns þar sem finna megi umhverfismörk fyrir málma í sjávarseti hér við land. Telur stofnunin rétt að í starfsleyfi séu skýr ákvæði um hvernig vöktun og samráði við Umhverfisstofnunar skuli vera háttáð sem og hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi svo heimilt sé að nota ásætuvarnir sem innihaldi koparoxíð. Með tilliti til umsagnar Umhverfisstofnunar og með hliðsjón af fyrirhugaðri vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum, þ.m.t. mögulegum viðbrögðum og inngrípum leyfisveitenda ef tilefni sé til, telur Skipulagsstofnun að framkvæmdin sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum. Þeir þættir sem falli undir eðli, staðsetningu og eiginleika hugsanlegra áhrifa kalli ekki á að framkvæmdin sæti mati á umhverfisáhrifum.

Svo sem henni var skylt að gera aflaði Skipulagsstofnunar umsagna umsagnaraðila á grundvelli 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þrátt fyrir þá lögbundna skyldu er stofnunin ekki bundin af þeim umsögnum sem henni berast heldur ber henni að taka sjálfstæða ákvörðun um matsskyldu framkvæmdar á grundvelli fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga. Getur stofnunin því komist að öndverðri niðurstöðu en þeirri sem umsagnaraðili eða -aðilar telja rétta, en við slíkar aðstæður verður þó að gera ríkari kröfur til rannsóknar málsins og rökstuðnings niðurstöðunnar. Að virtum gögnum málsins er það álit

úrskurðarnefndarinnar að Skipulagsstofnun hafi lagt viðhlítandi og sjálfstætt mat á það hvort framkvæmdin væri líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif að teknu tilliti til viðmiða í 2. viðauka laga nr. 111/2021. Var sú niðurstaða studd fullnægjandi rökum með hliðsjón af fyrirliggjandi reynslu og vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum leyfisveitenda.

Að öllu framangreindu virtu verður kröfu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu náttúruverndarfélagssins Laxinn lífi um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 um að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi í Patreksfirði og Tálknafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Kærumáli þessu er að öðru leyti vísað frá úrskurðarnefndinni.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)