



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. 43/2022, kæra á ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 um að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi í Dýrafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 2. maí 2022, er barst nefndinni sama dag, kærir náttúruverndarfélagið Laxinn lifi þá ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi Arctic Sea Farm ehf. í Dýrafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Skipulagsstofnun 31. maí 2022.

Málavextir: Frá árinu 2009 hefur Arctic Sea Farm ehf. stundað sjókvíaeldi í Dýrafirði. Á árinu 2020 sætti fyrirhuguð framkvæmd fyrirtækisins um 10.000 tonna laxeldi í Dýrafirði, þ.e. framleiðsluaukning um 5.800 tonn, mati á umhverfisáhrifum, sbr. álit Skipulagsstofnunar þar um frá 23. mars 2020. Í maí 2021 veittu Umhverfisstofnun og Matvælastofnun framkvæmdaraðilanum starfsleyfi og rekstrarleyfi fyrir þeirri starfsemi.

Skipulagsstofnun barst tilkynning 14. janúar 2022 frá framkvæmdaraðila um fyrirhugaða notkun ásætuvarna í fiskeldi í Dýrafirði 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 háþrýstíþvottur 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 Ísafjarðarbæjar, 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 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. 111/2021, og skyldi hún því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda 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 fyrirbyggjandi 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. stjórnslulaga nr. 37/1993 og ekki færð fullnægjandi rök fyrir henni í samræmi við 22. gr. sömu laga.

Málsrök Skipulagsstofnunar: Skipulagsstofnun bendir á að umsagnir umsagnaraðila séu ekki bindandi gagnvart Skipulagsstofnun eins og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi margoft tekið fram í úrskurðum sínum. Litið hafi verið heildstætt á gögn málsins og innbyrðis mat lagt 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.

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. stjórnslulaga 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 meginráttum.

Því sé hafnað að Skipulagsstofnun hafi ekki fært fullnægjandi rök fyrir hinni kærðu ákvörðun í samræmi við 22. gr. stjórnslulaga. 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.

Framkvæmdir skuli háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær séu taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif með hliðsjón af viðmiðum 2. viðauka laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Meðal viðmiða sem þar séu tilgreind sé möguleikinn á að draga úr umhverfisáhrifum, sbr. lið vii. Líkt og fram komi í ákvörðun Skipulagsstofnunar telji stofnunin, með vísan til umsagnar Umhverfisstofnunar, að fyrirhuguð notkun ásætuvarna sé ekki líkleg til að valda umtalsverðum umhverfisáhrifum að teknu tilliti til vöktunar og mótvægisáðgerða.

Athugasemdir framkvæmdaraðila: Framkvæmdaraðili telur að hafna eigi kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu matsskylduákvörðunar með vísan til jafnræðisreglu stjórnskipunar- og stjórnslulurétta. 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 árabil þó öðru hafi verið haldið fram af kæranda og Hafrannsóknastofnun. Hin umrædda ásætuvarnir 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 ásætuvarnin 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 háttað, 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.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Skipulagsstofnunar að notkun ásætuvarna sem innihaldi koparoxíð í sjókvíældi í Dýrafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Fyrirhuguð framkvæmd var tilkynnt til Skipulagsstofnunar til ákvörðunar um matsskyldu samkvæmt flokki B, sbr. lið 13.02 í 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 mótvægisáðgerðar. 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, Ísafjarðarbæjar og Umhverfisstofnunar. 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 ásætuvarna. 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. Þó hafi magn kopars við Gemlufall í Dýrafirði verið yfirhverfismörkum II skv. reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns en undir umhverfismörkum III. Þar sé mest hætta á að mengandi efni berist innar í fjörðinn þar sem séu viðkvæm og verðmæt fjörusvæði sem Náttúrufræðistofnun hafi m.a. tilefni á B-hluta náttúruminjasrá. 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.

Umhverfisstofnun greinir frá því í umsögn sinni að samkvæmt vöktun framkvæmdaraðila við Haukadalsbót árin 2020 og 2021 og við Eyrarhlíð árið 2020 hafi styrkur kopars mælst á bilinu 39,1–53,5 mg/kg en við Gemlufall hafi styrkur kopars mælst á bilinu 63,9–77,8 mg/kg árið 2020. Styrkur kopars í Haukadalsbót og Eyrarhlíð hafi því verið undir umhverfismörkum II skv. B-hluta í fylgiskjali reglugerðar nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns en Gemlufall undir umhverfismarkmiðum III. Þá bendir stofnunin á að verði starfsleyfisskilyrðum breytt þannig að notkun ásætuvorna 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 megir 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 eitrad 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 eldiskvíá og annarra umhverfisþátta, en samkvæmt viðmiðum Evrópusambandsins losni 80% af þeim kopar sem notaður sé í ásætuvornir út í umhverfið. Af tilkynningu framkvæmdaraðila megir 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 ásætuvornar 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 umsagnar Hafrannsóknastofnunar. Í því svari er m.a. lýst fyrirkomulagi sem talið er af framkvæmdaðila 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 því 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 seti við Haukadalsbót í Dýrafirði árin 2020-2021 hafi mælst á bilinu 39,1-53,5 mg/kg en 63,9-77,8 mg/kg við Gemlufall árið 2020, en styrkur undir 70 mg/kg flokkist sem lág eða mjög lág gildi samkvæmt reglugerð nr. 796/1999 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 Umhverfisstofnun 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 Skipulagsstofnun umsagna umsagnaraðila á grundvelli 1. mgr. 20. gr. laga nr. 111/2021, sbr. og 10. gr. stjórnslulaga 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 fyrirbyggjandi reynslu og vöktun og mögulegum mótvægisáðgerðum leyfisveitenda.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 31. mars 2022 um að notkun ásætuvana sem innihaldi koparoxíð í sjókvíaeldi í Dýrafirði skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)