

Athugasemdir við starfsleyfistillögu Laxa Fiskeldis ehf. vegna fiskeldis í Reyðarfirði og viðbrögð Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun auglýsti tillögu að starfsleyfi á tímabilinu 21. október til 16. desember 2011. Tillagan lá frammi á skrifstofu Fjarðabyggðar á sama tíma.

Auk opinberrar auglýsingar var tillagan sérstaklega send til umsagnar til Laxa fiskeldis ehf., Heilbrigðisnefndar Austurlands, Fjarðabyggðar, Reyðarfjarðarhafnar, Skipulagsstofnunar, Hafrannsóknastofnunarinnar, Náttúrustofu Austurlands, Fiskistofu, Orkustofnunar, Landhelgisgæslu Íslands, Siglingastofnunar Íslands, Landssambands íslenskra útvegsmanna, Landssambands smábátaeigenda, Landssambands veiðifélaga, Skelræktar, Æðarræktarfélag Íslands, Skeljabergs ehf., Íslenska gámafélagsins ehf., Alcoa Fjarðaáls og Samherja hf.

Umhverfisstofnun hélt kynningarfund um tillögu að starfsleyfi fyrir Laxa fiskeldi ehf. á Fjarðarhótel í Reyðarfirði fimmtudaginn 3. nóvember s.l. Fundurinn var ágætlega sóttur.

Við auglýsingu á starfsleyfistillögunni var gerð grein fyrir viðbrögðum stofnunarinnar við athugasemdum sem fram komu við drög að starfsleyfistillögu en þau voru send til Heilbrigðisnefndar Austurlands og Orkustofnunar.

Athugasemdir við tillögu að starfsleyfi fyrir Laxa Fiskeldi ehf. á auglýsingatíma komu frá fimm aðilum. Hér á eftir er gerð grein fyrir þessum athugasemdum og viðbrögðum Umhverfisstofnunar við þeim.

a. Fjarðabyggð

Fjarðabyggð mælir með að félagið fái útgefið starfsleyfi, þó að teknu tilliti til nokkurra atriða:

- i. Bent er á að Orkustofnun hafi komið á framfæri við Umhverfisstofnun þeirri tillögu að tekið skuli fram í starfsleyfi að starfsemi skuli ekki hindra efnistöku í sjó. Gert er ráð fyrir að við stækkun Mjóeyrarhafnar muni verða dælt efni úr sjó til að byggja upp land fyrir annan áfanga hafnarinnar. Frekar líklegt sé að leita þurfi eftir efni í sjó í Reyðarfirði til ýmissa nota af hálfu sveitarfélagsins þar sem ekki er víst að hægt verði að taka það sem til þarf í landi. Ekki sé horft sérstaklega til staðsetninga kvíapýrpinganna heldur fjörðinn í heild sinni, en tekið er fram að frekar líklegt sé að leita þurfi eftir efni í sjó til ýmissa nota af hálfu sveitarfélagsins á næstu misserum þar sem ekki er víst að hægt verði að taka það sem til þarf í landi. Þess er getið að í aðalskipulagi sé fjallað um efnistöku innan netlaga. Fjarðabyggð fer hins vegar fram á

að starfsleyfið innifeli ákvæði um að efnistaka í sjó sé heimil í Reyðarfirði.

- Umhverfisráðuneytið hefur nýlega hnykkt á því í úrskurði í máli nr. 11060032 að „að í starfsleyfi sem gefið er út samkvæmt lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999 er aðeins verið að fjalla um hvernig standa skuli að rekstri starfseminnar með tilliti til mengunarvarna.“ Tilgreint atriði stendur að mati Umhverfisstofnunar utan við það efni og er því ekki grundvöllur til að taka tillit til þessarar athugasemdar.
- ii. Gerð er athugasemd um tryggingar. Spurningar vakni um hvort tryggingin þurfi ekki að taka yfir meira en það sem fram kemur í starfsleyfistillögunni, þar er gert ráð fyrir ákvæði um tryggingu vegna bráðamengunar, sbr. lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda. Meðal annars geti það gerst fyrirtæki leggi niður starfsemi og þá ætti slík trygging að mati Fjarðabyggðar að taka til þess að hreinsa upp búnað. Ekki ætti eingöngu að binda trygginguna við bráðamengun eins og í tillögunni. Hægt sé að færa rök að því að búnaður sem skilinn er eftir á hafsbotni sé líka mengun þó ekki séu um efnamengun að ræða. Minnt er á yfirlýsingu fyrirtækisins um færslu kvíþyrpinga á aðra staði ef tilgreindar staðsetningar rækjust á saman við aðra starfsemi og telur Fjarðabyggð að rétt sé að skoða hvort eitthvað um þetta eigi að koma fram í starfsleyfinu.
- Umhverfisstofnun þarf heimildir í lögum til að geta farið fram á að lögð sé fram trygging af þessu tagi. Slík lagaákvæði er m.a. að finna í 16. grein laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda en sú heimild fjallar eingöngu um bráðamengun. Í 48. grein laga nr. 44/1999 um náttúruvernd er Umhverfisstofnun heimilað að krefjast tryggingar námuréttarhafa í landi fyrir áætluðum kostnaði við eftirlit og frágang efnistökusvæða ef efnistaka er í landi. Sambærilegt ákvæði er hins vegar ekki að finna í lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins.
 - Sveitarfélög geta skv. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sett sér eigin samþykktir um ítarlegri kröfur um atriði sem falla undir ákvæðið, þar á meðal um ábyrgðartryggingar. Tvennt mælir þó á móti því að heimilt sé að nota heimildina í þessu tilviki. Í fyrsta lagi nær skilgreining mengunar í lögnum¹ ekki yfir búnað sem skilinn er eftir. Í öðru lagi ná lögsagnarumdæmi sveitarfélaga ekki út fyrir netlög, þ.e. 115 metra stórstraumsfjöruborði sbr. álit félagsmálaráðuneytisins

¹ Í lögnum er mengun skilgreind „þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta.“

frá 19. október 2000, FEL00100019. Lagaheimild er því ekki fyrir kröfu um frekari tryggingar.

- Sveitarstjórn vísar til yfirlýsingar sem mun hafa verið gefin til sveitarstjórnar. Af hálfu Laxa fiskeldis ehf. hefur komið fram í tölvubréfi til Umhverfisstofnunar að það „ætti ekki að vera tiltökumál fyrir félagið að færa staðsetningu til í firðinum í framtíðinni þar sem Reyðarfjörður er stór, straumgóður og djúpur. Að mati [Laxa fiskeldis ehf.] eru víða kjöraðstæður fyrir eldisstarfsemi í firðinum. Kæmi til þess að sveitarfélagið óskaði eftir að Laxar færðu eina staðsetningu í framtíðinni yrði það gert með góðum fyrirvara í fullu samráði við umhverfisyfirvöld.“

iii. Gerð er tillaga um eftirfarandi texta í starfsleyfi :

„Leyfi þetta er háð því skilyrði að komi til þess að áform um hafnsækna starfsemi verða að veruleika á Reyðarfirði, þá skuldbindur leyfishafi sig án greiðslu til að færa eldisstöðvar sem skarast við slíka starfsemi innan 2ja ára frá því að beiðni þar um kemur frá skipulagsyfirvöldum, enda hafi skipulagsyfirvöld samþykkt starfsemi sem þau telja ósamrýmanlega við rekstur leyfishafa.“

- Umhverfisráðuneytið hefur nýlega hnykkt á því í úrskurði í máli nr. 11060032 að „að í starfsleyfi sem gefið er út samkvæmt lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999 er aðeins verið að fjalla um hvernig standa skuli að rekstri starfseminnar með tilliti til mengunarvarna.“
- Umhverfisstofnun telur í þessu sambandi að ekki sé grundvöllur til að að við útgáfu starfsleyfis sé tekið tillit til umræddrar starfsemi sem er fyrirhuguð.
- Í svörum Laxa fiskeldis ehf. til Umhverfisstofnunar (sbr. athugasemd ii.) kemur fram að Laxar fiskeldi ehf. telji engar líkur á að áform um hafnsækna starfsemi valdi ágreiningi um fiskeldi í Reyðarfirði.

iv. Fjarðabyggð leggur til að starfsleyfið falli sjálfkrafa úr gildi hafi starfsemi ekki hafist innan 4 ára.

- Samkvæmt 12. grein reglugerðar nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, er kveðið á um að starfsleyfi skuli gilda í ákveðinn tíma.
- Umhverfisstofnun mun á forsendum útgefins starfsleyfis hafa reglulegt eftirlit með mengun, sbr. reglugerð nr. 786/1999, eins og stofnuninni er skylt að gera, og innheimta gjald fyrir það skv. gjaldskrá. Eftirlitið mun snúa að þeim þáttum sem varða starfsleyfið og lög og reglugerðir sem heyra undir það.

- Hvort starfsemi hafi hafist eða ekki er hins vegar ekki innan ramma þeirra hagsmuna sem stofnuninni er ætlað að gæta.
- Umhverfisstofnun leyfir sér hins vegar í ljósi framanritaðs að benda á að á meðal markmiða laga nr. 71/2008, um fiskeldi, er að skapa skilyrði fyrir uppbyggingu fiskeldis. Rekstrarleyfi sem veitt er á grundvelli þeirra laga er því mögulega réttur vettvangur athugasemda um sjálfkrafa ógildingu leyfis hefjist starfsemi ekki innan tiltekins tíma.

b. Landssamband veiðifélaga

- i. Lagst er eindregið gegn veitingu starfsleyfis til að ala norskættaðan lax í sjókvíum við strendur landsins. Fram hafi komið í umfjöllun Skipulagsstofnunar að alls óvíst sé um áhrif laxeldis í sjókvíum á villta laxastofna. Í norsku laxeldi sleppi u.þ.b. 1 lax úr kvíum fyrir hvert tonn sem alið er. Til lengri tíma litið sé hætt við því að hlutfallið verði enn hærra hér á landi sökum veðurs og fleiri þátta.

Verði starfsleyfi gefið út til handa Löxum fiskeldi ehf. gerir LV kröfu um að sett verði í starfsleyfið ákvæði um að örmerkja skuli hluta útsettra seiða næstu fjögur ár eða þar til kemur að endurskoðun starfsleyfisins samkvæmt tillögunni. Fiskistofa muni síðan í rekstrarleyfi tiltaka það magn sem örmerkja skuli og telst nægilegt til að vísbendingar fáiast um afdrif strokulaxa. LV telur að eðlilegt hlutfall sé að fimmtungur útsettra seiða sé merktur í þessu skyni.

- Ákvörðun um það hvort leyfa á starfsemi eða ekki, er ekki eitt af þeim atriðum sem starfsleyfisveiting Umhverfisstofnunar snýr að. Slíkt er löggjafans. Starfsleyfi fjallar um starfshætti, mengunarmörk, mengunarvarnaeftirlit, mælingar og vöktun.
 - Umsókn Laxa fiskeldis ehf. uppfyllir form- og efnisreglur skv. lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999 og Umhverfisstofnun er því ekki stætt á hafna henni með öllu. Hlutverk Umhverfisstofnunar í þessu máli er að setja rekstraraðila reglur um áðurnefnda þætti (starfshætti, mengunarmörk, mengunarvarnaeftirlit, mælingar og vöktun).
 - Eins og rakið er í neðanmálgrein hér að framan, vegna athugasemda frá Fjarðabyggð, er mengun skilgreind í lögum nr. 7/1998. Umhverfisstofnun bendir á að starfsleyfum stofnunarinnar er ekki ætlað hlutverk í sambandi við erfðablöndun laxastofna.
- ii. LV telur rétt að kveða á um það í starfsleyfi að eldisstöðin ráði yfir tiltækum búnaði til að fanga strokufisk verði tjón á eldiskvíum.

- Umhverfisstofnun bendir á að starfsleyfum stofnunarinnar er ekki ætlað hlutverk í sambandi við erfðablöndun laxastofna og þar með ekki ætlað að stemma stigu við stroki.
- Umhverfisstofnun leyfir sér hins vegar að benda á að á meðal markmiða laga nr. 71/2008, um fiskeldi, er að tryggja verndun villtra nytjastofna en útgáfa rekstrarleyfis byggir á þeim lögum.

c. Samherji hf.

Samherji hf. hefur í þrígang sent inn athugasemdir sem varða auglýsingu starfsleyfistillögu fyrir Laxa fiskeldi ehf. Samherji hf. hafði til ársins 2010 starfsleyfi fyrir laxeldi í Reyðarfirði sem byggðist á skýrslu um mat á umhverfisáhrifum sem gerð var árið 2002. Að mati Samherja hf. er ljóst að Laxar fiskeldi ehf. nýtti upplýsingar úr matsskýrslu Samherja hf. vegna fyrirspurnar fyrirtækisins til Skipulagsstofnunar en Samherja hf. var ekki kunnugt um það fyrr en eftir að kærufrestur vegna fyrirspurnar um matsskyldu hjá Skipulagsstofnun var runninn út. Þessi gjörningur hefur leitt til viðbragða frá Samherja hf. sem hefur í millitíðinni sótt um starfsleyfi sem byggir á því sem rann út 2010.

Kröfur og röksemdir Samherja hf. sem víkja að Umhverfisstofnun og vinnu stofnunarinnar vegna Laxa fiskeldis ehf. eru í stórum dráttum þessar:

- i. Þess var krafist að Umhverfisstofnun hætti við kynningu á starfsleyfi fyrir Laxa fiskeldi ehf. Krafan byggði á því sjónarmiði að fyrirhuguð leyfisveiting væri í lögbrot og í ósamræmi við væntingar og reglur um eðlilega stjórnsýslu. Samherji telur að réttarágreiningur sem fram sé kominn eigi að leysa úr áður en lengra er haldið í leyfisveitingunni.
- ii. Veitingu starfsleyfis er að sama skapi mótmælt. Samherji hf. hefur fært rök fyrir því álitinu sínu, að veiting starfsleyfis feli í sér brot á stjórnsýslulögum.
- iii. Þá telur Samherji hf. að Umhverfisstofnun kunni hafa brotið gegn rannsóknarreglu, hafi stofnunin ekki gert sér grein fyrir að umhverfismatið sé eign Samherja hf.
 - Umhverfisstofnun á ekki aðild að deilum um eignarhald á umhverfismatinu sem gert var fyrir Samherja hf. fyrir um það bil tíu árum.
 - Ljóst er að við meðhöndlun Skipulagsstofnunar á máli Laxa fiskeldis ehf. var litið á upplýsingar úr matsskýrslunni sem opinber gögn. Fyrir liggur einnig að það er ekki að öllu leyti skilningur Samherja hf.
 - Umhverfisstofnun er ljóst að lagaleg álitaefni kunna að vera í sambandi við framvindu þeirra mála sem snúa að kvíaeldi í

Reyðarfirði. Stofnunin telur hins vegar að þessi atriði hindri ekki veitingu starfsleyfis til Laxa fiskeldis ehf.

d. Skelrækt

Hagsmunafélagið Skelrækt kom því á framfæri að félagið gerði engar athugasemdir vegna starfsleyfis fyrir kvíaeldisstöð í Reyðarfirði.

e. Skipulagsstofnun

Skipulagsstofnun telur að framkvæmdin sem kynnt er í tillögunni sé í samræmi við þá framkvæmd sem kynnt er í fyrirspurn um matsskyldu. Bent er á að samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, ber að leita umsagnar sveitarfélags þegar veita á leyfi til framkvæmda á svæði sem er innan einnar sjómílu frá netlögum.

- Umhverfisstofnun er kunnugt um lög nr. 123/2010 og bendir á að starfsleyfistillagan var send til umsagnar hjá Fjarðabyggð.
- Svör við umsögn Fjarðabyggðar má finna hér að framan.