

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: SUNN, Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi

Sendandi: MAGNA lögmennt

Dags.: 9. júní 2025

Efni: Staða sveitarfélaga m.t.t. burðarþolsmats Eyjafjarðar skv. lögum nr. 71/2008 um fiskeldi

ALMENNAR FORSENDUR SJÓKVÍAELDIS SKV. LÖGUM UM FISKELDI

Til þess að unnt sé að hefja sjókvíaeldi á hafsvæði þurfa tilteknar *almennar* forsendur að vera til staðar samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Í *fyrsta lagi* þarf umrætt svæði að vera meðal þeirra þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er ekki bannað á grundvelli 6. gr. laganna, sbr. auglýsingu nr. 460/2004 um friðunarsvæði þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimilt. Í *öðru lagi* þarf að liggja fyrir áhættumat erfðablöndunar, sbr. 6. gr. a, sem tekur til hlutaðeigandi hafsvæðis. Í *þriðja lagi* þarf að liggja fyrir burðarþolsmat fyrir hlutaðeigandi hafsvæði, sbr. 6. gr. b.

Eyjafjörður er ekki meðal þeirra hafsvæða þar sem eldi laxfiska í sjókvíum er óheimilt samkvæmt 6. gr. laga um fiskeldi. Fjörðurinn hefur því ekki verið friðaður með sama hætti og þau hafsvæði sem tilgreind eru í auglýsingu nr. 406/2004, þ.e. Faxaflói, Breiðafjörður, Húnaflói, Skagafjörður og Skjálfandi og hafsvæðið á Norðausturlandi frá Hraunhafnartanga að Fonti á Langanesi og frá Fonti að Glettinganesi. Ákvæði 6. gr. laganna standa því ekki í vegi fyrir að sjókvíaeldi verði starfrækt í Eyjafirði.

Gildandi áhættumat erfðablöndunar, sbr. 6. gr. a laganna og auglýsingu nr. 268/2022, tekur ekki til Eyjafjarðar. Þótt áhættumat erfðablöndunar hafi ekki verið gefið út fyrir einstaka firði heldur í einu lagi fyrir landið allt er það engu að síður greint niður í einstök hafsvæði og tilgreint það magn frjórna laxa sem heimilt er að ala í sjó hverju sinni í hverjum firði um sig. Eyjafjörður er sem fyrr segir ekki meðal þeirra fjarða sem tilgreindir eru í gildandi áhættumati. Áður en heimilt er að stunda sjókvíaeldi í firðinum þarf slíkt mat að liggja fyrir.

Loks liggur ekki fyrir burðarþolsmat fyrir Eyjafjörð, sbr. 6. gr. b laga um fiskeldi. Ólíkt áhættumati erfðablöndunar er burðarþolsmat framkvæmt fyrir hvern fjörð eða svæði um sig. Fyrir liggja burðarþolsmöt vegna tíu fjarða eða svæða, þ.e. Patreks- og Tálknafjarða, Arnarfjarðar, Dýrafjarðar, Önundarfjarðar, Ísafjarðardjúps, Seyðisfjarðar, Reyðarfjarðar,

Fáskrúðsfjarðar, Stöðvarfjarðar og Berufjarðar. Ekki liggur hins vegar fyrir mat vegna Eyjafjarðar.

Að uppfylltum framangreindum almennum forsendum skv. lögum um fiskeldi standa ákvæði laganna því ekki í vegi að veitt verði leyfi til sjókvíeldis í firðinum í samræmi við niðurstöður áhættu- og burðarþolsmats. Ítrekað skal í því sambandi að Eyjafjörður er ekki á meðal þeirra fjarða þar sem ráðherra hefur lagt staðbundið bann við fiskeldi á grundvelli 6. gr. laganna. Ráðherra er því heimilt, telji hann tilefni til, að láta framkvæma áhættu- og burðarþolsmat á firðinum og leggja þannig lagalegan grundvöll að sjókvíeldi þar.

STAÐA SVEITARFÉLAGA M.T.T. SJÓKVÍAELDIS SKV. LÖGUM UM FISKELDI

Framkvæmd laga um fiskeldi, þ.m.t. gerð áhættumats erfðablöndunar og burðarþolsmats fyrir einstök hafsvæði og leyfisveitingar samkvæmt lögnum til starfrækslu einstakra fiskeldisstöðva, er í höndum stjórnvalda ríkisins, einkum atvinnuvegaráðherra, Hafrannsóknastofnunar og Matvælastofnunar. Sveitarfélög hafa takmarkaða aðkomu að framkvæmd laganna sem felst einkum í veitingu óbindandi umsagna á grundvelli 1. mgr. 6. gr. og 2. mgr. 7. gr. laganna. M.ö.o. hafa sveitarfélög takmarkað lagalegt forræði á framkvæmd laganna.

Frumskylda sveitarfélaga er að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, sbr. 2. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í ljósi þessa hlutverks, þeirra verulegu og staðbundnu áhrifa sem starfræksla sjókvíaeldis getur verið til þess fallin að hafa á velferð íbúa hlutaðeigandi sveitarfélaga og fyrirmæla 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga má færa rök fyrir því að óheppilegt sé að löggjafinn hafi ekki tryggt sveitarfélögum ríkari aðkomu að framkvæmd laga um fiskeldi en raun er.

Eins og lögum um fiskeldi er háttað samkvæmt framansögðu reynir í auknum mæli á að sveitarfélög gæti hagsmuna og velferðar íbúa sinna á hinum pólitíska vettvangi með hagsmunagæslu við stefnumótun á grundvelli laganna. Skýrasta dæmið um tilvik þar sem sveitarfélög geta beitt sér með þessum hætti er í tengslum við ákvarðanatöku ráðherra um burðarþolsmat á grundvelli 6. gr. b laga um fiskeldi. Samkvæmt ákvæðinu ákveður ráðherra „hvaða firði eða hafsvæði skuli meta til burðarþols og hvenær það skuli gert“. Ákvörðun ráðherra á þessum lagagrundvelli er því verulega matskennd ákvörðun þar sem ráðherra hefur svigrúm til að framfylgja pólitískri stefnumótun sinni innan ramma laganna og almennra reglna stjórnsýsluréttarins, þ.m.t. réttmætisreglunnar.

Meðal þeirra málefnalegu sjónarmiða sem ljóst er að ráðherra ber að líta til við ákvarðanatöku á þessum lagagrundvelli er afstaða sveitarstjórna sveitarfélaga sem liggja að hlutaðeigandi hafsvæði og mat þeirra á því hvernig burðarþolsmat horfi við velferð og hagsmunum íbúa hlutaðeigandi sveitarfélaga. Í því sambandi ber ráðherra m.a. að taka tillit til

Þess að sveitarfélög eru staðbundin stjórnvöld með lýðræðislega kjörinni stjórn sem ráða sjálf eigin málefnum eftir því sem lög ákveða. Ráðherra á því að réttu lagi að veita mati sveitarstjórnar á því hvernig starfræksla sjókvíaeldis horfi við hagsmunum og velferð íbúa sveitarfélags umtalsvert vægi við ákvarðanatöku sína á þessum lagagrundvelli.

Forsenda þess að ráðherra geti gefið mati sveitarstjórnar slíkt vægi er að það liggi fyrir með skýrum og rökstuddum hætti þegar ráðherra tekur ákvörðun um hvort burðarþolsmat skuli fara fram. Að því marki sem sveitarstjórn vill gæta hagsmuna íbúa sinna með þessum hætti er því brýnt að hún móti sér skýra og rökstudda afstöðu og komi henni á framfæri við ráðherra tímanlega. Ítrekað skal í því sambandi að bein aðkoma sveitarfélaga að framkvæmd laga um fiskeldi er takmörkuð og að sveitarstjórnir hafa takmörkuð lagaleg úrræði til að stöðva leyfisveitingar til sjókvíaeldis eftir að burðarþolsmat hefur farið fram. Virkasta úrræði sveitarfélaga er því að hafa áhrif á stefnumótun ráðherra á fyrri stigum, þ.e. áður en burðarþolsmat hefur farið fram.

NÁNAR UM AÐKOMU SVEITARFÉLAGA AÐ ÁKVARÐANATÖKU RÁÐHERRA

Þótt ráðherra sé ekki fortakslaust skylt að leita álits sveitarstjórna áður en hann tekur ákvörðun um burðarþolsmat né bundinn af slíkri umsögn sveitarfélags verður samkvæmt framansögðu að ganga út frá því í samræmi við réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins og stjórnarskrármæltu sjálfstjórn sveitarfélaga að skýr og rökstudd afstaða sveitarfélags til áforma ráðherra um burðarþolsmat muni hafa umtalsvert vægi við slíka ákvarðanatöku. Við nánara mat á vægi slíkrar afstöðu geta eftirfarandi atriði einnig haft þýðingu.

Sé afstaðan byggð á breiðri sátt innan sveitarfélagsins, s.s. þverpólískri samstöðu innan sveitarstjórnar og/eða afgerandi niðurstöðu íbúakosningar skv. 107. gr. sveitarstjórnarlaga, er hún til þess fallin að hafa meira vægi en umdeild afstaða sem byggð er á tæpum meirihluta. Í því sambandi skiptir máli að sveitarfélög lúta lýðræðislegri stjórn og starfa í þágu íbúa sinna.

Sé afstaðan byggð á ítarlegum gögnum um raunveruleg áhrif sjókvíaeldis á hagsmuni og velferð íbúa sveitarfélagsins er hún til þess fallin að hafa meira vægi en óígrunduð afstaða sem tekin hefur verið án þess að lagður hafi verið traustur staðreyndagrundvöllur að henni. Eftir því sem traustari grundvöllur hefur verið lagður að afstöðunni þeim mun meira vægi verður að ætla að hún geti haft.

Milli framangreindra sjónarmiða eru nán tengsl. Mest vægi hefur afstaða sveitarfélags sem fengin er í breiðri sátt íbúa að undangenginni upplýstri umræðu sem byggist á réttum upplýsingum um raunverulega kosti og galla sjókvíaeldis og áhrif þeirra á hagsmuni og velferð íbúa sveitarfélagsins. Ætla verður að ráðherra hafi mjög takmarkað svigrúm til að ganga gegn eindreginni afstöðu sveitarfélags sem byggist á slíkum grundvelli. Þar sem ráðherra er ekki fortakslaust skylt samkvæmt lögum um fiskeldi að kalla eftir slíkri afstöðu

sveitarfélags er hættan hins vegar sú að ákvörðun um verulega hagsmuni sveitarfélags og íbúa þess verði tekin án þess að sveitarfélaginu gefist kostur á að móta sér skýra afstöðu á grundvelli upplýstrar umræðu íbúa og koma þeirri afstöðu á framfæri við ráðherra í tæki tíð. Vilji sveitarstjórn tryggja íbúum sínum aðkomu að ákvarðanatöku á þessum grundvelli er því mikilvægt að sveitarstjórn eigi frumkvæði að því ferli að móta skýra stefnu með aðkomu íbúa sveitarfélagsins og koma henni á framfæri við ráðherra. Sé það gert tímanlega og með fyrrgreindum hætti má sem fyrr segir leiða rök að því að slíkt geti bundið hendur ráðherra að verulegu leyti.

Flóki Ásgeirsson hrl.