

Árið 2021, miðvikudaginn 10. nóvember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon, fyrrverandi dómstjóri.

**Fyrir var tekið mál nr. 105/2021, kæra á ákvörðun Matvælastofnunar frá 4. júní 2021 um að hafna endurnýjun á rekstrarleyfi Arctic Sea Farm hf. fyrir sjókvíaeldi á regnbogasilungi og bleikju í Önundarfirði.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. júní 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir Arctic Sea Farm hf. þá ákvörðun Matvælastofnunar frá 4. júní 2021 að hafna endurnýjun á rekstrarleyfi kæranda fyrir sjókvíaeldi á regnbogasilungi og bleikju í Önundarfirði. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að Matvælastofnun verði gert að gefa út endurnýjað rekstrarleyfi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Matvælastofnun 24. ágúst 2021.

**Málavextir:** Hinn 19. júlí 2011 var gefið út rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á regnbogasilungi og bleikju í Önundarfirði með heimild til framleiðslu á allt að 200 tonnnum árlega. Gildistími leyfisins var í 10 ár, eða til 19. júlí 2021. Var leyfið framselt til kæranda á árinu 2016. Hinn 27. janúar 2020 tilkynnti Matvælastofnun kæranda um afturköllun rekstrarleyfisins með vísan til þess að rekstrarleyfið hefði ekki verið í notkun, sbr. 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Með bréfi, dags. 21. febrúar 2020, var ákvörðun stofnunarinnar frá 27. janúar s.á. afturkölluð. Kom m.a. fram að veittur yrði frestur til 21. febrúar 2021 til að hefja starfsemi samkvæmt leyfinu. Yrði starfsemi ekki hafin fyrir þann tíma myndi stofnunin hefja ferli við afturköllun rekstrarleyfisins. Hinn 15. maí 2020 tilkynnti Matvælastofnun kæranda að stofnunin hefði ákveðið að aðhafast ekki frekar á grundvelli 15. gr. laga nr. 71/2008 þar sem stutt væri í að rekstrarleyfið rynni sitt skeið. Kærandi sótti um endurnýjun rekstrarleyfisins 20. janúar 2021 og 10. mars s.á. afhenti kærandi að beiðni Matvælastofnunar greinargerð um rekstur og framtíðaráform félagsins. Hinn 8. apríl s.á. óskaði kærandi eftir svörum við því hvort gögn með umsókn um endurnýjun hefðu verið nægjanleg og hvenær vænta mætti endurnýjunar. Með bréfi til stofnunarinnar, dags. 18. maí s.á., benti kærandi á að hvorki væri gætt að málshraðareglum stjórnsluréttar við afgreiðslu umsóknarinnar né ákvæðis 1. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi, sem kvæði á um að tilkynna skyldi umsækjanda innan mánaðar frá því að umsókn bærst hvort hún teldist fullnægjandi. Með bréfi Matvælastofnunar, dags. 30. júní 2021, var umsókn kæranda hafnað með vísan til þess að ekki hefði verið sótt um endurnýjun rekstrarleyfisins sjö mánuðum áður en þágildandi rekstrarleyfi hefði runnið út, sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020.

**Málsrök kæranda:** Af hálfu kæranda er vísað til þess að ákvörðun Matvælastofnunar, um að hafna umsókn kæranda um endurútgáfu rekstrarleyfis, sé íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Hún

hafi verulega neikvæð áhrif á atvinnufrelsi kæranda auk þess að hafa gríðarlega miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir hann. Við töku jafn íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar séu gerðar auknar kröfur til þess að lagastoð ákvörðunar sé ótvíræð. Lagatúlkun stjórnvalds þurfi að vera hafin yfir vafa og grundvöllur málsmeðferðar, ákvarðanatöku og niðurstöðu stjórnvalds þurfi að vera eins traustur og mögulegt sé. Á alla þessa grunnþætti skorti verulega í hinni kærðu ákvörðun, sem leiði til ógildingar hennar.

Hin kærða ákvörðun byggir á 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi, en ákvæðið kveði á um að sækja skuli um endurnýjun rekstrarleyfis a.m.k. sjö mánuðum áður en gildandi rekstrarleyfi renni út. Engin lagastoð sé fyrir því að setja reglur um endurnýjun rekstrarleyfis í reglugerð. Í ákvæðum laga nr. 71/2008 um fiskeldi sé að finna ítarlegar reglur um umsóknir, útgáfu og afturköllun rekstrarleyfa til fiskeldis. Þessar reglur séu í III. og V. kafla laganna. Í 21. gr. sé að finna almenna heimild til að útfæra ákvæði laganna nánar í reglugerð. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins sé skylt að kveða nánar á um tiltekna þætti laganna í reglugerð, þ.m.t. „útgáfu rekstrarleyfa“. Útgáfa rekstrarleyfa og endurnýjun þeirra lúti ekki sömu reglum og feli í sér tvær ólíkar stjórnvaldsákvörðanir í kjölfar mismunandi málsmeðferða. Endurnýjun rekstrarleyfa styðjist þannig við önnur lagaákvæði en útgáfa rekstrarleyfa. Í 1. mgr. 21. gr. laganna sé hvergi kveðið á um að skylt sé að setja í reglugerð ákvæði um endurnýjun rekstrarleyfa, einungis útgáfu þeirra. Raunar sé 21. gr. laganna með öllu hljóð um heimild til setningar reglna um endurnýjun rekstrarleyfa í reglugerð. Enga reglu um heimild ráðherra til að kveða nánar á um útfærslu lagaákvæða í reglugerð sé að finna í 3. mgr. 7. gr., þar sem mælt sé fyrir um endurnýjun rekstrarleyfa. Með öðrum orðum sé engin lagastoð fyrir því að setja í reglugerð nánari ákvæði, skilyrði eða skilmála fyrir endurnýjun rekstrarleyfa, hvað þá nýjar, íþyngjandi og útilokandi reglur.

Lög nr. 71/2008 kveði, með tæmandi hætti, á um þau skilyrði sem umsækjandi þurfi að uppfylla svo rekstrarleyfi hans verði endurnýjað. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna sé heimilt að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi aðila á grundvelli umsóknar. Samkvæmt ákvæðinu skuli Matvælastofnun leggja mat á hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins skv. 2. mgr. 7. gr. laganna. Að mati kærandi felist í nefndri 3. mgr. 7. gr. að stofnuninni beri að endurnýja rekstrarleyfi uppfylli umsækjandi þau skilyrði sem kveðið sé á um í 2. og 3. mgr. 7. gr. laganna, enda sé ekki kveðið á um önnur skilyrði eða heimild ráðherra til að þess að útfæra reglur um endurnýjun rekstrarleyfis með reglugerð. Þar sem hin kærða ákvörðun byggir alfarið á 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 sé óhjákvæmilegt að ógilda hina kærðu ákvörðun.

Jafnvel þótt talið verði að ráðherra hafi verið heimilt að setja í reglugerð nánari útfærslur á reglum um endurnýjun rekstrarleyfa telji kærandi ljóst að þær reglur sem reglugerðin geymi þar að lútandi feli í sér allt of víðtækar og íþyngjandi reglur til að valdframsalið verði talið lögmætt. Heimild ráðherra til setningar reglugerðar takmarkist við þær valdheimildir sem löggjafinn hafi framselt til ráðherra. Í þessari reglu, sem nefnd hafi verið lögmætisreglan, felist að reglugerðir verði að eiga sér stoð í lögum sem og að reglugerðir megi ekki vera í andstöðu við lög. Við túlkun á lagaheimild reglugerða hafi fræðimenn talið að beita skuli textaskýringu á viðkomandi reglugerðarheimild og svo samræmisskýringu heimildarinnar við önnur ákvæði sömu laga sem gildi um efni reglugerðarinnar. Því verði að túlka reglugerðarheimild 21. gr. laga nr. 71/2008 í samræmi við 3. mgr. 7. gr. laganna, en í síðarnefnda ákvæðinu sé með tæmandi hætti kveðið á um þau skilyrði sem hægt sé að setja fyrir endurútgáfu rekstrarleyfa. Þannig mætti mögulega kveða á um það í reglugerð hvernig endurmat færi fram á því hvort umsækjandi uppfyllti kröfur sem gerðar séu til rekstursins. Hins vegar sé óheimilt að setja í reglugerð nýjar reglur um skilyrði fyrir endurnýjun rekstrarleyfa. Hvorki í 3. mgr. 7. gr. né öðrum ákvæðum laganna sé að finna reglur um tímafresti sem fylgja beri þegar sótt sé um endurnýjun rekstrarleyfa. Það

segi sig því sjálfst að handhafa rekstrarleyfis sé samkvæmt ákvæðum laganna heimilt að sækja um endurnýjun allt þar til leyfið falli úr gildi. Þeirri reglu verði ekki breytt með reglugerð nema til staðar sé skýr lagaheimild til þess.

Á lögmatísregluna hafi reynt með þessum hætti í fjölmörgum dómum Hæstaréttar, t.d. dómi réttarins frá árinu 1988, bls. 1532, þar sem reglugerðarákvæði, sem hafi bundið atvinnuleyfi leigubílstjóra því skilyrði að hann væri í stéttarfélagi, hafi verið talið skorta lagastoð. Þá hafi í dómi Hæstaréttar í máli nr. 125/2000 reynt á hvort ákvæði í reglugerð sem kveðið hefðu á um skerðingu tekjutengingar örorkulífeyrisþega vegna tekna maka hefðu fullnægjandi stoð í lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar. Hæstiréttur hefði talið að gera yrði þá kröfu að lög geymdu skýr og ótvíráð ákvæði um þá skerðingu greiðslna úr sjóðum almannatrygginga, sem ákveða mætti með reglugerðum. Hefði dómstóllinn talið reglugerðarákvæðið ekki hafa lagastoð. Fordæmin sýni að reglugerð, sem hafi að geyma íþyngjandi skyldur eða takmarkanir á réttindum borgara, þurfi að eiga sér skýra lagastoð. Þannig sé talið að því almennari og óljósari sem lagaheimild reglugerðar sé því takmarkaðri valdheimildir hafi ráðherra til að setja íþyngjandi háttæmisreglur í reglugerð. Íþyngjandi regla 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 eigi sér því enga stoð í lögum.

Verði talið að 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 hafi lagastoð sé byggt á því að afleiðingar brota á umræddum reglum geti ekki falið í sér synjun á útgáfu rekstrarleyfis. Hvorki í lögum nr. 71/2008, reglugerð nr. 540/2020 né hinni kærðu ákvörðun Matvælastofnunar sé að finna umfjöllun eða röksemdir fyrir sjö mánaða umsóknartímamark 14. gr. reglugerðarinnar. Af því leiði að borgarinn hafi ekki nokkra vísbendingu um það hvaða afleiðingar það geti haft þótt sjö mánaða tímamarkið sé ekki virt. Hvað sem því líði sé það fráleit niðurstaða að umsókn sé hafnað einungis af því hún berist eftir sjö mánaða tímamark. Slík viðurlög séu í engu samhengi við brotið sem bitni á engum. Engin rök séu fyrir því að hafna umsókn á þessum grundvelli einum og verði ekki betur séð en að stofnunin hafi sjálfst verið þeirrar skoðunar í þá tæpu fimm mánuði sem stofnunin hafi verið með umsókn kæranda til rannsóknar. Stofnunin hefði óskað eftir greinargerð um framtíðaráform kæranda en slíka greinargerð þurfi ekki til að meta hvort formleg umsókn hefði borist fyrir eða eftir 19. desember 2020.

Bent sé á að í 4. gr. b og 10. gr. a í lögum nr. 71/2008 og 15. gr. reglugerðar nr. 540/2020 sé kveðið á um tímafresti sem Matvælastofnun beri að virða í tengslum við útgáfu rekstrarleyfa. Framkvæmd stofnunarinnar sýni hins vegar að afgreiðsla umsókna um rekstrarleyfi hafi farið langt umfram þá fresti sem kveðið sé á um í lögnum. Skjóti skökku við að stofnunin horfi ítrekað fram hjá þeim tímafrestum sem löggjafinn hefði veitt henni til afgreiðslu rekstrarleyfa en synji á sama tíma kæranda um endurnýjun rekstrarleyfis á þeim grundvelli að formleg umsókn hefði ekki borist sjö mánuðum áður en gildandi rekstrarleyfi rann út. Stofnuninni beri því ávallt að taka við og afgreiða umsóknir um endurnýjun, sem berist áður en upprunalega leyfið renni út, jafnvel þótt þær hafi borist eftir fyrrgreint tímamark. Ótækt sé að hafna slíkri umsókn af þeirri ástæðu einni að fyrrgreindir sjö mánuðir hafi verið liðnir, en það feli í sér brot á meðalhófsreglu og jafnræðisreglu.

Kærandi hafi verið í miklum samskiptum við Matvælastofnun frá upphafi ársins 2020 og fram á mitt það ár í tengslum við hótun stofnunarinnar um afturköllun leyfisins á grundvelli 15. gr. laga nr. 71/2008. Í þeim samskiptum hafi komið afar skýrt fram, bæði skriflega og munnlega, að leyfið væri undirstaða uppbyggingar og framtíðaráforma kæranda í Önundarfirði. Það sem sýni einna best að báðir aðilar hafi gengið út frá því á þessum tíma að leyfið yrði endurnýjað sé það skilyrði stofnunarinnar, sem sett hafi verið fram í bréfi hennar 21. febrúar 2020, að starfsemi á grundvelli leyfisins yrði hafin aftur fyrir 21. febrúar 2021. Hafi stofnunin því á þessum tíma

gert ráð fyrir að frestur til að hefja starfsemi samkvæmt leyfinu myndi líða rúmum tveimur mánuðum eftir að komið væri fram yfir sjö mánaða tímamarkið til að sækja um endurnýjun leyfisins. Í slíkum yfirlýsingum felist bæði vitneskja um vilja til endurnýjar og ósk um endurnýjun leyfisins. Það leiði af almennum reglum að umsókn geti verið bæði munnleg og skrifleg og þurfi ekki að fela annað í sér en ósk um endurnýjun. Þótt formleg umsókn hefði verið send eftir sjö mánaða tímamark 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 þá breyti það ekki þeirri staðreynd að stjórnvaldinu hafi verið fullkunnugt um áform félagsins um endurnýjun leyfisins áður en fresturinn liði.

Kærandi krefjist þess einnig að Matvælastofnun verði gert að gefa út endurnýjað rekstrarleyfi á grundvelli umsóknar kæranda frá 20. janúar 2021. Uppfyllt séu öll skilyrði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008 til endurnýjar rekstrarleyfis og stjórnvaldinu sé því skylt að verða við umsókninni. Þess sé óskað að nefndin taki þessa kröfu kæranda til meðferðar strax svo unnt verði að verða við kröfunni áður en gildistími leyfisins renni út. Í því sambandi verði ekki hjá því komist að benda á að það hafi tekið stofnunina um fimm mánuði að komast að því að formleg umsókn kæranda hefði borist eftir 19. desember 2020. Sú málsmeðferð feli í sér alvarleg brot á málshraðareglu stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá sé það fjarstæðukennt að gera kæranda að skila greinargerð um framtíðaráform félagsins í ljósi niðurstöðu stofnunarinnar.

**Málsrök Matvælastofnunar:** Matvælastofnun bendir á að samkvæmt lögum nr. 30/2018 um Matvælastofnun sé það hlutverk hennar að fara með stjórnslu og eftirlit í samræmi við lög og önnur lög, m.a. varðandi fiskeldi. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi sé það ráðherra sem fari með yfirstjórn mála samkvæmt sömu lögum. Framkvæmd stjórnslunnar sé að öðru leyti í höndum Matvælastofnunar, sem hafi eftirlit með því að ákvæðum laganna sé framfylgt.

Reglugerð sé ein gerð stjórnvaldsfyrirmæla en slík fyrirmæli séu í sinni einföldustu mynd reglur sem hluti framkvæmdarvalds setji og hafi áhrif á lagalega stöðu aðila gagnvart hinu opinbera. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fari Alþingi og forseti Íslands með löggjafarvaldið. Það sé hins vegar löngu venjubundið að löggjafinn hafi heimild til að framselja lagasetningarvald sitt til framkvæmdarvaldsins. Slíkt verði þó að gera með lögum, þ.e. að í lögum verði að geta um hvert framsalið sé og til hvaða aðila framselt sé. Þetta sé kjarni lögmatísreglunnar.

Reglugerðir séu nauðsynlegur hluti skilvirkrar stjórnslu. Hlutverk þeirra sé eðli málsins samkvæmt að vera lögum til fyllingar. Í flóknu samfélagi sé ekki hægt að ætla löggjafanum að sjá fyrir alla hluti sem geti reynt á með lögum, hið minnsta ekki ef lögum sé ætlað að ná markmiðum sínum um skilvirkt og réttarfarslega öruggt samfélag. Nauðsynlegt sé að framselja vald til reglusetningar þangað sem sérhæfni þekkingar sé meiri. Framsal heimildar til reglusetninga geti verið þröngt, eins og sjá megi af 5. mgr. 6. gr. a í lögum nr. 71/2008. Löggjafinn geti einnig ákveðið með lögum að heimild eða skylda ráðherra til setninga reglugerðar sé rúm, eins og sjá megi af 21. gr. sömu laga. Lög og reglur séu ekki eingöngu bindandi fyrir hinn almenna borgara. Hið opinbera geti bundið sjálft sig með setningu reglugerðar. Ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi sé því bindandi fyrir Matvælastofnun á nákvæmlega sama hátt og það sé bindandi fyrir hinn almenna borgara og aðra hlutaðeigandi.

Matvælastofnun heyri undir yfirstjórn ráðherra og fari eftir settum lögum og reglugerðum sem gildi á málefnaviði hennar. Stofnunin fari ekki með endurskoðunarvald á því hvort reglugerðir ráðherra hafi fullnægjandi lagastöð eður ei. Það vald sé samkvæmt réttarvenju hjá dómstólum. Ekki sé útilokað að almennt byggjuvit eða aðrar mjög óhefðbundnar og öfgafullar aðstæður geti

réttlætt slíka endurskoðun stjórnvalds á lögmati eða lagastoð reglugerða. Slíkt eigi þó ekki við hér.

Um heimildir stjórnvalda til að endurskoða einstök ákvæði reglugerða með tilliti til þess hvort þær eigi sér nægjanlega lagastoð hafi ekki verið ritað fræðilega um. Lítillega hafi þó verið ritað um endurskoðunarvald stjórnvalda á því hvort lög standist ákvæði stjórnarskrár. Þar hafi verið talið að stjórnvöld verði að styðjast við þá líkindareglu í störfum sínum að mat löggjafans á því hvort lög standist stjórnarskrána standist. Svigrúm stjórnvalda til að taka afstöðu til þess hvort lög samrýmist stjórnarskrá sé takmarkaðra en heimildir dómstóla. Ganga verði út frá því að sömu sjónarmið eigi við um endurskoðunarvald Matvælastofnunar á reglugerð sem sett sé af ráðherra, sem þar að auki sé undirstofnun sama ráðherra. Út frá einfaldri líkindareglu verði stofnunin að ganga út frá því að mat á lagastoð 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 hafi farið fram. Stofnuninni sé skylt að fara eftir ákvæðinu nema svo fari að dómstólar úrskurði um annað.

Tekið sé undir það sjónarmið kæranda að almenn heimild í lögum til setningar reglugerða geti ekki verið grundvöllur íþyngjandi reglugerðarákvæðis. Við mat á því hvort ákvörðun teljist íþyngjandi sé almennt lítið til þess hvaða réttindi séu skert og hvers eðlis skerðingin sé. Hafa beri þó í huga að það sé almennt hlutverk laga og reglna að afmarka rétt einstaklinga, lögaðila og eftir atvikum hins opinbera. Öllum reglum sé ætlað að hafa áhrif á háttsemi og að ef ekki sé farið eftir þeim sömu reglum fylgi því einhverjar afleiðingar. Þá sé það almenn skýringarregla að stjórnvöld hafi rými til að skipuleggja starf sitt svo framkvæmd stjórnarsýslunnar sé skilvirk, fyrirsjáanleg og gagnsæ. Þannig segi í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda að þegar ákvæðum laga sleppi taki stjórnvöld allar nauðsynlegar ákvarðanir um framkvæmdaatriði sem séu forsenda þess að hægt sé að hrinda lögum í framkvæmd, enda teljist slíkar ráðstafanir ekki íþyngja borgurum með beinum hætti.

Markmið laga nr. 71/2008 sé samkvæmt 1. gr. þeirra að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skuli í því skyni leitast við að tryggja gæði framleiðslunnar, koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmunum þeirra sem nýti slíka stofna. Rekstrarleyfi til fiskeldis í sjókví sé ekki einungis hagsmunamál umsækjanda leyfisins. Allt sjókvíaelði fari fram á sameiginlegu hafsvæði, sem metið hafi verið með tilliti til burðarþols viðkomandi svæðis, auk þess sem áhætta erfðablöndunar sé metin. Leyfi til reksturs fiskeldis í sjókvíum séu því takmörkuð gæði. Mikilvægt sé að reglur um úthlutun leyfa, þ.m.t. endurnýjun þeirra, séu skýrar og gagnsæjar og að framkvæmd stjórnarsýslunnar sé fyrirsjáanleg og aðgengileg. Ef ekki væru neinar reglur um hvenær unnt væri að sækja um endurnýjun leyfa, þ.e. að unnt væri að gera slíkt allt fram að þeim degi sem leyfið rynni út, væru möguleikar annarra aðila til að nýta sama hafsvæði skertir fram úr hófi. Ekki sé verið að afnema rétt kæranda til þess að sækja um endurnýjun rekstrarleyfis og ekki sé verið að setja skilyrðum endurnýjunar leyfis neinar skorður umfram þær sem séu í lögum. Einungis sé um framkvæmdaatriði laganna að ræða.

Að jafna þeim dæmum úr dómum Hæstaréttar sem kærandi vísi til við ákvæði um tímafrest til að sækja um endurnýjun rekstrarleyfis geti ekki talist annað en hæpin ályktun. Sérstaklega með tilliti til þess að ákvæði 14. gr. reglugerðarinnar hafi verið sett til að jafna aðstöðumun rekstrarleyfishafa og annarra sem hug gætu haft á nýtingu hafsvæðisins. Þrátt fyrir þessa örhlitlu jöfnun aðstöðumunar sé staða rekstrarleyfishafa margfalt sterkari gagnvart öðrum aðilum þar sem þeir geti ávallt sótt um endurnýjun á réttum tíma og þar með haldið svæði sínu. Í 21. gr. laga nr. 71/2008 segi að ráðherra skuli setja nánari reglur um framkvæmd laganna með reglugerð, m.a. um útgáfu rekstrarleyfa. Kærandi haldi því fram að með „útgáfu leyfa“ sé ekki

átt við endurnýjun þeirra þar sem sitthverjar reglur gildi um útgáfu og endurnýjun. Eðlilega sé fjallað um endurnýjun leyfa og frumútgáfu þeirra á sitt hvorum staðnum, en engu að síður sé í báðum tilvikum um útgáfu leyfis að ræða. Ef um væri að ræða íþyngjandi ákvæði væri hér ef til vill ástæða til frekari skoðunar lagastoðar. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 432/2000 hafi reynt á hvort ákvæði reglugerðar nr. 402/1994, um að skylda væri að veiðieftirlitsmaður væri í fylgd með veiðimanni á hreindýraveiðum, hefði næga lagastoð. Ekki hefði verið kveðið afdráttarlaust á um slíka heimild í lögum heldur hefði verið byggt á almennri heimild laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, til setningar reglna um nánari framkvæmd þeirra. Í dómsorði réttarins segi m.a. að ákvæði reglugerðarinnar hafi í eðlilegu samhengi tekið upp þráðinn þar sem fyrirmæli í settum lögum hafi þrotið.

Sé ekki sótt um endurnýjun rekstrarleyfis skv. 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 innan tilgreinds frests sé umsókninni hafnað. Enginn sé beittur stjórnvaldsviðurlögum ef tímafrestur sé ekki virtur. Tilvísanir kæranda til meðalhófsreglu og jafnræðisreglu eigi ekki við í þessu tilviki. Matvælastofnun hafi ekki heimild til að beita öðru úrræði en að hafna umsókn um endurnýjun sem berist að liðnum tilteknum umsóknarfresti og hafi ekki afgreitt önnur sambærileg mál með öðrum hætti. Matvælastofnun hafi í engu verið upplýst um að kærandi hafi haft í hyggju að endurnýja margnefnt rekstrarleyfi. Áætlanir kæranda um aðra starfsemi í Önuðarfirði séu alls ótengdar þessu tiltekna rekstrarleyfi og stofnunin líti ekki til þess þegar aðrar umsóknir um rekstrarleyfi séu afgreiddar. Rekstraráætlun umsækjanda jafngildi ekki umsókn um rekstrarleyfi. Þá hafi hraði málsmeðferðar engin áhrif á niðurstöðu við afgreiðslu umsóknar kæranda um endurnýjun rekstrarleyfis.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Af hálfu kæranda er bent á að það sé afstaða fræðimanna að stjórnvöldum sé heimilt að meta hvort lög samrýmist stjórnarskrá, þótt það sé í undantekningartilvikum. Grundvallarmunur sé á heimildum til að meta hvort lög séu í samræmi við stjórnarskrá eða hvort ákvarðanir og fyrirmæli stjórnvalda eigi sér lagastoð. Ljóst sé að framkvæmdarvaldið sjálft sé ekki bundið af sínum eigin reglum eða fyrirmælum ef þær séu í andstöðu við lög. Stjórnvald geti því ávallt byggt ákvörðun sína á réttþærri réttarheimild, ef sú réttlægri sé í andstöðu við hina réttþærri. Feli þetta einfaldlega í sér beitingu lögmætisreglunnar. Samkvæmt álitum umboðsmanns Alþingis í málum nr. 4579/2005 og 7024/2012 falli það tvímælalaust undir valdsvið úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að úrskurða um hvort stjórnvaldsfyrirmæli séu í samræmi við lög.

Í athugasemdum Matvælastofnunar sé leitast við að fella ákvæði reglugerðarinnar um endurnýjun fiskeldisleyfa undir þann hluta reglugerðarheimildar 21. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi sem fjalli um útgáfu leyfa. Hugtakið endurnýjun hafi sjálfstæða merkingu, bæði samkvæmt almennri málvitund og að lögum, og falli ekki undir hugtakið útgáfa eða frumútgáfa. Um endurnýjun fiskeldisleyfa gildi sérstakar reglur í sérstökum kafla laganna. Endurnýjun leyfis feli ekki í sér útgáfu leyfis samkvæmt einfaldri textaskýringu og samræmisskýringu, heldur endurnýjun. Af þeirri ástæðu skorti 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi lagastoð með öllu.

Talið sé að svigrúm löggjafans til að fela stjórnvöldum að setja háttænisreglur í reglugerð sé mun þrengra en svigrúm til að setja valdbænisreglu í reglugerð. Ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 mæli fyrir um tiltekna reglu sem hafi áhrif á stöðu og hagsmuni borgaranna og feli því í sér háttænisreglu. Þá feli viðurlögin, eins og Matvælastofnun hafi ákveðið að eigi við ef reglunni sé ekki fylgt, í sér gríðarlega réttindaskerðingu og fjárhagstjón. Af því leiði að almenn reglugerðarheimild dugi ekki sem lagastoð fyrir þessu ákvæði reglugerðarinnar og sé það viðurkennt í athugasemdum stofnunarinnar.

Dómur Hæstaréttar í máli nr. 432/2000, sem Matvælastofnun vísi til, hafi ekki fordæmisgildi um fyrirliggjandi úrlausnarefni þar sem reglugerð í því máli hafi stuðst við sértæka reglugerðarheimild en ekki almenna. Umboðsmaður Alþingis hafi aftur á móti ítrekað fjallað um sambærileg mál og séu niðurstöður hans á einn veg, þ.e. að þegar vafi ríki um lagastoð reglugerðarákvæðis sem sé íþyngjandi í garð borgara og byggi á almennri reglugerðarheimild verði slíku ákvæði ekki beitt til að skerða réttindi borgarans. Bent sé á álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 22/1998, 2035/1997, 4183/2004, 5132/2007 og 3028/2000. Af álitunum megi draga eftirfarandi ályktanir. Sérstaklega ríkar kröfur séu gerðar til skýrleika reglugerðarheimilda í lögum þegar um sé að ræða skerðingu á atvinnufrelsi. Almenn reglugerðarheimild dugi ekki sem lagastoð undir íþyngjandi reglugerðarákvæði eða reglugerðarákvæði sem feli í sér viðurlög. Ekki verði sett viðbótarskilyrði fyrir atvinnustarfsemi í reglugerð sem hafi lagastoð í almennri reglugerðarheimild. Án fullnægjandi lagastoðar verði ekki sett skilyrði í reglugerð um tiltekna tímallengd á milli umsókna til opinberra aðila sem afnemi mat stjórnvaldsins á efnisatriðum umsóknarinnar. Skyldubundið mat stjórnvalda verði ekki afnumið með reglugerð án fullnægjandi lagastoðar.

Líkindi með framangreindum úrlausnum umboðsmanns og því máli sem hér sé til meðferðar séu mikil. Ákvæði 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020, eins og það sé túlkað af Matvælastofnun, skerði verulega atvinnufrelsi kæranda og feli í sér gríðarlega ströng viðurlög við því að brjóta gegn ákvæðinu. Ákvæðið hafi í mesta lagi almenna reglugerðarheimild sem lagastoð. Í því séu sett viðbótarskilyrði fyrir því að fiskeldisleyfi fáiast endurnýjað, umfram þau skilyrði sem lesa megi úr lögnum. Með ákvæðinu sé búið til fortakslaust tímamark fyrir umsókn um endurnýjun, án lagastoðar, sem jafnframt feli í sér að skyldubundið mat stjórnvaldsins, sem beri að fara yfir efnisatriði umsóknar og meta hana að verðleikum, sé afnumið með öllu.

Í athugasemdum Matvælastofnunar sé vísað til þess að tilgangur 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 sé að skerða ekki fram úr hófi möguleika annarra aðila til að nýta sama hafsvæði. Ekki sé að finna stoð fyrir þessum tilgangi í lögum nr. 71/2008, lögskýringargögnum eða reglugerð nr. 540/2020. Þessi meinti tilgangur sé því í besta falli skýring stofnunarinnar á reglunni. Af framangreindu leiði að stofnuninni beri að sjálfsögðu að meta allar umsóknir um endurnýjun fiskeldisleyfa, jafnvel þótt þær berist eftir sjö mánaða tímamarkið. Sambærilegum sjónarmiðum fyrir íþyngjandi beitingu formreglna hafi verið hafnað ef slík beiting eigi sér ekki fullnægjandi lagastoð, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4388/2005.

Matvælastofnun vísi til þess að með 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 séu skilyrðum endurnýjunar leyfis ekki settar neinar skorður umfram þær sem séu í lögum. Í sjálfu sér sé verkefni úrskurðarnefndarinnar ekki flóknara en að kanna réttmæti þeirrar staðhæfingar. Meta þurfi hvort í lögum sé að finna þær skorður fyrir endurnýjun rekstrarleyfis að umsókn þar að lútandi þurfi að hafa borist meira en sjö mánuðum áður en leyfið renni út. Ef þessi fullyrðing stofnunarinnar sé ekki rétt sé einboðið að fallist verði á kröfur kæranda.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Matvælastofnunar frá 4. júní 2021 að hafna endurnýjun á rekstrarleyfi Arctic Sea Farm hf. fyrir sjókvíaelði á regnbogasilungi og bleikju í Önundarfirði. Kærandi gerir m.a. þá kröfu að Matvælastofnun verði gert að gefa út endurnýjað rekstrarleyfi á grundvelli umsóknar hans 20. janúar 2021. Hlutverk úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er að úrskurða um lögætti ákvarðana stjórnvalda, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Það fellur utan valdsviðs nefndarinnar að taka nýja ákvörðun í málinu eða leggja fyrir Matvælastofnun að taka ákvörðun

með tilteknu efni, enda er það vald falið stofnuninni með lögum. Verður því ekki tekin afstaða til framangreindrar kröfu.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi þarf rekstrarleyfi sem Matvælastofnun veitir til starfrækslu fiskeldisstöðva. Í 3. mgr. lagagreinarinnar kemur fram að við lok gildistíma rekstrarleyfis sé heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi. Sé um endurúthlutun að ræða skuli Matvælastofnun endurmeta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins skv. 2. mgr. Í 21. gr. sömu laga segir að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna með reglugerð og skuli þar m.a. kveðið á um útgáfu rekstrarleyfa. Reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi hefur verið sett með stoð í ákvæðum laga nr. 71/2008 og tók hún gildi 29. maí 2020. Í 14. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að sækja skuli um endurnýjun rekstrarleyfis a.m.k. sjö mánuðum áður en gildandi rekstrarleyfi renni út. Við endurnýjun skuli Matvælastofnun meta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins og skuli umsækjandi leggja fram öll þau gögn sem Matvælastofnun telji nauðsynleg.

Í máli þessu sótti kærandi um endurnýjun rekstrarleyfis 20. janúar 2021, en gildistími þágildandi leyfis var til 19. júlí s.á. Matvælastofnun hafnaði umsókn kæranda með vísan til þess að ekki hefði verið sótt um endurnýjun rekstrarleyfisins a.m.k. sjö mánuðum áður en gildistími þess myndi renna út, sbr. 14. gr. reglugerðar um fiskeldi. Telur kærandi að reglugerðarákvæðið hafi ekki lagastof þar sem ákvæði laga nr. 71/2008 heimili ekki að setja reglur um endurnýjun rekstrarleyfis í reglugerð, auk þess sem reglan sem ákvæðið hafi að geyma sé of víðtæk og íþyngjandi til að valdframsal það sem felist í lagaheimildinni verði talið lögmætt. Jafnframt telur kærandi að synjun á útgáfu rekstrarleyfis vegna brots á nefndu reglugerðarákvæði feli í sér brot á meðalhófsreglu, jafnræðisreglu og á reglunni um skyldubundið mat stjórnvalda.

Lögmætisreglan er undirstaða opinberrar stjórnýslu og felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda verða bæði að eiga sér stoð í lögum og mega ekki fara gegn þeim. Sem fyrr greinir mælir 21. gr. laga nr. 71/2008 fyrir um að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna með reglugerð. Er í lagaákvæðinu að finna upptalningu á þeim atriðum sem ráðherra skal kveða á um í reglugerð, þ. á m. um útgáfu rekstrarleyfa. Upptalningin er ekki tæmandi og eðli máls samkvæmt fellur endurnýjun rekstrarleyfis undir útgáfu rekstrarleyfis, enda verður leyfi útgefið að nýju við endurnýjun þess. Í 1. málsl. 3. mgr. 7. gr. nefndra laga er kveðið á um að heimilt sé að úthluta eldissvæðum að nýju við lok gildistíma rekstrarleyfis. Þá segir í 2. málsl. 3. mgr. að sé um endurúthlutun að ræða skuli Matvælastofnun endurmeta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins skv. 2. mgr. 7. gr. Af orðalagi 3. mgr. 7. gr. laganna er ljóst að umsókn þarf að berast Matvælastofnun á gildistíma leyfis og er eðlilegt að ætla stofnuninni visst svigrúm til þess mats sem fram þarf að fara áður en ákvörðun er tekin í málinu. Í því skyni mælir 14. gr. reglugerðar um fiskeldi fyrir um að sækja skuli um endurnýjun rekstrarleyfis a.m.k. sjö mánuðum áður en gildandi leyfi rennur út. Hefur það skilyrði skýr efnisleg tengsl við framkvæmd laganna. Enda endurspeglar þau fyrirmæli í reglugerðarákvæðinu, um að Matvælastofnun skuli við endurnýjun rekstrarleyfis meta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins, efni áður nefnds 2. málsl. 3. mgr. 7. gr. laganna.

Með lögum nr. 101/2019 var lögum um fiskeldi breytt, m.a. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008 sem varðaði endurnýjun rekstrarleyfa. Er nú í nefndu ákvæðið kveðið á um endurúthlutun eldissvæða en í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að breytingalögum er tekið fram að við lok gildistíma rekstrarleyfis sé heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi, það er þáverandi leyfishafa. Rétt þygi að hafa skýr fyrirmæli um þetta atriði til að tryggja fiskeldisfyrirtækjum eðlilegan fyrirsjáanleika um starfsemi sína. Í ljósi



framangreinds verður að álitu úrskurðarnefndarinnar að telja að ákvæði nógildandi 3. mgr. 7. gr. sé fyrst og fremst til hagsbóta fyrir rekstraraðila sem þegar er með gilt leyfi og hefur eftir atvikum hafið rekstur á þeim grundvelli. Telur úrskurðarnefndin að líta verði til þessa við mat á því hvort Matvælastofnun hafi verið heimilt að synja umsókn kæranda um endurnýjun rekstrarleyfis af þeirri ástæðu einni að ekki hafi verið sótt um það sjö mánuðum áður en gildistími leyfis rann út.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008 hvílir á Matvælastofnun skylda til að leggja mat á hvort umsækjandi um endurnýjun rekstrarleyfis uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til rekstursins skv. 2. mgr. lagagreinarinnar. Telja verður ljóst að tilgangur 14. gr. reglugerðarinnar sé m.a. sá að gefa stofnuninni svigrúm til að framkvæma fyrrgreint mat áður en gildistími rekstrarleyfis renni út. Hins vegar verður ekki talið að reglan afnemi með fortakslausum hætti skyldu Matvælastofnunar til að framkvæma matið, enda gengur tímamark nefndrar 14. gr. reglugerðarinnar lengra en 3. mgr. 7. gr. laganna. Í ljósi þess að fyrirsjáanlegt var að túlkun Matvælastofnunar á 14. gr. reglugerðarinnar myndi leiða til íþyngjandi niðurstöðu gagnvart kæranda bar stofnuninni að kanna hvort umsókn hans hefði borist henni nægilega tímanlega til að hún gæti afgreitt umsóknina með lögformlega réttum hætti. Í máli þessu verður ekki ráðið hvort umsókn kæranda, sem barst rúmum sex mánuðum áður en þágildandi rekstraleyfi rann út, hafi borist það seint að afgreiðsla hennar hefði verið vandkvæðum háð af þeim sökum og hefur stofnunin heldur ekki haldið því fram. Viðhafði stofnunin því ekki það skyldubundna mat sem 3. mgr. 7. gr. laganna kveður á um.

Að öllu framangreindu virtu er það því niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki verið í samræmi við lög og verður hún því felld úr gildi.

### Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Matvælastofnunar frá 4. júní 2021 um að hafna endurnýjun á rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á regnbogasilungi og bleikju í Önundarfirði.

---

Nanna Magnadóttir (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Ásgeir Magnússon (sign)