

1. Almennt

Laxar eignarhaldsfélag ehf., kt. 621205-1370, Hlíðarsmára 4, 201 Kópavogi, sótti um nýtt rekstrarleyfi fyrir 10.000 tonna hámarkslífmassa á laxi í Reyðarfirði en óskaði eftir afgreiðslu leyfisins í tveimur hlutum. Matvælastofnun úthlutaði fyrirtækinu rekstrarleyfi fyrir 3.000 tonnum fyrir sjókvíaelði í Reyðarfirði. Hér er verið að afgreiða seinni hluta og fellur leyfið (FE-1149) fyrir 3.000 tonnum inn í þau 10.000 tonn sem hér eru til umfjöllunar. Umsókn um rekstrarleyfi sem hér er fjallað um var móttækin 3. október 2017.

Fyrir hefur Laxar fiskeldi ehf. kt. 450220-1400, Hlíðarsmára 4, 201 Kópavogi, rekstrarleyfi (FE-1044/IS-36096) fyrir sjókvíeldi á 6.000 tonnum af í laxi í Reyðarfirði. Samanlagt hyggjast fyrirtækin ala 16.000 tonn af laxi á tveimur rekstrarleyfum. Laxar fiskeldi ehf. er dótturfélag Laxa eignarhaldsfélags ehf.

Hafrannsóknastofnun hefur unnið bæði burðarþolsmat og áhættumat fyrir fiskeldi á Íslandi. Burðarþolsmat Reyðarfjarðar er metið 20.000 tonn og heimilar áhættumat 16.000 tonna hámarkslífmassa af frjóum laxi í firðinum.

Félögin munu stunda kynslóðaskipt sjókvíaelði á laxi á fjórum staðsetningum á þremur sjókvíeldissvæðum í Reyðarfirði. Sjókvíeldissvæði A inniheldur eldissvæðin Rífsker og Kolmúla, sjókvíeldissvæði B inniheldur eldissvæðið Vattarnes og sjókvíeldissvæði C inniheldur eldissvæðið Hafranes. Eldissvæði núgildandi 6.000 tonna rekstrarleyfis Laxa tilheyra sömu sjókvíeldissvæðum, Bjarg tilheyrir sjókvíeldissvæði A, Sigmundarhús tilheyrir sjókvíeldissvæði B og Gripaldi tileyrir sjókvíeldissvæði C.

Matvælastofnun staðfestir að öll gögn sem stofnuninni ber að óska eftir skv. 8 gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi og 12. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi hafi verið móttækin og þau teljist fullnægjandi. Matvælastofnun auglýsti tillögu að rekstrarleyfi á tímabilinu 2. júlí til 4. ágúst 2020 skv. 10 gr. a. laga nr. 71/2008 um fiskeldi og barst ein athugasemd vegna tillögunnar.

2. Afstaða til mats á umhverfisáhrifum

2.1 Inngangur

Laxar eignarhaldsfélag (hér eftir Laxar) lögðu fram matsskýrslu til Skipulagsstofnunar þann 13. ágúst 2018 og var álit Skipulagsstofnunar gefið út þann 4. janúar 2019. Matvælastofnun hefur farið yfir og kynnt sér matsskýrslu fyrirtækisins, rekstrareyfisumsókn ásamt fylgigögnum, sem og niðurstöður álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum og telur framangreind gögn löglegan grundvöll til leyfisútgáfu.

Við útgáfu rekstrarleyfisins mun Matvælastofnun notast við burðarþolsmat Hafrannsóknastofnunar sem takmarkar lífmassa í fiskeldi fyrir tiltekin svæði vegna lífræns álags. Stofnunin mun einnig notast við áhættumat Hafrannsóknastofnunar vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi. Með því að stunda sjókvíeldi sem rúmast innan burðarþolsmats og áhættumats, sem og að notast við eldisbúnað sem stenst ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó, þá er verið að stuðla að ábyrgu fiskeldi sem tryggir verndun villtra nytjastofna og kemur í veg fyrir spjöll á þeim og lífríki þeirra.

Í matsskýrslu framkvæmdaraðila var gerð grein fyrir valkostum. Fjallað var um núllkost, staðsetningar, eldi á landi, lokuð kerfi, umfang og geldlax. Laxar könnuðu möguleika nokkurra eldissvæða áður en fjögur svæði voru valin m.t.t. umhverfisáhrifa svæðanna. Matvælastofnun telur að valkostagreining sé fullnægjandi. Eins og fram hefur komið þá hefur Matvælastofnun kynnt sér matsskýrslu fyrirtækisins, rekstrarleyfisumsókn ásamt fylgigögnum, niðurstöður álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum sem og önnur gögn sem liggja fyrir við afgreiðslu málsins og telur framangreind gögn lögmætan grundvöll til leyfisútgáfu.

Matvælastofnun leitaði upplýsinga hjá Hafrannsóknastofnun varðandi 6. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi sem fjallar um málsmeðferð umsókna. Þar kemur fram að Matvælastofnun skuli tryggja að fjarlægðarmörk frá ám með villta stofna laxfiska og sjálfbæra nýtingu séu eigi styttri en 5 km þegar um eldi laxfiska er að ræða. Í bréfi frá Hafrannsóknastofnun, dags. 16. júní 2020, kemur fram að vitað sé um stofna sjóbleikju í Sléttuá í Reyðarfirði og í Eskifjarðará. Í Sléttuá var veiðiskráning á árunum 2001-2008 og veiðin frá rúmlega 100 bleikjum upp í 600 á ári en ekki hafi verið regluleg veiðiskráning í Eskifjarðará svo vitað sé. Aðrar ár í Reyðarfirði séu litlar og hvorki vitað um stofnstærðir né skyldleika stofna þessara áa, en bent á að mikilvægi og tengsl stofna sem þar kunni að vera geti breyst og stofnar minnkað eða stækkað ef umhverfisskilyrði breytast. Hafrannsóknastofnun mælir með að gerðar verði frekari rannsóknir á útbreiðslu og skyldleika stofna laxfiska á eldissvæðum til að undirbyggja enn frekar ákvarðanir skv. reglugerð nr. 540/2020 en telur áformuð eldissvæði í Reyðarfirði vera utan 5 km frá ám í Eskifirði og Reyðarfirði með villta stofna laxfiska og sjálfbæra nýtingu.

2.2 Vatnsgæði sjávar

Varðandi vatnsgæði sjávar tekur Matvælastofnun undir þau sjónarmið sem koma fram í álit Skipulagsstofnunar um að skilyrði verði sett í starfsleyfi Umhverfisstofnunar um vöktun á áhrifum eldis, í samræmi við viðmið Hafrannsóknastofnunar og er slík vöktun forsenda fyrir hugsanlegu endurmati á burðarþoli fjarðar. Skipulagsstofnun telur, m.t.t. burðarþolsmats Reyðarfjarðar, að á eldissvæðum geti súrefnisstyrkur við botn orðið nokkuð neikvæður á takmörkuðu svæði undir eldiskvíum. Jafnframt muni styrkur uppleystra næringarefna sjávar aukast á stærra svæði út frá eldiskvíum. Skipulagsstofnun telur líklegt að áhrifin verði staðbundin og afturkræf. Hafa ber í huga að í burðarþolmati Hafrannsóknastofnunar er gert ráð fyrir nákvæmri vöktun á áhrifum eldisins. Slík vöktun er forsenda fyrir hugsanlegu endurmati á burðarþoli hafssvæðisins, til hækkunar eða lækkunar, sem byggt yrði á raungögnum. Einnig er Hafrannsóknastofnun gert að vakta lífrænt álag þeirra svæða sem þegar hafa verið metin til burðarþols og endurskoða matið svo oft sem þurfa þykir að mati stofnunarinnar.

2.3 Botndýralíf

Matvælastofnun tekur undir með Skipulagsstofnun að undir öllum kringumstæðum sé mikilvægt að fylgt sé áætlun um hvíld árgangsvæða og þar með hvíld sjávarbotns undir sjókvíum en Laxar áforma 12 mánaða hvíld eldissvæða milli kynslóða. Í ljósi umfangs telur Skipulagsstofnun að áhrif á botndýralíf undir eldiskvíum og næsta nágrenni þeirra verði talsvert neikvæð en taki ekki til umfangsmikils svæðis en fjær verði áhrifin nokkuð neikvæð. Áhrifin verða þannig staðbundin og ráðast af umhverfisaðstæðum á hverjum stað, eru afturkræf að hluta (hvíld eldissvæða) eða alveg verði eldinu hætt. Matvælastofnun telur mikilvægt að hvíld eldissvæða og tilhögun eldis verði stýrt af raunástandi botndýralífs. Því er mikilvægt að í starfsleyfi sé skýrt kveðið á um ástand botns, þær mótvægiságerðir sem grípa skal til og að í starfsleyfi eigi að kveða á um að eldi hefjist ekki á ný að lokinni hvíld fyrr en hafsbotn á svæðinu hefur náð ásættanlegu ástandi, samkvæmt viðmiðum sem Umhverfisstofnun setur. Skipulagsstofnun telur með vísan til umsagnar Hafrannsóknastofnunar að í vöktunaráætlun starfsleyfis verði kveðið á um að vöktunarstöðvar innan eldissvæða og viðmiðunarstöðvar utan eldissvæða verði sambærilegar með tilliti til kornastærðar. Matvælastofnun tekur undir ofangreint sjónarmið.

2.4 Villtir laxastofnar

Í álit Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telji að leggja beri áhættumat Hafrannsóknastofnunar til grundvallar við mat á umhverfisáhrifum eldis á frjóum laxi í sjókvíum og við leyfisveitingar vegna sjókvíeldis á frjóum laxi. Fyrir liggur að Laxar fiskeldi ehf. eru með 6.000 tonna sjókvíeldi á frjóum laxi í Reyðarfirði. Hér er verið að fjalla um 10.000 tonna sjókvíeldi að auki en jafnframt hafa Laxar kynnt drög að matsáætlun vegna allt að 4.000 tonna lífmassaaukningar í Reyðarfirði. Samtals 20.000 tonna sjókvíeldi. Fyrir liggur að rekstrarleyfi eru í gildi fyrir Berufjörð 9.800 tonn (þar af 6.000 tonn frjór lax) og Fáskrúðsfjörð 11.000 tonn (þar af 6.000 tonn frjór lax). Umsóknir liggja fyrir Stöðvarfjörð 7.000 tonn og Seyðisfjörð 10.000 tonn. Samkvæmt áhættumati er ekki gert ráð fyrir frjóum laxi í Stöðvarfirði en gert er ráð fyrir 6.500 tonnum af frjóum laxi í Seyðisfirði.

Við útgáfu rekstrarleyfisins mun Matvælastofnun notast við áhættumat Hafrannsóknastofnunar vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi. Með því að stunda sjókvíeldi sem rúmast innan áhættumats, sem og að notast við eldisbúnað sem stenst ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó, þá er verið að stuðla að ábyrgu fiskeldi sem tryggir verndun villtra nytjastofna og kemur í veg fyrir spjöll á þeim og lífríki þeirra. Skipulagsstofnun telur líkur á að áhrif fyrirhugaðs eldis í Reyðarfirði á villta laxastofna verði verulega neikvæð sé horft til 10.000 tonna eldis á frjóum laxi. Þegar álit Skipulagsstofnunar var gefið út var áhættumat erfðablöndunar fyrir Reyðarfjörð og Fáskrúðsfjörð samanlagt 15.000 tonn en síðan þá hefur áhættumat fyrir Reyðarfjörð verið hækkað í 16.000 tonn. Framkvæmdin rúmast því innan núgildandi áhættumats sem gefið var út 3. júní 2020 af Hafrannsóknastofnun.

Þrátt fyrir að fiskeldi geti haft í för með sér ákveðna áhættu hefur verið tekin sú pólitíska ákvörðun um að leyfa fiskeldi í sjó héraendis þó þannig að ávallt verði þess gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að nýtingu þeirra sé ekki ekki stefnt í hættu. Í löggjöf um fiskeldi hefur verið tekið tillit til sjónarmiða til að takmarka þá áhættu sem kann að stafa af fiskeldi. Markmið laganna er að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Við framkvæmd þeirra skal leitast við að tryggja gæði framleiðslunnar, koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna. Til að ná markmiðum löggjafarinnar skal tryggt að eldisbúnaður og framkvæmd við sjókvíeldi standist ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó, þá er í lögnum kveðið á um leyfisskyldu, eftirlit og úrræði til að bregðast við frávikum við rekstrarleyfi og ákvæði laga og reglugerða. Jafnframt er kveðið á um umhverfissjóð sem hefur það markmið að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíeldis, í sjóðinn greiða rekstrarleyfishafar og er sjóðnum ætlað að greiða kostnað við rannsóknir, vöktun og önnur verkefni sem stjórn sjóðsins ákveður. Þá hafa stjórnvöld á grundvelli áhættu af fiskeldi og til verndunar á villtum laxastofnum friðað tiltekin svæði og bannað eldi laxfiska í sjókvíum sem eru í nágrenni mikilvægra svæða til að vernda villta stofna laxfiska, sjá auglýsing nr. 460/2004. Vestfirðir og Austurland falla utan þessara friðunarsvæða skv. auglýsingunni, þ.m.t. Reyðarfjörður.

2.5 Sjúkdómar og sníkjudýr

Skipulagsstofnun álitur að helstu neikvæðu áhrif fyrirhugaðs fiskeldi Laxa í Reyðarfirði komi m.a. til með að felast í aukinni hættu á að sjúkdómar og laxalús berist frá eldinu í villta laxfiskastofna á svæðinu. Matvælastofnun áréttar að greinarmunur er á áhrifum sjúkdómasmits á villta laxfiskastofna eftir eðli sjúkdómsvalda, en það getur reynst villandi að tengja saman áhættu af völdum örvera annars vegar (s.s. veirur og bakteríur) og sníkjudýra hins vegar (s.s. laxalús). Jafnframt er skýr munur á því hvort fjallað sé um dulið smit eða klínískan sjúkdóm. Reynslan hefur sýnt að smit af völdum baktería eða veira hafi ekki skaðað eða ógnað villtum laxfiskastofnum. Ekki sé óalgengt að dulið og náttúrulegt smit örvera sé til staðar í villtum stofnum án þess að sjúkdóms verði vart með klínískum einkennum. Þekktir og alvarlegir veirusjúkdómar á borð við blóðþorra (ISA), brisdrep (IPN), brisveiki (PD), hjartarof (CMS), veirublæði (VHS), hjarta- og vöðvabólgu (PRV/HSMI) og iðradrep (IHN) hafa ekki sést í klínískri mynd í náttúrulegu umhverfi, jafnvel þó vitað sé að veirusmit leynist í hjörðinni. Það sama er hægt að segja um nýrnaveiki af völdum bakteríunnar *Renibacterium salmoninarum*, en klínísk nýrnaveiki og afföll hafa ekki sést við náttúruleg skilyrði. Fram kemur að nýrnaveiki hafi greinst í laxi í sjókvíum í Reyðarfirði og er það rétt. Smit greindist í fyrstu kynslóð laxaseiða sem Laxar fluttu til áframeldis að Gripalda í júní 2017. Í ágúst sama ár var nýrnaveiki staðfest, en ekki tókst að rekja upphaf smits. Seiðin komu úr eldisstöðvum fyrirtækisins í Ölfusi og Þorlákshöfn, en í þeim stöðvum hefur ekki greinst nýrnaveikismit þrátt fyrir mikla leit. Til að gæta alls öryggis gagnvart næstu kynslóð í eldi var smituðum laxi slátrað í byrjun árs 2018 og nýrnaveiki hefur ekki greinst síðan hjá Löxum.

Breiðdalsá kemur víða við sögu við mat á umhverfisáhrifum á Austfjörðum, enda sú laxveiðia sem helst lætur til sín taka á svæðinu. Í Breiðdalsá hefur verið stunduð fiskirækt á liðnum áratugum. Klakfiskur úr ánni hefur verið notaður við seiðaframleiðslu að Laxamýri við Húsavík. Há tíðni nýrnaveikismits hefur um árabíl einkennt klakfisk úr Breiðdalsá. Villtur klakfiskur úr ánni hefur oft haft hæstu tíðni smitaðs fisks úr einstökum ám við hrognatöku á haustin. Það hafa ekki verið klínísk einkenni í þessum villtu fiskum og bakterían því til staðar án þess að valda þeim tjóni.

IPN-veira greindist í laxi úr sjókví hjá Löxum í Reyðarfirði haustið 2019 (IPN; *infectious pancreatic necrosis*) í reglubundnu innra eftirliti fyrirtækisins. Þetta var jafnframt í fyrsta sinn sem IPN-veira greindist í laxi hér á landi en áður hefur veira af sama uppruna verið staðfest í lúðu í Eyjafirði árið 1999. Umfangsmiklar sýnatökur hafa verið stundaðar í klak- og seiðastöðvum hér á landi síðan 1985 og hefur veiran ekki greinst í ferskvatnseldi. IPN-veiran er afar útbreidd og hefur greinst í fjölda tegunda vatna- og sjávardýra um allan heim, bæði í villtu umhverfi og í eldi. IPN-veiran tilheyrir *Birnaviridae*-fjölskyldunni og er hægt að greina í arfgerðir sem eru mis meinvirkar með raðgreiningu erfðaefnis. Niðurstöður sýndu að veiran í Reyðarfirði var af þeirri arfgerð sem ekki veldur sjúkdómi í laxi og er sú niðurstaða í samræmi við það að ekki sáust klínísk einkenni eða afföll hjá laxinum.

Í fáeinum tilvikum hafa bakteríusýkingar komið upp sem klínískur sjúkdómur og ollið tímabundnum búsifjum í ám. Má af því tilefni vísa til kýlaveikinnar sem kom upp í Elliðaánum síðla sumars 1995. Þess má geta að kýlaveiki (af völdum *Aeromonas salmonicida* spp. *salmonicida*) hefur ekki komið upp í íslensku fiskeldi og þótti á sínum tíma ljóst að smit í Elliðaánnar hefði borist með villtum laxi frá fæðustöðvum í hafi. Slíkir atburðir eru einnig þekktir erlendis, en það sem er sameiginlegt með þessum tilfellum er að þau eru tímabundin og afturkræf. Í ljósi þessa vill Matvælastofnun undirstrika að áhætta af dreifingu mögulegra sjúkdómsvalda (öðrum en laxalús) úr eldisfiski í villtan fisk er hverfandi lítil. Eðli málsins samkvæmt er það fyrst og fremst eldisfiskurinn sjálfur sem er í mestri hættu, ekki ólíkt og í öðrum hjarðbúskap þar sem mörgum einstaklingum er haldið á afmörkuðu svæði. Það er því brýnt að eldisstöðvar hafi yfir öflugum smitvörnum að ráða og innra eftirliti og forvörnum sé sinnt í takt við lögbundnar kröfur um fiskeldi.

Þá nefnir Skipulagsstofnun að með auknu eldi aukist líkur á að laxalús magnist upp í og við eldiskvíar sem eykur smítalag á villta laxastofna á nærliggjandi svæðum. Matvælastofnun telur að áhrif laxalúsasmits á villta laxfiska séu að öllu jöfnu ekki mikil. Helst sé hætta á neikvæðum áhrifum á heilbrigði og velferð villtra laxfiska þegar seiði ganga í sjó að vori, en verulega dregur úr áhrifum með aukinni fjarlægð laxeldiskvía frá útgöngustöðum seiða. Miðað við staðsetningar þeirra sjókvíeldissvæða sem hér eru til umfjöllunar er hætta á smiti hverfandi. Reynsla af eftirliti með laxalús í austfirsku laxeldi á síðastliðnum 20 árum hefur sýnt fram á að stofn laxalúsar á þeim slóðum á erfitt uppdráttar og líklegt að sjávarhiti hafi þar umtalsverð áhrif. Matvælastofnun tekur undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að vakta og meta lúsasmit á þeim árstíma þegar aðstæður eru hvað hagstæðastar lúsinni. Að þessu viðbættu er í lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, kveðið á um að innra eftirlit sjókvíeldisstöðva skuli m.a. fela í sér vöktun á viðkomu sníkjudýra í eldinu í samræmi við leiðbeiningar sem fram koma í reglugerð sem ráðherra setur og niðurstöður vöktunar skuli birta opinberlega.

Laxa- og fiskilús er tilkynningaskyld í reglugerð nr. 52/2014 um tilkynningar- og skráningarskylda dýrasjúkdóma. Verði sjókvíeldisstöð vör við vaxandi lúsasmit skal það tilkynnt Matvælastofnun sem í kjölfarið metur og ákvarðar viðbrögð út frá aðstæðum hverju sinni, m.a. með faglegri aðkomu fisksjúkdómanefndar og Hafrannsóknastofnunar. Matvælastofnun staðfestir að viðbragðsáætlun og mótvægisáðgerðir sem fram koma í matsskýrslu fyrirtækisins séu fullnægjandi.

Í rekstrarleyfi Matvælastofnunar eru sett skilyrði um að rekstrarleyfið sé bundið við, komi til þess að eldið sé stundað samhliða eldi annarra aðila, að leyfishafi lýsi yfir að hann viðhafi samræmda útsetningu seiða og hvíld eldissvæða innan sjókvíeldissvæðis, skv. 19 gr. reglugerðar nr. 540/2020. Jafnframt er rekstrarleyfið bundið við að leyfishafi vinni, í slíkum tilvikum og eftir atvikum, með öðrum leyfishöfum sameiginlega að sjúkdómavörnum, viðbrögðum við sjúkdómum og vöktun laxalúsar. Slík ráðstöfun er mikilvægur þáttur í að tryggja a.m.k. 90 daga hvíldartíma svæða m.t.t. þekktra sjúkdómsvalda.

2.6 Fuglar og selir

Fyrirhuguð eldissvæði eru í töluverðri fjarlægð frá sjófuglabyggðum í Reyðarfirði. Því telur Skipulagsstofnun ólíklegt að fyrirhuguð sjókvíeldissvæði komi til með að valda truflun í sjófuglabyggðum. Skipulagsstofnun telur líklegt að fæðuframboð muni aukast fyrir ýmsar fuglategundir í nágrenni kvía. Líklegt er að fiskur komi til með að sækja í æti við kvíar og gæti því orðið bráð fyrir ýmsa sjófugla. Þá er mögulegt að æðarfugl komi til með að leita í krækling á eldisbúnaði. Þar af leiðandi getur aukið fæðuframboð haft áhrif á dreifingu fugla innan

Reyðarfjarðar og leitt til staðbundinnar fjölgunar tiltekinna fuglategunda. Skipulagsstofnun telur að fyrirhuguð framkvæmd kunní að hafa jákvæð áhrif á tilteknar tegundir fugla með tilliti til fæðuöflunar en að áhrifin geti orðið nokkuð til talsvert neikvæð á aðrar tegundir fælist þær í burt. Matvælastofnun tekur undir með Skipulagsstofnun að áhrif framkvæmdarinnar geti haft jákvæð áhrif á sumar tegundir fugla með tilliti til fæðuöflunar en áhrifin geta orðið nokkuð til talsvert neikvæð á aðrar tegundir ef þær fælast burt vegna framkvæmdanna. Matvælastofnun telur að tilefni sé til að sett verði skilyrði um vöktun fuglalífs í nágrenni eldissvæða í vöktunaráætlun Laxa. Skipulagsstofnun telur að fyrirhuguð framleiðsluaukning muni líklega hafa óveruleg áhrif á seli í Reyðarfirði og tekur Matvælastofnun undir það.

2.7 Landslag, útivist, ferðaþjónusta og samfélag

Skipulagsstofnun telur að líklegt sé að samlegðaráhrif framkvæmdanna með fyrirhuguðum framkvæmdum muni verða talsvert neikvæð vegna ásýndarbreytinga og þar með áhrifa á upplifun ferðamanna og útivistarfólks sem leið eiga um Austfirði. Matvælastofnun telur að samlegðaráhrif framkvæmdarinnar með fyrirhuguðum framkvæmdum á Austfjörðum muni verða talsvert neikvæð en tímabundin og afturkræf. Það er hins vegar pólitísk ákvörðun að leyfa sjókvíaeldi við Íslandsstrendur m.a. til að skapa skilyrði fyrir uppbyggingu slíks eldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Sjókvíaeldi takmarkast samkvæmt, auglýsingu 460/2004 um friðunarsvæði, við ákveðin svæði á landinu þar sem eldi laxfiska (fam. salmonidae) í sjókvíum er heimilt og er umrætt svæði á Austfjörðum innan þeirra marka. Ljóst er að mati stofnunarinnar að framkvæmdirnar eru afturkræfar hvað varðar ásýnd. Þá ber að líta til þess að Skipulagsstofnun telur að framkvæmdin muni hafa nokkuð jákvæð áhrif á samfélag á Austfjörðum vegna aukinna atvinnutækifæra í fiskeldi og afleiddum störfum. Matvælastofnun tekur undir með Skipulagsstofnun um að samfélagsleg áhrif vegna fiskeldis á Austfjörðum verði nokkuð jákvæð.

3. Umsagnir til Matvælastofnunar vegna rekstrarleyfisins

Matvælastofnun óskaði eftir umsögnum Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar og Fjarðabyggðar þann 7. ágúst 2020.

Hafrannsóknastofnun veitti umsögn þann 26. ágúst 2020 og gerði engar frekari athugasemdir en vísaði til fyrri umsagna sinnar dags. 16. janúar 2020. Hafrannsóknastofnun bendir á að komið hafi í ljós með vöktunum eldisfyrirtækja og Hafrannsóknastofnunar að mismunandi eldissvæði innan sama fjarðar þoli lífrænt álag fiskeldis misvel, þrátt fyrir að lífmassi eldisfisks sé vel innan burðarþols fjarðarinnar. Stofnunin ítrekar því að vel skuli staðið að vöktunum á efnafræðilegum og líffræðilegum þáttum. Stofnunin bendir á að í Noregi hefur verið sett fram sú kenning að villtum laxfiskum stafi mest hættu af erfðablöndun og lús, og að slíkt geti orðið raunin hér. Því liggja mikið við að halda áhrifum í lágmarki líkt og lög gera ráð fyrir. Hafrannsóknastofnun leggur til að miðað verði við áhættumat erfðablöndunar sem nú hefur verið lögfest. Stofnunin bendir jafnframt á mikilvægi þess að beita fyrirbyggjandi ráðum vegna lúsar s.s. fiskum (hrognkelsi) sem éta lús, samræmingu eldis og hæfilegri hvíld svæða milli kynslóða. Stofnunin leggur ríka áherslu á að hámarkslífmassi sé innan marka burðarþolsmats fjarða og áhættumats erfðablöndunar og að starfsemi fylgi bestu þekkingu á öllum sviðum. Með því verði dregið úr líkum til þess að neikvæð óafturkræf vistfræði- eða erfðafræðiahrif verði af starfsemi.

Í umsögn Fjarðabyggðar, dags. 28. ágúst 2020, kemur fram að sveitafélagið fagni áhuga einkaaðila á atvinnuuppbyggingu í sveitafélaginu en vill jafnframt koma nokkrum atriðum á framfæri. Sveitafélagið bendir á að passa þurfi að fyrirhuguð eldissvæði nái ekki inn á siglingaleiðir svo siglingaleiðir séu öruggar og ítrekar að tilkynna þarf Sjósmælingasviði Landhelgisgæslu Íslands og Fjarðabyggðarhöfnum um staðsetningu sjókvía og ankera þegar starfsemi hefst og að úttekt á staðsetningum ankera sjókvía fari fram og að staðsetning þeirra sé opinber. Sveitafélagið óskar eftir því að þær kvaðir verði settar á starfsemi fiskeldisfyrirtækja að efnisnám verði áfram heimilt innan fiskeldissvæða. Sveitafélagið leggur áherslu á að framkvæmdir og starfsemi sjókvíeldis skerði ekki möguleika ferðaþjónustu og að unnið verði að lausnum er varðar hávaða sem kann að berast frá fóðurprömmum. Að lokum óskar sveitafélagið eftir því að Matvælastofnun taki tillit til nálægðar sjókvía við nærliggjandi friðlýst æðavörp og að tekið verði tillit til ábendinga úr áliti Skipulagsstofnunar við útgáfu rekstrarleyfis, þ.e. vöktun á ástandi sjávar, vöktun á botndýralífi þ.e. að hvíldartími undir sjókvíum sé

nægilegur, vöktun á erfðablöndun í tengslum við útsetningu seiða, vöktun vegna laxalúsar og fiskilúsar og vöktun á fuglalífi í nágrenni eldissvæða.

Umsögn barst ekki frá Fiskistofu.

Við útgáfu rekstrarleyfisins mun Matvælastofnun notast við burðarþolsmat og áhættumat Hafrannsóknastofnunar vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi. Með því að stunda sjókvíeldi sem rúmast innan áhættumats, sem og að notast við eldisbúnað sem stenst ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó, þá er verið að stuðla að ábyrgu fiskeldi sem tryggir verndun villtra nytjastofna og kemur í veg fyrir spjöll á þeim og lífríki þeirra. Hvað varðar vöktun á eldisfiski og sýnatöku þá vinna stofnunin og rekstrarleyfishafar samkvæmt reglugerð 300/2018 um velferð lagardýra, varnir gegn sjúkdómum og heilbrigðiseftirlit með eldisstöðvum. Í 6. gr. sömu reglugerðar kemur fram að eftirlit með sníkjudýrum skuli vera áhættumiðað. Í rekstrarleyfi Matvælastofnunar eru sett skilyrði um að rekstrarleyfið sé bundið við yfirlýsingu leyfishafa um að hann viðhafi í tilvikum þar sem eldi er stundað samhliða eldi annarra aðila, samræmda útsetningu seiða og hvíld eldissvæða innan sjókvíaeldisvæðis. Að auki er rekstrarleyfið bundið við að leyfishafi vinni, í slíkum tilvikum og eftir atvikum, með öðrum leyfishöfum sameiginlega að sjúkdómavörnum, viðbrögðum við sjúkdómum og vöktun laxalúsar. Slík ráðstöfun er mikilvægur þáttur í að tryggja a.m.k. 90 daga hvíldartíma svæða m.t.t. þekkra sjúkdómsvalda. Skv. 35. gr. d lið, reglugerðar um fiskeldi skal skila til Landhelgisgæslu Íslands upplýsingum er varða hnitsetningar ankera og tóga sjókvíaeldisstöðva. Jafnframt kemur fram að þegar nákvæm staðsetning á sjókvíaeldisstöð liggur fyrir skal rekstrarleyfishafi tilkynna hnit til Landhelgisgæslu Íslands sem og þegar sjókvíaeldisstöðvar eru færðar innan eldissvæða. Í álit Skipulagsstofnunar kemur fram að úti fyrir minni Reyðarfarðar sé að finna lundabyggð og æðarvarp en að fyrirhuguð eldissvæði séu öll í töluverðri fjarlægð og því telji stofnunin ólíklegt að fyrirhuguð eldissvæði komi til með að valda truflun í sjófuglabyggðunum.

4. Athugasemdir sem bárust á auglýsingartíma vegna rekstrarleyfistillögunnar og viðbrögð Matvælastofnunar

Matvælastofnun barst ein athugasemd á auglýsingartíma. Athugasemdin var frá Óttari Yngvasyni fyrir hönd Náttúruverndarsamtaka Íslands, Náttúruverndarfélagins Laxinn lífi, Veiðifélags Breiðdæla, Veiðifélags Hofsár og Sunnudalsár, Veiðifélags Vesturdalsár og Veiðifélags Selár. Athugasemdin var send inn 31. júlí 2020.

Hér á eftir fylgir úrdráttur úr erindi ofangreinds aðila og viðbrögð Matvælastofnunar við þeim athugasemdum sem þar koma fram og tilheyra verksviði Matvælastofnunar.

- *Gerð er athugasemd við að dýpi á fyrirhuguðum eldissvæðum sé ófullnægjandi.*

Áður en eldi hefst þarf framkvæmdaraðili að fá faggilda skoðunarstofu til að framkvæma staðarúttekt sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru í NS 9415:2009. Staðarúttektin tekur meðal annars mið af straumum á eldissvæðum sem viðheldur hreinsun á svæðinu. Í vöktunaráætlun fyrirtækisins, sem samþykkt er af Umhverfisstofnun, er fjallað um vöktun á ástandi umhverfis sjókvíanna. Útsetning seiða fyrir hverja kynslóð ræðst af raunástandi undir og við kvíar á hverjum tíma.

- *Gerð er athugasemd við tilgreinda lágmarksseiðastærð í tillögu að rekstrarleyfi, að stærð seiða sé yfir 56 g og bent á að Skipulagsstofnun telur að setja eigi ákvæði um seiðastærð að lágmarki 200 g í netapoka með möskva að hámarki 18 mm legg (1/2 möskvi).*

Matvælastofnun hefur með hliðsjón af tilmælum Hafrannsóknastofnunar sett viðbótarskilyrði um mótvægisaðgerðir til að draga úr áhættu fyrir villta laxastofna, þ.e. annars vegar að draga úr áhættu á stroki útsettra seiða með því að samstillta möskvastærð nótarpoka og lágmarksstærð útsettra seiða. Hins vegar

aðgerðir til að seinka kynþroska laxa í sjókvíum með ljósastryngu og þannig draga úr áhættu vegna laxa sem kunna að sleppa.

- Gerð er athugasemd um að í tillögu að rekstrarleyfi sé ekki fjallað um: leyfilegt framleiðslumagn, varúðarráðstafanir til að koma í veg fyrir að fiskar sleppi, ákvæði um skyldu til notkunar erfðavísa, ákvæði um skyldu til utanálíggjandi merkingar á eldislaxi. Bent er á að samkvæmt bráðabirgðaákvæði II. í lögum nr. 101/2019, 24. gr. skuli málsmeðferð hér fara samkvæmt eldri ákvæðum fiskeldislaga nr. 71/2008.

Gerð er athugasemd við það að málsmeðferð og afgreiðsla umsókna um rekstrarleyfi fer eftir eldri ákvæðum fiskeldislaga nr. 71/2008. Bent er á að samkvæmt bráðabirgðaákvæði II. í lögum nr. 101/2019, 24. gr., skal málsmeðferð fara samkvæmt eldri ákvæðum fiskeldislaga nr. 71/2008 og vísað sérstaklega til ákvæða í III. kafla laganna. Jafnframt er bent á að auglýst tillaga að rekstrarleyfi samræmist ekki eldri ákvæðum í 2. ml. 2. mgr. 10. gr. fiskeldislaganna. Þá er jafnframt bent á að fara beri eftir ákvæðum í reglugerð nr. 1170/2015 sem enn sé í fullu gildi enda séu ákvæði þeirrar reglugerðar um efni og útgáfu rekstrarleyfa ekki andstæð ákvæðum reglugerðar nr. 540/2020, sem sett er samkvæmt nýrri ákvæðum fiskeldislaga með lögum nr. 101/2019. Samkvæmt ákvæðum IV. kafla reglugerðar nr. 1170/2015 eru ýmsir annmarkar á auglýstri tillögu að rekstrarleyfi. Vísað er þá sérstaklega til 12., 13. og 14. greina reglugerðarinnar.

Fyrir liggur að eftir gildistöku breytingarlaga nr. 101/2019 er nú kveðið á um að við útgáfu nýrra leyfa skuli miða við stærð fiskeldisstöðvar í leyfilegum lífmassa í stað framleiðslumagns áður, til samræmis við framsetningu áhættumats erfðablöndunar og burðarþolsmats. Ljóst er að þrátt fyrir að um meðferð og afgreiðslu fyrirliiggjandi umsóknar eigi að fara samkvæmt eldri lögum um fiskeldi eins og þau voru fyrir gildistöku breytingarlaga nr. 101/2019, sbr. ákvæði II. til bráðabirgða í lögum um fiskeldi, eiga núgildandi lög um fiskeldi að öðru leyti við um tilvonandi leyfi, þ.m.t. efnislegt innihald þeirra. Í því samhengi má til hliðsjónar benda á að samkvæmt núgildandi 4. mgr. 6. gr. a. og 3. mgr. 6. gr. b. ber Matvælastofnun að breyta gildandi rekstrarleyfum til samræmis við gildandi áhættumat og burðarþolsmat hverju sinni. Ekki er gerð krafa um að fjallað sé sérstaklega um viðbrögð við stroki í rekstrarleyfinu sjálfu, um slíkt fer skv. ákvæðum laga nr. 71/2008 og reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi hverju sinni. Viðbragðsáætlun við stroki er sett upp í samræmi við þær kröfur sem settar eru fram í 45. gr. og viðauka IV í reglugerð um fiskeldi, nr. 540/2020. Við yfirferð gagna vegna umsóknar um rekstrarleyfi er gæðahandbók og viðbragðsáætlun yfirfarin. Í reglubundnu eftirliti Matvælastofnunar er athugað hvort viðbragðsáætlun sé á staðnum, hún yfirfarin og staðfest að þjálfun starfsmanna vegna stroks séu viðhöfð. Í tillögu að rekstrarleyfi er vísað til þess að rekstrarleyfishafa beri skylda til að halda skrá yfir uppruna eldislaxa, sem byggir á gagnagrunni um erfðaefni hjá framleiðanda hrogn. Með þeirri aðferð er hægt að rekja strokufiska til tiltekinnar sjókvíeldisstöðvar. Ekki er gerð krafa um að fjallað sé sérstaklega um merkingar í rekstrarleyfinu sjálfu, um slíkt fer skv. ákvæðum laga nr. 71/2008 og reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi hverju sinni.

- Gerð er athugasemd við sjónarmið Matvælastofnunar að það sé pólitísk ákvörðun að leyfa laxeldi við stendur landsins og bent á að einnig hafi verið tekin sú pólitíska ákvörðun að vernda villta laxastofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra skyldi ekki stefnt í hættu. Bent er á að fram komi í lögum nr. 71/2008 að vöxtur og viðgangur fiskeldis megi ekki gerast á kostnað viðgangs og nýtingar villtra laxastofna. Því felist í takmörkun þessari að þegar ekki fari saman hagsmunir þeirra sem veiðirétt eiga samkvæmt lax- og silungsveiðilögum og þeirra sem stunda fiskeldi þá víkja hinir síðarnefndu. Þá er komið á framfæri að í framangreindum lagaákvæðum og lögskýringargögnum sé ljóst, að við meðferð umsókna um leyfi til fiskeldis verði ávalt að taka mið af grundvallarreglum fiskeldislaganna, að ekki skuli stefnt í hættu vernd villtra laxastofna og sjálfbærri nýtingu þeirra. Ekkert fiskeldisleyfi megi því gefa út nema sýnt sé fram á það með óyggjandi hætti, að ekki sé með því farið gegn þessum grundvallarreglum. Bent er á að enginn sem að laxeldi komi dragi í efa að eldislax strjúki eða sleppi í meira eða minna mæli úr opnu sjókvíeldi og geti skaðað villta laxastofna með erfðamengun, og hætta á erfðablöndun aukist eftir því sem umfang eldis verður meira.

Gerð er athugasemd um að útgáfa rekstrarleyfisins sé andstæð fjölmörgum lagaákvæðum og gefin eftirfarandi dæmi:

- Markmiðsákvæði 1. gr. fiskeldislaga nr. 71/2008
- 2. mgr. 8. gr. laga nr. 71/2008 um a.m.k. 30% eigin fjármögnun eldisins
- Markmiðsákvæði 1. og 2. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013
- 9. gr. náttúruverndarlaga (varúðarreglan)
- Samning um líffræðilega fjölbreytni
- Samning um verndun NA-Atlantshafsins (OSPAR)
- 73. gr. EES samnings
- Tilskipun 2011/92/ESB, sérstaklega b-lið 1. mgr. 9. gr.

Framkvæmdin sem hér um ræðir er í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Í umhverfismatsferlinu er lagt mat á umhverfisáhrif framkvæmdarinnar þar sem almenningi, sérfræðingum og opinberum stofnunum er gefinn kostur á aðkomu að málinu. Við afgreiðslu á umsókn Laxa vegna 10.000 tonna af laxi liggur fyrir umhverfismat, sbr. lög nr. 106/2000, og hefur Matvælastofnun kynnt sér og tekið rökstudda afstöðu til matsins og álits Skipulagsstofnunar, auk annarra gagna sem liggja fyrir við afgreiðslu málsins. Fyrir liggur hvaða áhrif ákvörðunin um leyfisveitinguna hefur á náttúruna, enda er það tilgangur laga nr. 106/2000 og matsins sem unnið er skv. þeim lögum að upplýsa um áhrifin. Af þessum sökum telur stofnunin að ekki skorti vísindalega þekkingu um áhrif framkvæmdarinnar til að taka ákvörðun um útgáfu leyfisins, né að nokkuð hafi komið fram sem hindri útgáfu þess eða bendi til að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar séu alvarleg eða óafturkræf. Þrátt fyrir að fiskeldi geti haft í för með sér ákveðna áhættu hefur verið tekin sú pólitíska ákvörðun um að leyfa fiskeldi í sjó hérlendis þó þannig að ávallt verði þess gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu. Í löggjöf um fiskeldi hefur verið tekið tillit til sjónarmiða til að takmarka þá áhættu sem kann að stafa af fiskeldi. Markmið laganna er að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Við framkvæmd þeirra skal leitast við að tryggja gæði framleiðslunnar, koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna. Til að ná markmiðum löggjafarinnar skal tryggt að eldisbúnaður og framkvæmd við sjókvíaelði standist ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó, þá er í lögunum kveðið á um leyfisskyldu, eftirlit og úrræði til að bregðast við frávikum við rekstrarleyfi og ákvæði laga og reglugerða. Jafnframt er kveðið á um umhverfissjóð sem hefur það markmið að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíaeldis, í sjóðinn greiða rekstrarleyfishafar og er sjóðnum ætlað að greiða kostnað við rannsóknir, vöktun og önnur verkefni sem stjórn sjóðsins ákveður. Þá hafa stjórnvöld á grundvelli áhættu af fiskeldi og til verndunar á villtum laxastofnum friðað tiltekin svæði og bannað eldi laxfiska í sjókvíum sem eru í nágrenni mikilvægra svæða til að vernda villta stofna laxfiska, sjá auglýsing nr. 460/2004. Vestfirðir og Austurland falla utan þessara friðunarsvæða skv. auglýsingunni, þ.m.t. Reyðarfjörður.

Matvælastofnun hefur tekið tillit til alls framangreinds, þ.m.t. 1. gr. laga um fiskeldi og komist að þeirri niðurstöðu að hagsmunum villtra laxastofna sé ekki stefnt í hættu við útgáfu rekstrarleyfisins, sbr. afstaða stofnunarinnar sem lýst í greinargerð þessari.

5. Gildistaka

Matvælastofnun hefur nú tekið ákvörðun um útgáfu rekstrarleyfis til Laxa eignarhaldsfélags ehf. í Reyðarfirði. Rekstrarleyfið heimilar 10.000 tonna hámarkslífmassa af laxi í Reyðarfirði. Rekstrarleyfið nær til kynslóðaskipts sjókvíeldis í Reyðarfirði á fjórum staðsetningum. Sjókvíaeldissvæði A inniheldur eldissvæðin Rífsker og Kolmúla, sjókvíaeldissvæði B inniheldur eldissvæðið Vattarnes og sjókvíaeldissvæði C inniheldur eldissvæðið Hafranes.

Rekstrarleyfið byggir á skilyrðum laga um og reglugerðar um fiskeldi.

Rekstrarleyfi tekur gildi þegar Matvælastofnun hefur gert úttekt á fiskeldisstöð. Markmið úttektar er að staðreyna eftir fönngum að rekstrarleyfishafi sé fær um að fullnægja skilyrðum laga þessara og skilmálum

rekstrarleyfis. Gildistaka rekstrarleyfis sjókvíaeldisstöðvar er háð því skilyrði að rekstrarleyfishafi skili inn stöðvarskírteini útgefnu af faggiltri skoðunarstofu fyrir hverja einstaka starfsstöð áður en rekstur hefst.

Samhliða útgáfu rekstrarleyfis þessa fellur 3.000 tonna rekstrarleyfi FE-1149 úr gildi. Þá afhendir stofnunin jafnframt útgefið starfsleyfi Umhverfisstofnunar. Rekstrarleyfið gildir til 6. október 2036.

Selfossi, 6. október 2020