

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjaness 12. desember 2018 í máli nr. E-386/2017:

Náttúruvernd 2 málsóknarfélag

(Konráð Jónsson lögmaður)

gegn

Matvælastofnun og

(María Thejll lögmaður)

Löxum fiskeldi ehf.

(Óttar Pálsson lögmaður)

Mál þetta, sem var höfðað 4. apríl 2017, var dómtekið 15. nóvember 2018. Stefnandi er Náttúruvernd 2, málsóknarfélag, Borgartúni 28, Reykjavík. Stefnendu eru Matvælastofnun, Austurvegi 64, Selfossi, og Laxar fiskeldi ehf., Akralind 2, Kópavogi.

Dómkröfur stefnanda eru þær að ógilt verði rekstrarleyfi nr. [...] sem Fiskistofa veitti stefnda Löxum fiskeldi ehf. þann 15. mars 2012 til reksturs stöðvar til sjókvíaeldis á laxi í Reyðarfirði. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu in solidum.

Stefndi Matvælastofnun krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá dómi. Til vara er krafist sýknu af kröfum stefnanda. Einnig er gerð krafa um málskostnað.

Stefndi Laxar fiskeldi ehf. krafðist þess aðallega að málinu yrði vísað frá dómi en til vara var krafist sýknu af kröfum stefnanda. Þá gerði stefndi kröfu um málskostnað.

Með úrskurði dómsins 8. mars 2018 var frávísunarkröfum stefndu hafnað. Við aðalmeðferð málsins taldi stefndi Laxar fiskeldi ehf. enn að vísa ætti málinu frá dómi.

I.

Málsatvik eru þau að stefndi Laxar fiskeldi ehf. var stofnað í desember 2005 í þeim tilgangi að hefja undirbúning á rekstri laxeldis í sjókvíum hér á landi. Megintilgangur félagsins er fiskeldi og vinnsla sjávarfangs. Stærsti hluthafi stefnda er norska félagið Masoval Fiskeoppdrett AS.

Hinn 12. apríl 2011 barst Skipulagsstofnun tilkynning, samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, frá Löxum fiskeldi ehf. um fyrirhugað fiskeldi á 6.000 tonnum af laxi í sjókvíaeldi í Reyðarfirði. Í greinargerð stefnda Laxa fiskeldis ehf. til Skipulagsstofnunar kom fram það mat stefnda að fyrirhuguð framkvæmd hefði ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og ætti því ekki að fara í mat á umhverfisáhrifum. Þá kom fram í greinargerðinni að notaður yrði

Sagalax, sem hefði verið ræktaður hér á landi frá árinu 1984, og að gert væri ráð fyrir því að eldisstöð væri komin í fulla nýtingu árið 2018.

Skipulagsstofnun komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun um matsskyldu, dags. 8. júní 2011, að fyrirhuguð 6.000 tonna framleiðsla á laxi í sjókvíum stefnda Laxa fiskeldis ehf. væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum.

Í forsendum ákvörðunar Skipulagsstofnunar var vísað til þess að á árinu 2002 hafi umhverfisáhrif 6.000 tonna laxeldis í Reyðarfirði verið metin af Samherja hf. og að í úrskurði Skipulagsstofnunar 23. október 2002 hafi verið fallist á þá framkvæmd, en ekki varð úr áformum um eldið. Þá var vísað til þess að Laxar fiskeldi ehf. áformaði 6.000 tonna fiskeldi í Reyðarfirði á sömu svæðum og áður nefnt mat á umhverfisáhrifum fjallaði um. Umhverfisaðstæður í firðinum væru í aðalatriðum þær sömu og voru á þeim tíma sem Samherji hf. vann mat á umhverfisáhrifum fiskeldis félagsins. Taldi Skipulagsstofnun að niðurstöður rannsókna í tengslum við það mat væru því í fullu gildi.

Áður en Skipulagsstofnun tók framangreinda ákvörðun aflaði stofnunin umsagnar ýmissa aðila. Stefndi Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Hafrannsóknastofnun, Siglingastofnun og Fjarðabyggð töldu að ekki væri þörf á að fyrirhugað sjókvíaeldi stefnda Laxa fiskeldis ehf. færi í sérskylt umhverfismat. Fiskistofa taldi hins vegar að fyrirhugað fiskeldi skyldi háð umhverfismati varðandi líkleg áhrif slysasleppinga og áhrif á villta laxastofna.

Í kjölfarið á ákvörðun Skipulagsstofnunar sótti stefndi Laxar fiskeldi ehf. um rekstrarleyfi til Fiskistofu samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Hinn 15. mars 2012 gaf Fiskistofa út leyfi til stefnda Laxa fiskeldis ehf. til að stunda eldi á laxi í sjókvíum í Reyðarfirði, þar sem heimilt væri að framleiða allt að 6.000 tonn af laxi árlega. Í rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. eru m.a. ákvæði um staðsetningu eldisstöðvarinnar, búnað, eftirlit og afturköllun leyfis.

Hinn 11. maí 2016 sendi stefndi Matvælastofnun, sem tók við hlutverki af Fiskistofu 1. janúar 2015, stefnda Laxum fiskeldi ehf. bréf þar sem athygli var vakin á því að samkvæmt V. kafla laga nr. 71/2008 um fiskeldi skyldi stofnunin fella rekstrarleyfi úr gildi væri starfsemi ekki hafin innan þriggja ára frá útgáfu leyfis og að stofnunin hygðist í samræmi við löggin fella rekstrarleyfi Laxa fiskeldis ehf. úr gildi yrði starfsemi ekki hafin þann 29. maí 2017.

Fyrir liggur í gögnum málsins „heilbrigðisvottorð – flutningsskýrsla fyrir laxaseiði“, útgefið af stefnda Matvælastofnun 7. apríl 2016, þar sem fram kemur að stefndi Laxar fiskeldi ehf. hefði fengið laxaseiði frá Stofnfiski ehf. og að flutningur í sjókvíar hafi verið áætlaður degi síðar, 8. apríl. Einnig liggur fyrir skjal sama efnis, dags. 25. apríl 2016, um flutning á seiðum. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. segir

að áætlanir sínar hafi staðist fyllilega.

Stefndi Matvælastofnun gerði hinn 23. júní 2017 úttekt hjá stefnda Löxum fiskeldi ehf. á starfsstöð við Gripalda, en starfsstöðvar höfðu þá ekki verið settar upp á öðrum eldissvæðum sem voru tilgreind í rekstrarleyfinu. Degi síðar, 24. júní, gaf stefndi Matvælastofnun út staðfestingu á gildistöku rekstrarleyfis stefnda Laxa fiskeldis ehf. í samræmi við 15. gr. reglugerðar nr. 1170/2015 um fiskeldi. Hinn 25. júní 2017 voru seiði sett í sjóeldiskví stefnda Laxa fiskeldis ehf. við Gripalda.

Stefnandi er málsóknarfélag sem var stofnað með heimild í 19. gr. a í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Aðilar þess eru eigendur veiðiréttinda í laxveiðiám í Breiðdal og Vopnafirði. Þeir telja að þessi hlunnindi muni skerðast ef laxeldi stefnda Laxa fiskeldis ehf. nær fram að ganga og þeir eigi einkaréttarlega hagsmuni af því að fellt verði úr gildi rekstrarleyfi það sem stefndi Laxar fiskeldi ehf. hefur fengið.

Stofnfélagar málsóknarfélagsins eru Veiðifélag Hofsár og Sunnudalsár, Árhvammi, Vopnafirði, sem fer með veiðirétt landeigenda við Hofsá og Sunnudalsá, Veiðifélag Selár, Fremri-Nýpum, Vopnafirði, sem fer með veiðirétt landeigenda við Selá, Veiðifélag Breiðdælinga, Heydölum, Breiðdalsvík, sem fer með veiðirétt landeigenda við Breiðdalsá, og Veiðifélag Vesturdalsár, Hamrahlíð 24, Vopnafirði, sem fer með veiðirétt landeigenda við Vesturdalsá.

Stefnandi heldur því fram að ef starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. byggð á rekstarleyfinu, laxeldi í sjókvíum, nái fram að ganga sé innan fárra ára svo gott sem vissa fyrir eyðingu villtra laxastofna í ám á Íslandi, þar með töldum þeim laxveiðiám sem eru í eigu aðila að stefnanda.

Stefnandi segir að neikvæðum áhrifum innblöndunar eldislaxa í náttúrulega stofna hafi verið ítarlega lýst í erlendum rannsóknum. Þær sýni að blöndun eldisstofna við náttúrulega stofna leiði til verulega minnkaðrar viðkomu, truflni náttúruval og dragi úr líffræðilegri fjölbreytni villtu laxastofnanna. Talið sé að við stöðuga innblöndun eldislaxa við náttúrulega stofna hverfi náttúrulegir stofnar á æviskeiði 10 kynslóða laxa sem sé um 40 ár. Því muni viðvarandi sókn stroklaxa inn í náttúrulega stofna leiða til óafturkræfrar eyðingar viðkvæmra náttúrulegra stofna. Almennt sé viðurkennt að eldislax sleppi úr sjókvíum og gera megi að jafnaði ráð fyrir að árlega sleppi a.m.k. einn eldislax fyrir hvert framleitt tonn.

Í Noregi hafi formlega verið tilkynnt um að meðaltali 315.000 stroklaxa á ári úr eldi árin 2006 til 2012, en hafrannsóknastofnun þar í landi álíti að raunverulegur fjöldi stroklaxa sé fjórum til fimm sinnum meiri en tilkynnt er um. Þannig hafi sloppið þar a.m.k. ein milljón eldislaxa á ári á undanförunum árum, eða um einn eldislax á hvert framleitt tonn. Fjöldi laxveiðiáa í Noregi muni vera ónýtur til stangveiði vegna eldislaxa og laxalúsar af þeirra völdum, sem einkum drepi sjógönguseiðin þegar þau gangi til sjávar. Meira en 65% náttúrulegra norskra laxastofna sýni meiri eða minni erfðabreytingar af völdum stroklaxa úr sjókvíaeldi. Aðeins 22% norskra laxveiðiáa séu taldar vera í heilbrigðu umhverfi án mengunar frá fiskeldi.

Rannsóknir sýni að áhrifasvæði laxeldis vegna erfðablöndunar sé ekki bundið við villta laxastofna í næsta nágrenni við eldissvæði. Þannig hafi verið sýnt fram á í norskri rannsókn að hluti endurheimta á eldislaxi, sem sleppt var úr eldi, hafi komið fram í allt að 2000 kílómetra fjarlægð frá sleppistað. Því sé áhrifasvæði laxeldis í Reyðarfirði ekki bundið við villta laxastofna í allra næsta nágrenni, heldur

nái það einnig til stofna í laxveiðiám sem staðsettar eru mun fjær.

Um Ísland sé réttisælis hringstraumur í efstu sjávarlögum. Eldisfiskur sem sleppi hér við land sé samkvæmt norskum rannsóknum líklegur til að hringsóla um landið réttisælis og leita upp í ár hvar sem er á landinu. Ljóst sé því að laxeldi, af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir, muni hafa áhrif á náttúrulega laxastofna um allt land.

Stefndu mótmæla því að hlunnindi félagsmanna stefnanda muni skerðast ef laxeldi stefnda Laxa fiskeldis ehf. í Reyðarfirði nái fram að ganga og að villtir laxastofnar í ám á Íslandi muni eyðast. Stefndu segja þetta með öllu órökstutt og ósannað og sett fram í pólitískum tilgangi í hagsmunabaráttu andstæðinga laxeldis.

II.

Stefnandi byggir kröfur sínar í fyrsta lagi á því að rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. sé gefið út til laxeldis án tilgreiningar um leyfilegan eldisstofn eins og fyrir er mælt í 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi og valdi það ógildingu leyfisins.

Stefnandi telur að við ákvörðun um útgáfu rekstrarleyfis verði tvímælalaust að taka tillit til verndarhagsmuna 1. gr. laganna. Ekki sé hægt að skilja það eftir opið hvaða stofnar séu notaðir. Slíkur annmarki á leyfinu einn og sér, þ.e. ef sjálft leyfið er ekki afdráttarlaust í þessu efni, hljóti að leiða til ógildingar leyfisins, enda fari texti leyfisins í bága við skýr fyrirmæli 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að Fiskistofu, og síðar Matvælastofnun, hafi borið að fella rekstrarleyfið úr gildi vegna þess að það hafi runnið út samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Rekstrarleyfið hafi verið gefið út 15. mars 2012. Með vísan til 24 mánaða reglunnar í þágildandi 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi hafi rekstrarleyfið runnið út 15. mars 2014, þar sem starfsemin samkvæmt rekstrarleyfinu hafi ekki verið hafin. Samkvæmt seinni málsgrein þágildandi 15. gr. skyldi Fiskistofa ávallt veita rekstrarleyfishafa skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta. Í stefnu kveðst stefnandi ekki vita hvort slík skrifleg viðvörðun hafi verið gefin, eða frestur veittur til úrbóta. Ljóst sé þó að ekki hafi neinar úrbætur átt sér stað, enda engin starfsemi enn hafin. Engin málefnaleg rök standi til þess að Fiskistofu hafi verið heimilt að leyfa rekstrarleyfinu að halda gildi sínu áfram. Fiskistofa hefði því átt að fella rekstrarleyfið úr gildi.

Lög nr. 49/2014, um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.), hafi tekið gildi 29. maí 2014, eða rúmlega tveimur mánuðum eftir að rekstrarleyfið hefði átt að vera fellt úr gildi. Með 12. gr. breytingalaganna hafi verið gerð sú breyting að frestur til að hefja starfsemi samkvæmt lögnum hafi verið framlengdur í þrjú ár. Eftir breytinguna hafi stefnda Matvælastofnun berum orðum verið gert skylt að fella rekstrarleyfið úr gildi eftir þrjú ár frá veitingu þess, sbr. orðalagið „skal Matvælastofnun fella rekstrarleyfið úr gildi“. Því hafi stefnda Matvælastofnun borið að fella rekstrarleyfið úr gildi 15. mars 2015, enda hafi þá þrjú ár verið liðin frá útgáfu þess.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi geti stefndi Matvælastofnun frestað afturköllun leyfisins um 12 mánuði með undanþágu ef málefnaleg sjónarmið búa að baki töfinni á því að starfsemin hefjist, en ekkert liggi fyrir um að slík sjónarmið hafi verið til staðar. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. skuli stefndi Matvælastofnun ávallt veita rekstrarleyfishafa skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta. Láti Matvælastofnun farast fyrir að veita slíka viðvörðun geti slíkt ekki leitt til þess að rekstrarleyfið haldi gildi sínu. Úrbætur á starfseminni í skilningi lagaákvæðisins hafi ekki átt sér stað, enda engin starfsemi hafin á grundvelli rekstrarleyfisins.

Hinn 11. maí 2016, eða rúmum fjórum árum eftir að upphaflega rekstrarleyfið hafi verið gefið út, hafi stefndi Matvælastofnun sent stefnda Löxum

fiskeldi ehf. bréf þar sem honum hafi verið tilkynnt að stofnunin hygðist fella úr gildi rekstrarleyfi fyrirtækisins yrði starfsemi ekki hafin 29. maí 2017. Fyrir utan að bréfið hafi verið sent löngu eftir að rekstrarleyfið átti að vera fellt niður hafi frestur Matvælastofnunar verið gefinn til lengri tíma en lögin heimili samkvæmt 2. ml. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Stefnandi telur að stefndi Matvælastofnun hefði átt að fjalla sérstaklega um frest vegna niðurfellingar rekstrarleyfisins áður en það rann út. Þar sem það hafi ekki verið gert hafi leyfið runnið út 15. mars 2015, þ.e. ef ekki verður fallist á að það hafi runnið út í gildistíma eldri laga, 15. mars 2014. Ekki sé hægt að framlengja leyfi sem þegar sé runnið út. Í öllu falli hafi ýtrasti hámarksfrestur til að hefja starfsemi, sem stefnda Matvælastofnun hafi verið heimilt að veita samkvæmt 2. ml. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi, verið 12 mánuðir frá 15. mars 2015 eða til 15. mars 2016. Frestur stefnda Matvælastofnunar fyrir stefnda Laxa fiskeldi ehf. fram yfir 15. mars 2016 sé án lagaheimildar og því haldlaus.

Stefnandi telur af framangreindum ástæðum, það er að tilgreiningu um eldisstofnanti í leyfið og/eða samkvæmt grunnreglu 15. gr. laga nr. 71/2008 varðandi hámarksgildistíma rekstrarleyfis án starfsemi leyfishafa, að rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. sé ógilt og/eða útrunnið. Því beri að fella það úr gildi.

Í þriðja lagi byggir stefnandi á því, verði ekki þegar fallist á framangreindar málsástæður, að málsmeðferð við útgáfu og „framlengingu“ rekstrarleyfis hafi verið háð annmörkum og eigi það eitt og sér að valda ógildingu leyfisins.

Ákvörðun stofnunarinnar sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og telur stefnandi að við undirbúning hennar hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu, sbr. 10. gr., og andmælarétti, sbr. 13. gr. laganna. Þá hafi ekki verið fylgt lögmaeltum fyrirmælum 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Um brot á rannsóknarreglu segir stefnandi að meðal markmiða laga um fiskeldi, svo sem þeim sé lýst í 1. gr. laganna, sé að stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Í því skyni skuli leitast við að koma í veg fyrir m.a. hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna. Ekkert hafi komið fram um að nokkur sjálfstæð rannsókn hafi farið fram af hálfu Fiskistofu, fyrirrennara stefnda Matvælastofnunar né af hálfu Matvælastofnunar í samræmi við þessi ákvæði laganna. Byggir stefnandi á því að þessir annmarkar á málsmeðferð stofnananna valdi ógildingu rekstrarleyfisins.

Stefnandi telur að þessi framkvæmd hafi verið háð mati á umhverfisáhrifum þrátt fyrir að Skipulagsstofnun hafi komist að þeirri niðurstöðu að svo hafi ekki verið. Stefnandi bendir meðal annars á að Fiskistofa hafi talið að umhverfismat þyrfti að fara fram. Framkvæmd upp á 6.000 tonn á ári sé þrjátíu sinnum stærri en þau 200 tonna mörk sem tilgreind séu í tölulið 1.11 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Stefnandi telur að veita beri hagsmunaaðilum andmælarétt við útgáfu á rekstrarleyfum eins og því sem hér um ræðir, sbr. IV. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Starfsemin sem hér um ræðir sé háð mati á umhverfisáhrifum. Það verði því að fullnægja skilyrðum um meðferð samkvæmt 2.-6. mgr. 6. gr. og 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB, sbr. breytingu á tilskipuninni sem hafi verið gerð með tilskipun 2014/52/ESB og skýra verði íslensk lög með hliðsjón af þeim ákvæðum. Tilskipun 2014/52/ESB hafi verið felld inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar nr. 117/2015, 30. apríl 2015, EES-viðbætur nr. 34 18.6.2015, bls. 229-246. Kveðið sé á um þessa málsmeðferð í 4. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Þegar umsókn um rekstrarleyfi er til meðferðar verði meðal annars að fylgja ákvæðum varðandi leyfisveitingar í löggjöf um mat á umhverfisáhrifum. Því hafi borið að tryggja að almenningur væri upplýstur um umsókn stefnda Laxa fiskeldis ehf. um rekstrarleyfi og „framlengingu“ þess og ætti þess kost að koma á framfæri athugasemdum og að tekið yrði eftir atvikum tillit til þeirra athugasemda, sbr. 2. mgr. 6. gr. og 8. gr. tilskipunar 2011/92/ESB.

Stefnandi telur þannig ljóst að Fiskistofa og stefndi Matvælastofnun hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnvöldanna, sem kveði á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin, svo sem einnig sé gerð krafa um í lögum um fiskeldi, tilskipun nr. 2011/92/ESB og náttúruverndarlögum. Þá hafi Fiskistofa og stefndi Matvælastofnun brotið gegn reglu um andmælarétt og samráð, sem kveði á um að aðili máls, í þessu tilfalli félagsmenn stefnanda og raunar fleiri aðilar, skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því.

Við allt mats- og leyfisferlið hafi stjórnvöld sem í hlut áttu hverju sinni í engu sinnt þeirri skyldu að rannsaka, fjalla um og bera saman þá aðra valkosti, sem til greina komu varðandi framkvæmdina, svo sem notkun á geldlaxi, eldi á landi, eldi í lokuðum sjókvíum, minna sjókvíaeldi eða svokallaðan núll valkost (enga framkvæmd), sem hefðu í för með sér minni eða enga skaðsemi fyrir náttúruna og eignir annarra aðila, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og h-lið 1. tl. 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 660/2015 um mat á umhverfisáhrifum, og h-lið 1. tl. 2. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum, sem hafi verið felld úr gildi með reglugerð nr. 660/2015. Eigi það við um greinargerð um framkvæmdina, sem hafi verið á ábyrgð stefnda Laxa fiskeldis ehf. og útgáfu og „framlengingu“ rekstrarleyfis sem hafi verið á hendi Fiskistofu og stefnda Matvælastofnunar. Stefnandi byggir á því að þessi vanræksla stefnda valdi ógildingu rekstrarleyfisins.

Í fjórða lagi byggir stefnandi á því að lagaheimild skorti til að afhenda stefnda Löxum fiskeldi ehf. afnot af því hafsvæði þar sem starfsemin eigi að fara fram. Samkvæmt 2. málsl. 40. gr. stjórnarskrárinnar geti íslenska ríkið ekki afhent eignar- eða afnotarétt að hafsvæði við landið, sé ekki fyrir hendi sérstök lagaheimild til hinnar tilteknu ráðstöfunar hafsvæðisins. Við útgáfu og „framlengingu“ rekstrarleyfisins hafi ekki notið heimildar í settum lögum til hinnar tilteknu afhendingar afnotaréttar hafsins til stefnda Laxa fiskeldis ehf. Hvergi sé að finna í lögum heimild til handa stjórnvöldum að stofna til einstaklingsbundinna afnota manna yfir hafsvæðum umhverfis landið.

Hér sé um að ræða hafsvæði utan netlaga en innan landhelgi Íslands, sbr. lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Hugtakið netlög merki í lögum vatnsbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar, sbr. t.d. 2. gr. jarðalaga nr. 81/2004 og 17. tölul. 3. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Fylgi eignarréttur að netlögum eignarrétti að því landi sem liggur að sjó á viðkomandi stað. Athafnasvæði stefnda Laxa fiskeldis ehf. sé utan netlaga. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins sé íslenska ríkið eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Samkvæmt þessu lagaákvæði fylgi þessum eignarrétti ríkisins eignarráð yfir hafinu á sama svæði. Byggir stefnandi á því að íslenska ríkið geti ekki afhent einstaklingsbundnum aðila eignar- eða afnotaréttindi að þessu hafsvæði nema sú tiltekna ráðstöfun fasteignarréttinda sem um ræðir njóti sérstakrar lagaheimildar.

Í fimmta lagi byggir stefnandi á því að starfsemin sem um ræðir fari gegn ákvæðum laga, m.a. ákvæðum náttúruverndarlaga og laga um fiskeldi, og valdi það eitt og sér ógildingu leyfisins.

Stefnandi telur að útgáfa og „framlenging“ rekstrarleyfis fyrir 6.000 tonna laxeldi muni valda verulegum og óafturkræfum skaða á öllum villtum laxastofnum í öllum ám Austfjarða á stuttum tíma og muni einnig setja í stórhættu alla villta laxastofna landsins á fáum árum.

Starfsemin brjóti því gegn 1., 2. og 9. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Starfsemin setji fjölbreytni íslenskrar náttúru til framtíðar í hættu og þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum sé ekki lengur tryggð nái starfsemin fram að ganga og feli því í sér brot gegn 1. mgr. 1. gr. laganna. Starfsemin varði samskipti manns og náttúru og valdi því að líf spillist. Hún sé því brot gegn 3. mgr. 1. gr. Starfsemin fari enn fremur gegn þeirri stefnu að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni svo sem kveðið sé á um í 2. gr. laganna.

Þá brjóti starfsemin gegn markmiði laga nr. 71/2008 um fiskeldi, en það sé samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna m.a. að stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skuli í því skyni m.a. koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna.

Einnig byggir stefnandi á því að starfsemin brjóti gegn 2. mgr. 1. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi, sem kveði á um að við framkvæmd laganna skuli þess ávallt gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra verði ekki stefnt í hættu.

Verði ekki fallist á að vissa sé um þau spjöll sem starfsemin muni valda á náttúru landsins sé ljóst að starfsemin brjóti gegn 9. gr. laga um náttúruvernd, þar sem þá liggi ekki fyrir nægileg vissa um hvaða áhrif starfsemin muni hafa á náttúruna og því verði að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á þeim náttúruverðmætum sem náttúrulegir íslenskir laxastofnar séu. Í þessu tilviki sé hættu á verulegum og óafturkræfum náttúruspjöllum og því sé ekki hægt að beita skorti á vísindalegri þekkingu sem rökum til að láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem koma í veg fyrir spjöllin eða draga úr þeim. Áhættan sem leiði af umræddri starfsemi vegna óvissu um afleiðingar hennar valdi því samkvæmt framansögðu að óheimilt sé að leyfa starfsemina.

Stefnandi byggir einnig á því að starfsemin hafi fyrir setningu náttúruverndarlaga nr. 60/2013 brotið gegn ákvæðum og meginreglum fyrri náttúruverndarlaga nr. 44/1999 að breyttu breytanda.

Í sjötta lagi byggjast kröfur stefnanda á því að fyrirhugaður rekstur sjókvíaeldisstöðvar stefnda Laxa fiskeldis ehf. fari í bága við einkaréttarlega hagsmuni þeirra aðila sem aðild eiga að stefnanda og standa að málsókn þessari. Stefnandi telur afar sterkar líkur standa til þess að starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. í Reyðarfirði muni skaða varanlega hagsmuni af nýtingu laxveiðihlunninda þeirra aðila sem að stefnanda standa. Einnig telur stefnandi að starfsemin muni skaða hagsmuni aðila málsóknarfélagins á grundvelli grenndarréttar. Upplýsingar frá Noregi bendi til þess að þetta megi telja nánast öruggt. Málsókn þessi sé því meðal annars byggð á því að stefnda Loxum fiskeldi ehf. sé óheimilt að stunda starfsemi, sem líklegt sé að valdi slíku tjóni. Að mati stefnanda stendur málið, þegar til frambúðar er lítið, um val á milli þess að stunda annaðhvort þá starfsemi sem stefndi Laxar fiskeldi ehf. fyrirhugar að stunda og til stendur að stunduð verði víðar við landið, eða viðhalda nýtingu laxveiðihlunninda í íslenskum veiðiám með náttúrulegum stofnum. Aðallega telur stefnandi að með öllu sé óheimilt að „fremja þetta strandhögg“ í hagnýtingu þeirra hlunninda sem hér um ræðir. Ef á annað borð

yrði talið heimilt að hefja þessa starfsemi með þeim afleiðingum sem af því muni leiða hljóti að fylgja því full bótaskylda gagnvart þeim aðilum sem verði að láta af eða draga verulega úr hagnýtingu á fasteignarréttindum sínum. Ekkert hafi verið hugað að þessu við útgáfu og „framlengingu“ rekstarleyfis stefnda Laxa fiskeldis ehf. Ætti það eitt og sér að valda ógildingum þess.

Í þinghaldi 4. desember 2018 var bókuð eftir stefnanda ný málsástæða um að starfsmaður stefnda Matvælastofnunar, Gísli Jónsson, hafi verið vanhæfur til meðferðar á rekstarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf., og að það valdi ógildingum á hinu umstefnda rekstarleyfi. Nánar tiltekið hafi Gísli veitt umsögn fyrir hönd Matvælastofnunar á umhverfismatsstigi, en hann hafi haft fjárhagslega hagsmuni af uppgangi laxeldis.

Um lagarök vísar stefnandi m.a. til ákvæða stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn nr. 41/1979, laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins nr. 73/1990, stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, jarðalaga nr. 81/2004, reglugerða um mat á umhverfisáhrifum nr. 1123/2005 og 660/2015, laga um fiskeldi nr. 71/2008, laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011, laga um umhverfisábyrgð nr. 55/2012, upplýsingalaga nr. 140/2012, laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og 60/2013, reglugerðar um fiskeldi nr. 401/2012, samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, tilskipana 2011/92/ESB og 2014/52/ESB, Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og til meginreglna eignarréttar.

Kröfu um málskostnað úr hendi stefndu byggir stefnandi á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr.

III.

Stefndi Laxar fiskeldi ehf. byggir sýknukröfu sína á því að engir form- eða efnisannmarkar hafi verið á veitingu rekstarleyfis stefnda þannig að varði ógildingum þess. Leyfið hafi ekki runnið út, málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt í hvívetna og að fullar efnislegar forsendur hafi verið til veitingar leyfisins. Þá byggir stefndi jafnframt á því að jafnvel þó að stefnanda, og félagsmönnum hans, verði játað að eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og jafnvel þó að talið yrði mögulegt að félagsmenn stefnanda verði fyrir tjóni vegna starfsemi stefnda á grundvelli rekstarleyfisins þá leiði slíkt ekki til ógildingar rekstarleyfisins. Stefnandi gæti við þær aðstæður í besta falli sótt bætur til ríkisins fyrir að heimila, að undangenginni pólitískri stefnumótun, starfsemi sem valdið hafi félagsmönnum stefnanda tjóni.

Stefndi byggir nánar tiltekið í fyrsta lagi á því að stefnandi geti ekki átt aðild að dómsmáli um gildi rekstarleyfis stefnda til sjókvíaeldis í Reyðarfirði og því beri að vísa máli þessu frá dómi, eða að sýkna stefnda, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Til að stefnandi geti talist eiga aðild að dómsmáli um gildi rekstarleyfisins þurfi stefnandi, og þar með allir félagsmenn stefnanda, að eiga einstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta vegna rekstarleyfisins. Stefnandi byggir á að á það skorti. Stefnandi, eða félagsmenn hans, hafi á engu stigi átt aðild að þeirri stjórnvaldsákvörðun að veita rekstarleyfið, né nokkrum öðrum þeim stjórnarsýslumeðferðum sem stefndi hafi þurft að ganga í gegnum til að afla allra tilskilinna leyfa til að hefja starfsemi sína í Reyðarfirði. Í stefnu málsins, eða framlögðum gögnum stefnanda við þingfestingu málsins, sé heldur alls ekki ljóst hvernig stefnandi telur sig eða félagsmenn sína geta átt einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta. Þeir hagsmunir sem vísað sé til í

stefnu séu aðeins almennir og/eða allsherjarréttarlegir, svo sem náttúruverndar hagsmunir, hagsmunir allra veiðiréttarhafa í laxveiðiám um allt Ísland o.s.frv. Engin þessara sjónarmiða sýni fram á með nokkrum hætti að stefnandi, eða félagsmenn hans, hafi þá sérstöðu gagnvart rekstrarleyfi stefnda að þeim verði játuð aðild að dómsmáli um gildi þess. Beri þegar af þessari ástæðu að vísa málinu frá dómi eða að sýkna af kröfum stefnanda.

Í öðru lagi byggir stefndi á því að skortur á tilgreiningu eldisstofns í rekstrarleyfi valdi ekki ógildingu. Stefndi segir að þegar stefndi sótti um rekstrarleyfið til Fiskistofu hafi verið lagt til grundvallar að notaður yrði lax af SAGA-stofni við eldið og hafi það komið skýrlega fram í greinargerð stefnda til Skipulagsstofnunar í apríl 2011. Á þeirri sömu forsendu hafi Skipulagsstofnun fjallað um matsskyldu framkvæmdarinnar, sbr. niðurstöðu Skipulagsstofnunar 8. júní 2011. Þá sé það kunnara en að frá þurfi að segja að við allt laxeldi í sjókvíum við Ísland sé notaður lax af SAGA-stofni. Í ljósi þessarar aðstöðu telur stefndi algjörlega fráleitt að þó að það sé ekki sérstaklega tilgreint í texta rekstrarleyfisins að það nái aðeins til ræktunar á laxi af SAGA-stofni að slíkt teljist svo alvarlegur annmarki á leyfinu að það varði ógildingu, enda hafi öllum hlutaðeigandi verið ljóst til hvers konar ræktunar rekstrarleyfið næði.

Í þriðja lagi telur stefndi að leyfið sé ekki útrunnið. Stefndi mótmælir því að hlutaðeigandi stjórnvöldum hafi borið að fella rekstrarleyfi stefnda úr gildi þar sem starfsemi hafi ekki verið hafin innan tilgreinds frests, sbr. 15. gr. laga nr. 71/2008. Stefndi bendir á að í gildistíð ákvæðisins óbreytts, þ.e. þar til ákvæðinu hafi verið breytt með 12. gr. laga nr. 49/2014, hafi tilvitnaðar lagaheimildir „heimilað“ viðkomandi stjórnvöldum að fella rekstrarleyfi úr gildi ef starfsemi á grundvelli leyfis væri ekki hafin innan frests. Stefndi mótmælir þeirri túlkun stefnanda að stjórnvöldum hafi verið skylt að fella leyfið úr gildi. Segi enda í frumvarpsgreinargerð með sambærilegu ákvæði laga nr. 83/2001 að tilgangur tímafrestsins hafi verið að koma í veg fyrir að aðilar safni rekstrarleyfum í þeim tilgangi að koma þeim síðar í verð, án þess að ætla sér sjálfir starfsemi. Ljóst sé að aldrei hafi neitt slíkt verið á ferðinni hvað stefnda varðar.

Hvað varðar réttarstöðu stefnda frá gildistöku laga nr. 49/2014 sé því hins vegar til að svara að líkt og rakið sé í greinargerð stefnda Matvælastofnunar þá hafi stefndi fengið viðvörðun frá Matvælastofnun um að hefja þyrfti starfsemi innan þriggja ára frá gildistöku breytingalaganna, þ.e. til að ljúka undirbúningi eldis. Þá hafi stefnda verið veittur 12 mánaða frestur til úrbóta með bréfi 11. maí 2016, eins og gert sé ráð fyrir í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 71/2008, sem sé matskennt ákvæði sett í þeim tilgangi að svigrúm sé fyrir rekstraraðila til að hefja starfsemi sína, ef málefnalegar ástæður eru fyrir því að hún sé ekki þá þegar hafin.

Stefndi hafi sett fyrstu seiðin út í sjókvíar sínar í Reyðarfirði vorið 2017, en hafi þá fjárfest í og komið fyrir eldisbúnaði, alið seiði og gripið til allra nauðsynlegra ráðstafana til að sjósetja mætti þau seiði. Augljóslega séu seiði ekki sett út á fyrsta degi eftir að nauðsynlegra leyfa hafi verið aflað, heldur kosti slíkt yfirlegu og undirbúning. Stefndi hafi látið engan tíma fara til spillis við undirbúning starfsemi í Reyðarfirði og hafi hlutaðeigandi stjórnvöldum verið alveg ljóst að sá undirbúningur væri í fullum gangi, sbr. bréf Matvælastofnunar 24. júní 2017, og hafi því enga ástæðu séð til að afturkalla rekstrarleyfi vegna tafa við framkvæmdir. Rekstrarleyfið hafi verið í gildi frá útgáfu og aldrei hafi verið skilyrði eða ástæður til afturköllunar. Þá hafi legið ljóst fyrir að áætlanir stefnda hafi alltaf miðað við að framleiðsla yrði komin á fullt skrið á árinu 2018, en ekki fyrr, og hafi öll hlutaðeigandi stjórnvöld verið upplýst um það allan tímann.

Þá sé einnig ljóst, og megi telja óumdeilt, að athöfn viðkomandi stjórnvalds, nú Matvælastofnunar, þurfi til svo að rekstrarleyfi verði felld úr gildi á þessum grundvelli. Það færi því gegn þriggreiningu ríkisvalds að dómstóll ógilti rekstrarleyfi á þeirri forsendu sem krafist er í stefnu málsins, gegn vilja stjórnvaldsins. Enda sé það ekki hlutverk dómstóla að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Í fjórða lagi mótmælir stefndi því að málsmeðferðarreglur hafi verið brotnar við veitingu rekstrarleyfis, sem varði ógildingu þess. Stefndi hafnar alfarið því að Fiskistofa hafi átt að láta fara fram sjálfstæða rannsókn á hugsanlegum spjöllum á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra, og þar sem það hafi ekki verið gert hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu með svo alvarlegum hætti að það varði ógildingu rekstrarleyfis. Stefndi telur að það hafi ekki verið hlutverk Fiskistofu eða síðar stefnda Matvælastofnunar að láta slíkt mat fara fram, enda sé gert ráð fyrir því að umsókn um rekstrarleyfi fylgi ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu sömu framkvæmdar, sbr. lokamálslið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 71/2008. Það sé vitaskuld gert í því skyni að fyrir liggi mat Skipulagsstofnunar á því hvort sama framkvæmd sé háð mati á umhverfisáhrifum og því ekki hlutverk stjórnvaldsins sem veitir rekstrarleyfið, þá Fiskistofu og nú stefnda Matvælastofnunar, að endurskoða niðurstöðu um það. Með því m.a. að kanna ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu hafi þar með rannsóknarskyldu Fiskistofu verið að þessu leyti fullnægt.

Einnig mótmælir stefndi því að veita beri hagsmunaaðilum andmælarétt við útgáfu á rekstrarleyfum og að þar sem það hafi ekki verið gert sé leyfið ógildanlegt. Stefndi byggir á því að aðeins aðilar máls njóti andmælaréttar samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga. Stefndandi, eða aðilar að stefnanda, hafi ekki átt aðild að veitingu rekstrarleyfisins og átt þ.a.l. engan andmælarétt. Tilskipun sem stefndandi vísi til í stefnu hafi ekki verið innleidd í íslenskan rétt og sé því marklaus rökstuðningur stefnanda um að rýmri aðild en almennt gildir í stjórnsýslurétti hafi átt við um ákvörðun um veitingu rekstrarleyfisins. Þá hafi ekki hvílt skylda á Fiskistofu að veita hagsmunaaðilum andmælarétt á grundvelli tilskipunar 2011/92/ESB, líkt og haldið sé fram í stefnu, enda hafi við innleiðingu tilskipunarinnar með lögum nr. 138/2014 aðeins verið breytt reglum um umsagnarrétt við ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum.

Þá mótmælir stefndi þeirri málsástæðu stefnanda að stjórnvöld hafi ekki sinnt „þeirri skyldu að rannsaka, fjalla um og bera saman aðra valkosti, sem til greina koma varðandi framkvæmdina.“ Stefndi byggir á því að engin skylda til slíks samanburðar valkosta hafi hvílt á Fiskistofu vegna veitingar rekstrarleyfis eða á stefnda. Í fyrsta lagi hafi legið fyrir mat á umhverfisáhrifum frá árinu 2002, sem byggðist á eldra mati og hafi ekki verið hnekkt á nokkurn hátt þegar rekstrarleyfi var veitt. Í öðru lagi hafi, þegar það umhverfismat var gert, ekki verið til að dreifa þeim reglugerðarákvæðum eða lagaákvæðum sem stefndandi vísi til. Í þriðja lagi hafi Skipulagsstofnun, þegar rekstrarleyfið var veitt, nýtekið ákvörðun um að framkvæmdin skyldi ekki sæta nýju mati á umhverfisáhrifum. Það hafi ekki verið hlutverk Fiskistofu að endurskoða þá ákvörðun.

Jafnframt segir stefndi að leiðréttu verði það sem fram kemur í stefnu um að rekstrarleyfið hafi verið framlengt. Hið rétta sé að rekstrarleyfið hafi gilt allt frá útgáfu þess árið 2012 og sé markaður 10 ára gildistími og hafi því enn ekki komið til þess að íhuga hvort það skuli framlengt.

Samkvæmt öllu framangreindu byggir stefndi því á því að málsmeðferð við veitingu rekstrarleyfisins hafi verið með öllu forsvaranleg og fráleitt slíkum annmörkum háð að varði ógildingu. Þvert á móti hafi við veitingu leyfisins verið farið að gildandi lögum og reglum og leyfið gefið út í samræmi við það.

Í fimmta lagi telur stefndi málsástæðu stefnanda um að ekki sé fyrir hendi sérstök lagaheimild til ráðstöfunar hafsvæðis til reksturs sjókvíaeldis samkvæmt rekstrarleyfi augljóslega haldlausa og mótmælir henni. Rekstrarleyfið hafi verið veitt á grundvelli laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Í 2. mgr. 8. gr. laganna komi fram að með umsókn um rekstrarleyfi skuli fylgja skilríki fyrir heimild til afnota af landi, vatni og sjó. Hafsvæði, innan efnahagslögsögu en utan netlaga, teljist til hafalmenninga sem enginn geti talið til beinna eignarréttinda yfir, en jafnframt til forráðasvæðis íslenska ríkisins, sbr. lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Þar komi fram að innan efnahagslögsögunnar hafi íslenska ríkið fullveldisrétt og ákvörðunarvald hvað varðar m.a. efnahagslega nýtingu og hagnýtingu auðlinda, sbr. 3. og 4. gr. Ríkið hafi því heimild til að leyfa, með lögum og í skjóli fullveldisréttar, tiltekna nýtingu hafsvæða innan hafalmennings. Þetta hafi löggjafinn gert með lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, þar sem fram komi í 2. gr. að lögin taki til eldis vatnafiska og nytjastofna sjávar á íslensku forráðasvæði. Það sé því bæði skýrt og afdráttarlaust að íslenska ríkið hafi með lögum, og í skjóli fullveldisréttar síns innan efnahagslögsögunnar, ákveðið að heimila megi fiskeldi í hafalmenningi á grundvelli laga nr. 71/2008.

Í sjötta lagi mótmælir stefndi því að útgáfa rekstrarleyfis muni „valda verulegum og óafturkræfum skaða á öllum villtum laxastofnum í öllum ám Austfjarða á stuttum tíma og [...] í stórhættu alla villta laxastofna landsins á fáum árum.“ Stefndi hafnar því að brotið sé gegn bæði náttúruverndarlögum nr. 60/2013 og lögum nr. 71/2008. Allar staðhæfingar stefnanda um þetta séu ósannaðar og byggðar á heimsendaspám sem eigi sér engan vísindalegan grundvöll. Í nýrri rannsóknunum en stefnandi kjósi að leggja fram séu fullyrðingar sem hann byggir á hraktar. Stefndi vísar í þessu sambandi einkum til skýrslu Ragnars Jóhannssonar, Sigurðar Guðjónssonar, Agnars Steinarssonar og Jóns Hlöðvers Friðrikssonar um Áhættumat vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi frá júlí 2017, og einnig til skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi, dags. 21. ágúst 2017. Tekin hafi verið rökstudd afstaða til væntra umhverfisáhrifa vegna starfsemi stefnda á grundvelli rekstrarleyfisins, í lögboðnu umhverfismatsferli, og í engu hafi niðurstaðan verið í líkingu við það sem stefnandi geri að forsendu fyrir málsókn sinni. Niðurstaða stjórnvalda hafi ekki verið hrakin með neinum rökum sem standist skoðun. Þá hafi, sem fyrr segir, verið staðið að stefnumótun um fiskeldi við Ísland þar sem haft hafi verið að leiðarljósi að gæta þurfi jafnvægis milli ólíkra hagsmuna. Þetta mál sé í raun höfðað til höfuðs þeirri stefnumótun. Það sé almennt ekki hlutverk dómstóla að fella gildisdóma um slíka stefnumótun.

Í sjöunda lagi segir stefndi, um þá málsástæðu stefnanda í stefnu málsins að „afar sterkar líkur“ standi til þess að starfsemi stefnda í Reyðarfirði „muni skaða verulega hagsmunum af nýtingu laxveiðihlunninda þeirra aðila sem að stefnanda standa“, að stefnda sé ekki alveg ljóst á hverju stefnandi byggir, enda komi í stefnu aðeins fram almennar hugleiðingar stefnanda um meint tjón á hagsmunum aðila að stefnanda og hugsanlega bótaskyldu ótilgreindra aðila vegna þess meinta tjóns og að ekki hafi verið hugað að því við útgáfu leyfisins. Stefndi mótmælir þessum hugleiðingum stefnanda og áréttar að ómögulegt sé að átta sig á hvernig, með lögfræðilegum rökum, þessar hugleiðingar eigi að geta leitt til þess að fallist yrði á kröfur stefnanda.

Stefndi kveðst hafa fjárfest gríðarlega í uppbyggingu laxeldis í Reyðarfirði, á grundvelli rekstrarleyfisins. Í húfi séu stórkostlegir hagsmunir, bæði fyrir stefnda, starfsmenn stefnda, nærumhverfið á Austfjörðum og þjóðarbúið allt sem mæli eindregið með því að starfsemi stefnda fái að halda áfram. Þá njóti hagsmunir

stefnda og réttindi hans samkvæmt rekstrarleyfinu verndar bæði eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæða stjórnarskrárinnar, sbr. 72. og 75. gr. Rekstrarleyfið hafi verið veitt í samræmi við lög, sem sett hafi verið að undangengnu hagsmunamati löggjafans um jafnvægi ólíkra sjónarmiða, og að undangenginni langri og vandaðri málsmeðferð þar sem gætt hafi verið að umhverfisáhrifum og varúðarráðstöfunum. Fráleitt sé að aðilar, sem hafi í engu látið sig málið varða fyrir en löngu síðar, geti svipt grundvellingnum undan slíkum réttindum með ósönnuðum og örökstuddum staðhæfingum, sem að auki varði miklu frekar við stefnumótun til framtíðar en þegar veitt leyfi.

Þá bendir stefndi á að lagaumhverfi fiskeldis við Ísland hafi verið í mikilli endurskoðun á allra síðustu misserum, á vettvangi stjórn mála og hagsmunasamtaka. Það sé rétti vettvangurinn fyrir skoðanaskipti um ólík sjónarmið. Afrakstur þeirrar stefnumótunar sé m.a. frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi, sem ekki hafi verið lagt fram heldur kynnt opinberlega til umsagnar, þar sem gert sé ráð fyrir að metin verði sérstaklega hætta á erfðablöndun eldislax við villta nytjastofna og að það mat verði meðal þess sem lagt skuli til grundvallar við ákvörðun um veitingu leyfa til eldis. Hafrannsóknastofnun hafi þegar lagt grunninn að slíku áhættumati í skýrslu sem kom út sumarið 2017. Í því mati, sem stefndi telur að byggist á mun varfærnari forsendum en vísindaleg gögn gefi tilefni til, sé niðurstaða Hafrannsóknastofnunar að framleiðsla í Reyðarfirði og Fáskrúðsfirði skuli ekki fara yfir 15.000 tonn. Það rekstrarleyfi sem krafist sé ógildingar á í þessu dómsmáli hljóði upp á 6.000 tonn, sem sé langt innan þeirra marka sem Hafrannsóknastofnun telur forsvaranlega áhættu af vegna mögulegrar erfðablöndunar í sínu afskaplega varfærna mati.

Stefndi mótmælir málsástæðu stefnanda um að starfsmaður stefnda Matvælastofnunar hafi verið vanhæfur og telur hana of seint fram komna.

Samkvæmt öllu framanrituðu telur stefndi augljóst að verði máli þessu ekki vísað frá dómi beri að sýkna stefnda af kröfu stefnanda um ógildingu rekstrarleyfis. Jafnvel þó svo að komist verði að þeirri niðurstöðu að stefnandi eigi lögvarða hagsmuni, og jafnvel þótt hugsanlegt verði talið að hann kunni að verða fyrir tjóni vegna starfsemi stefnda, þá leiði það ekki til þess að ógilda beri rekstrarleyfið. Leyfið hafi verið veitt á grundvelli laga að undangenginni pólitískri stefnumörkun og hafi stefndi því stjórnarskrárvarðar væntingar til þess að leyfið haldi. Stefnandi myndi því við þær aðstæður þurfa að beina kröfu að íslenska ríkinu vegna slíks tjóns.

Stefndi tekur undir allar málsástæður og rökstuðning stefnda Matvælastofnunar. Þá ítrekar stefndi fyrri sjónarmið um frávísun málsins.

Um lagarök vísar stefndi til stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, einkum 2. gr., 72. gr. og 75. gr., laga nr. 71/2008 um fiskeldi, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglna stjórnsýsluréttar, laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Málskostnaðarkrafa er byggð á 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV.

Stefndi Matvælastofnun telur að sýkna beri stefnda á grundvelli aðildarskorts stefnanda samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála enda geti stefnandi ekki talist eiga aðild að máli um ógildingu rekstrarleyfis til handa þriðja aðila.

Þá byggir stefndi á því að ákvörðun um umrætt rekstrarleyfi uppfylli form- og efnisskilyrði laga. Ákvörðun um að veita stefnda Löxum fiskeldi ehf.

rekstrarleyfi á grundvelli laga nr. 71/2008 um fiskeldi og á grundvelli þágildandi reglugerðar um fiskeldi nr. 401/2012 sé stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Skilyrði þess að ógilda megi stjórnvaldsákvörðun sé að ákvörðunin sé haldin annmörkum, þeir annmarkar séu verulegir og að sjónarmið mæli ekki gegn ógildingu. Stefnanda hafi ekki tekist að sýna fram á neitt af þessum skilyrðum og verði því að sýkna stefnda af þeirri ástæðu.

Stefndi telur að ákvörðun við útgáfu rekstrarleyfis til stefnda Laxa fiskeldis ehf. uppfylli allar form- og efniskröfur stjórnsýslulaga nr. 37/1993, laga nr. 71/2008 um fiskeldi, reglugerðar nr. 401/2012 um fiskeldi sem hafi verið í gildi þegar leyfið var útgefið, núgildandi reglugerðar nr. 1170/2015 og laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Engin lagaskilyrði séu því fyrir hendi til að ákvörðunin verði ógilt, enda á henni engir annmarkar.

Stefndi segir að ákvörðun um að leyfa fiskeldi við strendur Íslands sé pólitísk. Reyðarfjörður sé ekki innan svokallaðs skilgreinds friðunarsvæðis, sbr. auglýsingu nr. 460/2004, enda sé laxeldi leyft í Reyðarfirði. Almennt sé viðurkennt að fjörðurinn henti vel til fiskeldis þar sem í firðinum séu engar laxveiðiár. Næstu laxveiðiár við Reyðarfjörð séu ár fyrir norðan sem renni í Vopnafjörð og í hina áttina Rangárnar á Suðurlandi. Í Breiðdalsá hafi verið stundaðar seiðasleppingar í þeirri von að ná þar upp laxveiði en þar sé ekki náttúrulegur laxastofn. Eldissvæði í Reyðarfirði séu í mikilli fjarlægð frá þessum ám og mun lengra frá laxveiðiám en áskilið sé í reglugerð nr. 105/2000 um flutning og sleppingar laxfiska og varnir gegn fisksjúkdómum og blöndun laxastofna. Gönguleiðir laxfiska séu því hvergi nærri laxeldi Laxa fiskeldis ehf. í Reyðarfirði. Samkvæmt málatilbúnaði stefnanda ferðist lax réttisælis með hafstraumum og ef gengið er út frá því sem réttu sé verulega óvíst og nánast útilokað að lax sem myndi sleppa í Reyðarfirði myndi nokkurn tímann rata í þær ár sem stefnandi telur vera í hættu.

Lög nr. 71/2008 um fiskeldi séu í samræmi við stefnu stjórnvalda um að leyfa fiskeldi á ákveðnum stöðum á landinu en í 1. mgr. 1. gr. laganna komi m.a. fram að til þess að koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra „skuli tryggt að eldisbúnaður og framkvæmd sjókvíaeldis standist ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó.“ Mælt sé fyrir um fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif fiskeldis. Þá komi fram í 2. mgr. 18. gr. laganna að ef sannað þygi að missir eldisfisks úr fiskeldisstöð valdi tjóni á hagsmunum veiðiréttarhafa, sem verndar njóti samkvæmt lax- og silungsveiðilögum, skuli viðkomandi rekstrarleyfishafi bæta tjónið á grundvelli mats samkvæmt VII. kafla laga um lax- og silungsveiði. Hið sama gildi um tjón annarra þeirra sem hafbeit, fiskeldi eða fiskrækt stundi. Þar með sé ljóst að ekki verði komið í veg fyrir slysasleppingar vegna fiskeldis en leitast sé við að koma í veg fyrir þær með bestu tækni á hverjum tíma. Þá sé búið að mæla fyrir um bótarétt þeirra sem verði fyrir tjóni vegna hugsanlegra slysasleppinga. Þar með sé búið að ákveða að heimila fiskeldi á ákveðnum stöðum við landið þrátt fyrir ákveðna áhættu sem því fylgi. Lögum og reglum hafi verið fylgt við leyfisveitingar, en það hafi verið gert við útgáfu rekstrarleyfis til Laxa fiskeldis ehf. Það sé ekki á valdsviði dómstóla að kveða á um ógildingu slíks leyfis.

Stefndi mótmælir þeirri málsástæðu stefnanda að það að leyfilegir eldisstofnar hafi ekki verið sérstaklega tilgreindir í rekstrarleyfi leiddi til ógildingar leyfisins. Lagt hafi verið til grundvallar við útgáfu rekstrarleyfis að notaður yrði lax af SAGA-stofni við eldið, enda komi það skýrt fram í greinargerð Laxa fiskeldis ehf. með tilkynningu til Skipulagsstofnunar. Þannig segi á bls. 4: „Notast verður við Sagalax sem ræktaður hefur verið hér á landi frá árinu 1984 og hentar sérlega vel í eldi. Framkvæmdaraðilar hafa nokkurra ára reynslu af ræktun Sagalax í Berufirði.“

Á bls. 16 komi þetta fram: „Laxinn sem fyrirhugað er að nota við eldið hefur verið ræktaður hér á landi frá árinu 1984 og hefur verið dreift á eldisstöðvar um allt land. Laxinn er kynbættur eldislax af norskum uppruna sem framleiddur hefur verið af Stofnfiski undir heitinu Sagalax og er ræktun hans ein helsta forsenda fyrir samkeppnishæfni íslenskra framleiðenda á markaði. Helstu samkeppnislönd ala lax þessarar gerðar þar sem hann hentar einstaklega vel í eldi. Stofnfiskur hefur unnið mikið þróunarstarf og hefur aðlagð laxinn að íslenskum aðstæðum.“ Þá segi á bls. 3 í ákvörðun Skipulagsstofnunar frá 8. júní 2011: „Fram kemur að Laxar fiskeldi ehf. muni nota kynbættan íslenskan eldislax af norskum uppruna ...“ Á bls. 9 segi: „Við málsmeðferð Skipulagsstofnunar hefur komið fram að almennt kunnir helstu umhverfisáhrif af laxeldi Laxar fiskeldis ehf. að stafa af laxi (af norskum uppruna) ...“

Nákvæmar upplýsingar um það hvaða laxastofn yrði notaður við laxeldi Laxa fiskeldis ehf. hafi því legið skýrt fyrir við leyfisveitinguna bæði hjá Skipulagsstofnun og stefnda. Rekstrarleyfið hafi verið gefið út á þeim forsendum að notaður yrði Sagalax-stofn við eldið en enginn annar stofn. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi því látið framleiða og alið seiði af Sagalax-stofni og hafi sjósetning seiðanna af þessum stofni farið fram. Þetta sé sami laxastofn og notaður sé í öllu sjókvíaeldi við strendur Íslands. Sá annmarki á rekstrarleyfi að ekki hafi verið tilgreint sérstaklega hvaða laxastofn yrði notaður sé fráleitt þess eðlis að það leiði til ógildingar þess, enda sé hvorki um verulegan annmarka að ræða né mæli rök með ógildingu leyfisins. Kæmi til þess að stefndi Laxar fiskeldi ehf. létu framleiða fyrir sig seiði af öðrum stofni eða settu út seiði af öðrum stofni í sjókvíar sínar, væri um brot á skilyrðum leyfisins að ræða og stefndi gæti fellt leyfið úr gildi.

Þá mótmælir stefndi því að Fiskistofu, og síðar stefnda, hafi verið skylt að fella rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. úr gildi þar sem starfsemi hafi ekki verið hafin, á grundvelli 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Í ákvæðinu, eins og það sé nú, sé mælt fyrir um hvernig rekstrarleyfi verði fellt úr gildi ef leyfishafar hefja ekki rekstur innan ákveðins tíma. Ákvæðið hafi tekið umtalsverðum breytingum frá því Fiskistofa gaf út rekstrarleyfi til Laxa fiskeldis ehf. hinn 15. mars 2012.

Þegar Fiskistofa gaf út rekstrarleyfi til Laxa fiskeldis ehf. hinn 15. mars 2012 hafi ákvæði 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi verið svohljóðandi: „Ef fiskeldisstöð hefur ekki innan 24 mánaða frá útgáfu rekstrarleyfis hafið starfsemi í samræmi við 8. gr. er Fiskistofu heimilt að fella rekstrarleyfið úr gildi. Sama gildir ef starfsemi fiskeldis-stöðvar stöðvast í 24 mánuði. Áður en gripið er til afturköllunar leyfis skv. 1. mgr. skal Fiskistofa ávallt veita rekstrarleyfishafa skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta.“

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segi að ákvæðið eigi sér samsvörun í eldri lögum. Tilgangurinn með ákvæðinu hafi samkvæmt athugasemdum með sambærilegu ákvæði sem kom fyrst í lög nr. 76/1970, með lögum nr. 83/2001, verið að sporna við því að fiskeldisstöðvar afli sér rekstrarleyfa ef ekki er fyrirhugaður raunverulegur rekstur á grundvelli leyfisins. Þá segi í athugasemdum við eldri ákvæði að fiskeldi sé takmörkuð auðlind og því nauðsynlegt að koma í veg fyrir að aðilar helgi sér staði víðs vegar um landið sem hagkvæmir eru til starfsemi fiskeldis án þess að hafa í hyggju að nýta sér þá aðstöðu og takmarka þannig aðgang að henni. Nokkur umræða hafi verið um að hætta sé á að aðilar vilji safna rekstrarleyfum í þeim tilgangi að auðvelt verði að koma þeim í verð síðar en með frumvarpinu sé hins vegar girt fyrir þennan möguleika þar sem bann verði við framsali, leigu og veðsetningu rekstrarleyfa.

Þannig hafi samkvæmt ákvæðinu, eins og það var 15. mars 2012, verið „heimild“ fyrir Fiskistofu að fella leyfi úr gildi ef starfsemin væri ekki hafin fyrir 15. mars 2014, en alls ekki skylda. Eins og fram komi í 2. mgr. ákvæðisins hafi Fiskistofu borið að gefa skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta áður en hægt væri að fella gilt rekstrarleyfi úr gildi. Slíkt hafi ekki verið gert af hálfu Fiskistofu. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi fjárfest í eldisbúnaði, seiðaeldisstöðvar byggðar upp, alin hafi verið upp seiði o.fl., allt í þeim tilgangi að nýta rekstrarleyfi til sjókvíaeldis í Reyðarfirði, og starfsemin því hafin löngu áður en fyrstu laxaseiði voru sett í sjókvíar. Stefnda sé ekki kunnugt um að Fiskistofa hafi fellt niður rekstrarleyfi til fiskeldis á grundvelli forsendubrests. Fiskistofu hafi engin skylda borið til að hafast að gagnvart stefnda Löxum fiskeldi ehf. samkvæmt þeim lögum sem giltu meðan sú stofnun fór með stjórnslu þessara mála og af þeim sökum hafi félagið verið með gilt rekstrarleyfi 1. janúar 2015, þegar breytingar á lögum nr. 71/2008 tóku gildi og stefndi tók við stjórnsluverkefnum Fiskistofu samkvæmt lögnum.

Stefndi bendir á að ákvæði 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi hafi verið breytt með 12. gr. laga nr. 49/2014 og hljóði nú fyrri tveir másl. 1. mgr. svo, en 2. mgr. sé óbreytt nema að stefndi Matvælastofnun sé þar tilgreind í stað Fiskistofu: „Ef fiskeldisstöð hefur ekki innan þriggja ára frá útgáfu rekstrarleyfis hafið starfsemi í samræmi við rekstraráætlun sem fylgdi umsókn samkvæmt ákvæðum 8. gr. skal Matvælastofnun fella rekstrarleyfið úr gildi. Matvælastofnun getur veitt undanþágu frá 1. másl. ef málefnaleg sjónarmið búa að baki töfinni, þó ekki lengur en 12 mánuði. [...]“

Með lögnum hafi stjórnslu með fiskeldi, þ.m.t. leyfisveitingar, verið færð frá Fiskistofu til stefnda, frá og með 1. janúar 2015, sbr. 23. gr. laga nr. 49/2014. Lögin tóku að öðru leyti en varðar breytingu á lögum um fiskeldi nr. 71/2008 gildi þann 29. maí 2014. Þar sem áður hafi verið heimild fyrir stjórnvöld til að fella niður rekstrarleyfi á grundvelli forsendubrests væri nú skylda.

Með þeirri breytingu sem hafi orðið á lögum nr. 71/2008 um fiskeldi með 12. gr. laga nr. 49/2014 hafi stefndi þurft að taka afstöðu til rekstrarleyfa sem voru í gildi. Það hafi þurft að meta hvaða áhrif hið nýja ákvæði um skyldu til niðurfellingar leyfis hefði og við hvaða tímamark ætti að miða. Mat stefnda hafi verið byggt á almennum sjónarmiðum um lagaskil og þeirri meginreglu að íþyngjandi lögum eða lagaákvæðum sé ekki beitt afturvirk.

Við matið hafi stefndi talið rétt að líta til væntinga allra rekstrarleyfishafa, þ.m.t. stefnda Laxa fiskeldis ehf., sem ekki höfðu fengið senda viðvörðun eins og lagaáskilnaður hafi verið um og þar með tækifæri til að komast hjá því að rekstrarleyfi yrði e.t.v. fellt úr gildi. Hefði verið byggt á því af stefnda að um forsendubrest væri að ræða strax í kjölfar lagabreytingar, hefði verið um mjög íþyngjandi og óréttmæta kröfu að ræða gagnvart rekstarleyfishöfum. Uppbygging sjókvíaeldis taki umtalsverðan tíma og kalli á miklar fjárfestingar, bæði í sjókvíabúnaði og framleiðslu seiða. Þá hafi sjónarmið um vandaða stjórnsluhætti verið lögð til grundvallar, m.a. að gera leyfishöfum kleift að skipuleggja rekstur og

fjárfestingar án þess að eiga að hættu að nýjar lagareglur myndu gjörbreyta því hvernig litið yrði á forsendubrest sem og hvaða afleiðingar slíkt hefði á rekstrarleyfi.

Við gildistöku laga nr. 49/2014, hinn 29. maí 2014, hafi verið í gildi rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. fyrir 6.000 tonna sjókvíaeldi. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi því mátt hafa réttmætar væntingar til þess að leyfið yrði ekki fellt úr gildi fyrr en í fyrsta lagi þremur árum eftir gildistöku breytinga á lagareglunni, þar sem kveðið hafi verið á um skyldu til niðurfellingar leyfis á þeim grundvelli að starfsemi væri ekki hafin. Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum um lagaskil, réttmætum væntingum, að íþyngjandi lagaákvæðum verði ekki beitt afturvirk og að teknu tilliti til vandaðra stjórnsýsluhátta, hafi það verið niðurstaða stefnda að veita stefnda Löxum fiskeldi ehf. svigrúm í þrjú ár frá gildistöku laga nr. 49/2014, til að ljúka við uppbyggingu á fiskeldi samkvæmt útgefnu rekstrarleyfi. Stefndi telur að lagarök hefðu verið til þess að miða við þrjú ár frá því að breyting á 15. gr. tók gildi, þ.e. 1. janúar 2015, en engu að síður hafi verið ákveðið af stefnda að miða við almenna gildistöku laganna hinn 29. maí 2014. Ákvörðun þessi hafi verið tilkynnt með bréfi, dags. 11. maí 2016, og stefnda Löxum fiskeldi ehf. gefinn 12 mánaða skrifleg viðvörðun og frestur til úrbóta í samræmi við 2. mgr. 15. gr. laga nr. 71/2008.

Rekstrarleyfi það sem krafist sé ógildingar á hafi miðað við framangreint verið í gildi frá útgáfu þess og engin lagaskilyrði verið fyrir afturköllun þess. Leyfið hafi ekki runnið út 15. mars 2014 eða síðar né hefði átt að fella það úr gildi eins og stefnandi heldur fram. Rekstrarleyfið hafi aldrei verið framlengt enda gildi það til 15. mars 2022. Ákvörðun stefnda um að veita skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta hafi ekki verið látin fyrirfarast en ómögulegt hafi verið vegna ákvæða 2. mgr. 15. gr. og almennra reglna stjórnsýsluréttar að fella leyfið niður án þess að veita skriflega viðvörðun og hæfilegan frest til þess að hefja starfsemina. Hafa verði í huga þær miklu fjárfestingar og undirbúningstíma sem laxeldi krefjist. Skrifleg viðvörðun hafi verið send og veittur frestur til 29. maí 2017 af stefnda. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi hafið starfsemi fyrir þann tíma og fyrstu seiðin verið sett út við Gripalda hinn 25. júní 2017. Rekstrarleyfið sé því í fullu gildi. Benda megi á í þessu sambandi að stefndi hafi heimild til að veita undanþágu frá þriggja ára frestinum í 12 mánuði til viðbótar þriggja ára frestinum ef málefnaleg sjónarmið búa að baki töfinni, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 15. gr. laga nr. 71/2008.

Stefndi hafnar þeirri fullyrðingu stefnanda að rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotin. Stefndi telur að ekki sé með nokkrum hætti hægt að túlka 1. gr. laga nr. 71/2008 þannig að Fiskistofa eða stefndi hafi átt að framkvæma sjálfstæða rannsókn á þeim atriðum sem þar eru tilgreind. Í 1. mgr. 8. gr. laganna komi fram að með umsókn um rekstrarleyfi skuli fylgja afrit af ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmdin sé ekki matsskyld. Ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi fylgt með umsókn Laxa fiskeldis ehf. þegar sótt hafi verið um rekstrarleyfi, sbr. 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Stefndi hafi kynnt sér ákvörðun Skipulagsstofnunar og álit um mat á umhverfisáhrifum frá 2002 áður en rekstrarleyfi var gefið út. Í rekstrarleyfi hafi verið kveðið á um allt sem beri að taka fram í slíku leyfi, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008, utan leyfilegrar tegundar í eldi. Þá hafi verið tekið fram í leyfinu að það væri háð skilyrðum reglugerða og annarra stjórnvaldsreglna, sem kunní að verða settar á grundvelli laga um fiskeldi.

Stefndi mótmælir jafnframt þeirri málsástæðu stefnanda að þrátt fyrir ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmdin væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum, hafi framkvæmdin verið háð mati á umhverfisáhrifum. Stefndi bendir á að fram hafi farið mat á umhverfisáhrifum vegna 6.000 tonna laxeldis í Reyðarfirði árið 2002 sem Samherji hf. hafi ætlað að framkvæma. Ekki hafi orðið af þeirri framkvæmd en Skipulagsstofnun komist að þeirri niðurstöðu að aðstæður hefðu ekki breyst frá því að matið var framkvæmt og því þyrfti ekki nýtt umhverfismat. Stefndandi hafi hvorki fært fram röksemdir né sýnt fram á með öðrum hætti, þ.m.t. gögnum, að mat Skipulagsstofnunar um að aðstæður hefðu lítið sem ekkert breyst frá því umhverfismatið fór fram, hafi verið rangt eða byggt á röngum eða vafasömum forsendum. Ákvörðun Skipulagsstofnunar hafi því verið í samræmi við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Einnig mótmælir stefndi því að veita hafi átt hagsmunaaðilum andmælarétt við útgáfu rekstrarleyfis, sbr. IV. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Tilskipun 2011/92/EBE hafi verið innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 138/2014 og hafi lögum nr. 106/2000 m.a. verið breytt í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Skipulagsstofnun stýri málsmeðferð við mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000. Það ferli sem varði aðkomu almennings að ákvörðunum sem stefndandi vísar til hafi þ.a.l. verið innleitt í lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Hvorki samkvæmt þeim lögum né lögum nr. 71/2008 um fiskeldi sé mælt fyrir um að auglýsa beri leyfisveitingu áður en leyfi er veitt. Sú aðkoma sem almenningi sé tryggð með framangreindri tilskipun felist í

aðkomu á fyrri stigum máls, þ.e. við umhverfismatsferlið. Verði talið að mælt sé fyrir um slíka skyldu í tilskipun hafi stefnda ekki borið að byggja á henni enda hafi hún ekki verið innleidd í íslenskan rétt.

Breyting á tilskipun 2011/92/EBE um mat á umhverfisáhrifum hafi verið gerð með tilskipun 2014/52/ESB. Stefndi tekur fram, vegna misskilnings sem virðist gæta af hálfu stefnanda, að íslenska ríkið hafi ekki innleitt tilskipunina frá 2014 í íslenska löggjöf og starfshópur vinni nú að því að semja frumvarp til breytinga á lögum nr. 106/2008. Því sé þ.a.l. mótmælt að tilvitnað ákvæði eða tilskipunin almennt gildi um útgáfu rekstrarleyfis stefnda.

Stefndi áréttar mótmæli við þeirri röngu fullyrðingu stefnanda að rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. hafi verið framlengt. Rekstrarleyfið hafi aldrei verið framlengt, heldur hafi það verið í gildi frá útgáfu. Stefndandi eða aðrir hafi því aðeins átt rétt á að koma að athugasemdum við upphaflegt mat á umhverfisáhrifum en ekki við útgáfu rekstrarleyfisins.

Hvað varðar samanburð valkosta segir stefndi að engin lagaskylda hafi verið eða sé fyrir hendi að láta fara fram mat á núll kosti við framkvæmd umhverfismats á grundvelli 2. mgr. 9. gr. laga nr. 106/2000, auk þess sem reglugerð nr. 1123/2005, sem stefndandi vísi til, hafi ekki verið í gildi árið 2002 þegar mat á umhverfisáhrifum hafi farið fram og hafi þ.a.l. ekki getað átt við um matið. Því hafi hvorki Samherja hf. né Löxum fiskeldi ehf. borið að láta fara fram mat á núll kosti.

Þá bendir stefndi á rekstrarleyfið frá 15. mars 2012, sem sé grundvöllur að starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. við sjókvíaeldi í Reyðarfirði, sé ívilnandi stjórnvaldsákvörðun byggð á lögum, tekin í kjölfar ákvörðunar Skipulagsstofnunar 8. júní 2001 um að ekki þyrfti nýtt mat á umhverfáhrifum þar sem aðstæður hefðu ekki breyst frá undangengnu umhverfismati samkvæmt lögum nr. 106/2000 með síðari breytingum. Leyfið myndi grunn að atvinnuréttindum stefnda Laxa fiskeldis ehf. sem séu stjórnarskrárvarin, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Leyfið teljist því til eignarréttinda stefnda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Engin vanræksla sem valdi ógildingu rekstrarleyfisins hafi átt sér stað heldur hafi það verið gefið út í samræmi við þágildandi lög og reglur.

Enn fremur mótmælir stefndi þeirri málsástæðu stefnanda að ekki standi lagaheimild til ráðstöfunar hafsvæðis undir fiskeldi á þeim grundvelli að íslenska ríkið fari með eignarráð yfir hafinu svo langt sem fullveldisréttur Íslands nær.

Stefndi telur að ákvæði laga nr. 73/1990 séu skýr um að þau taki einungis til auðlinda hafsbotsins og eigi ekki við eignarrétt ríkisins yfir hafinu á sama svæði, sbr. meðal annars 1. og 2. gr. laganna. Það sé því ljóst að gildissvið laganna nái ekki til nýtingar hafsvæðis undir fiskeldi og að þau eigi ekki við í máli þessu.

Rekstrarleyfi sem um ræðir hafi verið veitt á grundvelli laga, þ.e. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Með leyfinu hafi verið heimilað fiskeldi utan netlaga á svæði sem sé ekki undirorpið beinum eignarrétti íslenska ríkisins eða annarra. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 71/2008 komi fram að með umsókn um rekstrarleyfi skuli fylgja skilríki um heimild til afnota af landi, vatni og sjó. Hafsvæði utan netlaga teljist ólíkt auðlindum hafsbotsins til hafalmenninga sem enginn geti talið til beinna eignarréttinda yfir, sbr. t.d. 52. kapítula Landsleigubálks Jónsbókar sem sé í gildi. Um sé að ræða forráðasvæði íslenska ríkisins, sbr. lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Þar komi fram að innan 200 sjómílna efnahagslögsögunnar hafi íslenska ríkið m.a. fullveldisrétt að því er varðar hagnýtingu auðlinda í hafinu, lífrænna og ólífrænna, svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, sbr. 3. og 4. gr. laganna. Ríkið hafi því heimild til að setja lög og reglur sem gilda á svæðinu, þar með talið um nýtingu auðlinda.

Löggjafinn geti í skjóli fullveldisréttar síns leitt í lög ákvæði um nýtingu innan hafalmenninga og þannig undanskilið eða takmarkað réttindi almennings. Lög nr. 71/2008 um fiskeldi séu dæmi um slíka löggjöf, en sem önnur dæmi megi nefna lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og fyrrgreind lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Fram komi í 2. gr. laga nr. 71/2008 að þau taki til eldis vatnafiska og nytjastofna sjávar á „íslensku forráðasvæði“. Í 3. gr. laganna sé meðal annars að finna skilgreiningu á hugtakinu sjókvíaeldissvæði sem firði eða afmörkuðu hafsvæði fyrir sjókvíaeldi. Í 5. gr. laganna sé fjallað um heimildir ráðherra til að ákveða skiptingu fiskeldissvæða meðfram ströndum landsins og í 6. gr. heimildir til að takmarka eða banna veiðar á tilteknum svæðum. Hafi það verið gert með auglýsingum um friðunarsvæði, nr. 226 frá 15. mars 2001 og nr. 460 frá 27. maí 2004. Að sama skapi mæli lögin fyrir um leyfisveitingar stjórnvalda til starfseminnar og um eftirlit með henni.

Samkvæmt framangreindu telur stefndi það engum vafa undirorpið að lög nr. 71/2008 geri ráð fyrir að fiskeldi geti farið fram á hafsvæði innan íslensks forráðasvæðis. Það sé því til staðar fullnægjandi lagaheimild til starfseminnar og verði með engu móti séð að hún stangist á við stjórnarskrá. Um sé að ræða svæði sem ekki sé undirorpið beinum eignarrétti, en í samræmi við einkarétt íslenska

ríkisins til að setja lög innan íslensks forráðasvæðis hafi verið ákveðið að heimila fiskeldi og samhliða afnot af hafsvæðum með sérstökum lögum. Hvers konar lagaáskilnaður sem felst í stjórnarskránni eða meginreglum stjórnskipunarréttar sé því uppfylltur, enda hafi íslenska ríkið í samræmi við einkarétt sinn til að setja lög heimilað fiskeldi á ákveðnum svæðum og samhliða afnot af hafsvæði. Stefndi telur vart séð hvernig ákvæði 2. mgr. 40. gr. stjórnarskrárinnar eigi hér við, enda ekki um að ræða afnot af fasteign í skilningi laga.

Stefndi telur að röksemdir stefnanda séu því marki brenndar að þær grundvallist á almennri andstöðu hans við fiskeldi hér á landi. Þannig segi í stefnu að útgáfa og „framlenging“ rekstrarleyfis fyrir 6.000 tonna laxeldi í Reyðarfirði muni valda verulegum og óafturkræfum skaða á öllum villtum laxa- og silungastofnum í öllum ám Austfjarða á stuttum tíma og muni einnig setja í stórhættu alla villta laxastofna landsins á fáum árum. Stefnandi hafi einkum vísað til ótilgreindra erlendra rannsókna þessu til stuðnings, en þær fræðigreinar og fréttir sem stefnandi hafi lagt fram styðji með engu móti þessar fullyrðingar. Þessum staðhæfingum, sem og öðrum af sama meiddi, sé mótmælt sem ósönnum, röngum og villandi enda hafi þær verið hraktar með nýjustu rannsóknum á þessu sviði.

Stefndi mótmælir því að starfsemi Laxa fiskeldis ehf. brjóti gegn 1., 2. og 9. gr. náttúruverndarlaga og 1. og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 71/2008. Um þetta vísar stefndi til þess sem áður segir um að starfsemin byggist á sérlögum, lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, og hafi ákvörðun um rekstrarleyfi verið tekin á þeim grunni. Stefndi mótmælir því að starfsemin sé í andstöðu við markmið náttúruverndarlaga og dugi þar að vísa til markmiðsákvæðis laga nr. 71/2008.

Stefndi kveður að við umhverfismatsferli, ákvörðun Skipulagsstofnunar um að ekki þyrfti nýtt umhverfismat, og þegar tekin hafi verið ákvörðun um leyfisveitingu hafi það verið metið svo að starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. samræmist þessum markmiðum, enda hefði leyfið ella ekki verið veitt. Þá hafi verið sett margvísleg skilyrði fyrir leyfinu, svo sem hvað varðar eldisbúnað og vöktun, sem hafi jafnframt verið í samræmi við þau markmið að vernda umhverfið og villta fiskistofna. Það standist því með engu móti að starfsemin sé í andstöðu við lögin og þau markmið sem að er stefnt.

Stefndi leggur áherslu á að tilvitnuð ákvæði eigi það sammerkt að vera „markmiðsákvæði“ viðkomandi lagabálka og séu þau bæði almenn og matskennd. Áhrif markmiðsákvæða séu óbein, þ.e. þau geti haft þýðingu við túlkun á inntaki annarra réttarheimilda en ekki sé unnt að byggja beinan efnislegan rétt á þeim.

Stefndi telur tilvísun stefnanda til varúðarreglu 9. gr. náttúruverndarlaga ekki hafa þýðingu í máli þessu. Líkt og fram komi í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum komi það „fyrst og fremst til skoðunar þegar óvissa er til staðar eða þekkingarskortur um afleiðingar ákvarðana sem áhrif kunna að hafa á náttúruna.“ Segi svo að ef fyrir liggur „nægileg þekking eða vissa um afleiðingar ákvörðunar verður varúðarreglunni ekki beitt.“ Beri í slíkum tilvikum að „vega og meta mikilvægi ákvörðunar í ljósi neikvæðra afleiðinga hennar.“ Í málinu liggi fyrir ítarlegar upplýsingar um mögulega hættu og afleiðingar sem litið hafi verið til í leyfisferlinu. Þó svo að varúðarregla 9. gr. náttúruverndarlaga gildi einvörðungu þegar tekin er ákvörðun á grundvelli þeirra laga, sé engu að síður um að ræða meginreglu sem höfð sé hliðsjón af. Hafi því verið litið til meginreglunnar, en ákvörðun um leyfið verið tekin á grundvelli laga nr. 71/2008.

Stefndi mótmælir því sem röngu og ósönnuðu með öllu að starfsemi sú sem rekstrarleyfið var veitt fyrir hafi fyrir setningu náttúruverndarlaga nr. 60/2013 brotið gegn ákvæðum og meginreglum fyrri náttúruverndarlaga nr. 44/1999 að breyttu breytanda. Þessi málsástæða stefnanda sé óútskýrð með öllu. Því sé ekki hægt að taka afstöðu til hennar og hún vanreifuð í skilningi e-liðar 80. gr. laga nr. 91/1991.

Stefndi vísar til þess að stefnandi taki fram að starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. hljóti að fylgja „full bótaskylda“ gagnvart þeim aðilum sem verði að láta af eða draga verulega úr hagnýtingu á fasteignaréttindum sínum. Talið sé að það eigi eitt og sér að leiða til ógildingar rekstrarleyfis. Stefndi kveðst eiga erfitt með að átta sig á þýðingu þessara röksemda fyrir mál þetta, en hún varpi þó ljósi á þá staðreynd að aðilar að stefnanda hafi ekki orðið fyrir neinu tjóni af völdum starfsemi stefnda og að málsóknin beri mikinn keim af beiðni um lögfræðilega álitsgerð. Sérstök og hlutlæg ákvæði séu um skaðabætur vegna tjóns veiðiréttarhafa af völdum fiskeldis, sbr. 2. og 3. mgr. 18. gr. laga um fiskeldi, og gildi þar meginregla skaðabótaréttarins um að stefnanda beri að sýna fram á og sanna tjón sitt. Það hafi ekki verið gert og því teljist meint tjón ósannað með öllu.

Stefndi telur að það séu til staðar sjónarmið sem mæli gegn ógildingu ákvörðunar um veitingu rekstrarleyfis. Það verði að telja óhóflega ósanngjarnt og viðurhlutamikið að ógilda ákvörðunina vegna þess óhagræðis og/eða tjóns sem það geti valdið rekstrarleyfishafa stefnda Löxum fiskeldi ehf. Stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi hafið starfsemi í góðri trú. Félagið hafi sótt um rekstrarleyfi á grundvelli

ákvörðunar Skipulagsstofnunar 8. júní 2011 um að framleiðsla á 6.000 tonnnum af laxi í sjókvíum í Reyðarfirði væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og skyldi því ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Rekstrarleyfið hafi verið veitt í samræmi við þágildandi lög og reglur sem stefndi Laxar fiskeldi ehf. byggir atvinnustarfsemi sína á með tilheyrandi kostnaði, sbr. til hliðsjónar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Ógilding rekstrarleyfis myndi leiða til eyðileggingar mikilla verðmæta sem ekki verði réttlætt nema annmarkar teljist verulega miklir. Verði talið að um einhvers konar annmarka á rekstrarleyfi sé að ræða verði að benda á að þeir séu ekki verulegir og framangreind sjónarmið mæli gegn ógildingu leyfisins.

Stefndi áréttar að það sé pólitísk ákvörðun að leyfa fiskeldi í Reyðarfirði og á öðrum völdum stöðum í kringum landið, enda hafi hættan ekki verið metin meiri en svo að áhættumat mæli með auknu fiskeldi, þ. á m. í Reyðarfirði.

Stefndi byggir að lokum á því að sýkna verði hann af öllum kröfum stefnanda sakir tómlætis. Aðilar stefnanda hafi haft tök á að koma að athugasemdum við mat á umhverfisáhrifum árið 2002 en ekki gert það. Rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. sem krafist er ógildingar á hafi verið gefið út 15. mars 2012. Stefna málsins hafi verið þingfest í apríl 2017 eða um fimm árum eftir útgáfu leyfisins. Stefndandi hafi látið undir höfuð leggjast að koma að sjónarmiðum og athugasemdum á þeim stigum málsins þar sem hann hafi haft til þess tækifæri samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, auk þess að höfða ekki dómsmál fyrr en hálfum áratug eftir útgáfu leyfisins. Verði því að telja óhjákvæmilegt að stefndandi hafi glatað fyrir tómlæti rétti sínum, teljist hann einhver hafa verið, til að hafa uppi kröfur um ógildingu rekstrarleyfisins.

Stefndi mótmælir málsástæðu stefnanda um að starfsmaður stefnda Matvælastofnunar hafi verið vanhæfur og telur hana of seint fram komna.

Um lagarök vísar stefndi einkum til 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, laga nr. 71/2008 um fiskeldi, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglna stjórnsýsluréttar, laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, reglugerða nr. 401/2012 og 1170/2015 um fiskeldi, tilskipunar 2011/92/ESB, laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð auk almennra sjónarmiða um tómlæti.

Krafa stefnda um málskostnað úr hendi stefnanda styðst við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

V.

Eins og rakið hefur verið fékk stefndi Laxar fiskeldi ehf. hinn 15. mars 2012 útgefið rekstrarleyfi frá Fiskistofu til að stunda eldi á laxi í sjókvíum í Reyðarfirði, allt að 6.000 tonn af laxi árlega. Með lögum nr. 49/2014, um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi, var stjórnslá vegna útgáfu rekstrarleyfa og eftirlits með fiskeldi flutt til stefnda Matvælastofnunar. Stefnandi höfðaði mál þetta 4. apríl 2017, rúmum fimm árum eftir að framangreint rekstrarleyfi var gefið út og krefst þess að leyfið verði fellt úr gildi, en stefnandi telur að hlunnindi þeirra veiðifélaga sem eiga aðild að stefnanda muni skerðast ef laxeldið nær fram að ganga, en félögin fara með veiðirétt landeigenda við tilteknar ár á Austfjörðum. Vísar stefnandi í þessu sambandi til hættu sem fylgi slysasleppingum og erfðablöndun laxa.

Til grundvallar rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. lá ákvörðun Skipulagsstofnunar, dags. 8. júní 2011, um að fyrirhuguð 6.000 tonna framleiðsla á laxi í sjókvíum stefnda Laxa fiskeldis ehf. væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðun Skipulagsstofnunar var kærnanleg til umhverfisráðherra samkvæmt 14. gr. laga nr. 106/2000 og var kærufrestur til 11. júlí 2011 en enginn aðila stefnanda kærði ákvörðunina. Þá var veiting rekstrarleyfisins til stefnda Laxa fiskeldis ehf. kærnanleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi en veiting leyfisins var ekki kærð. Þar sem mjög langt er um liðið frá því að rekstrarleyfið var veitt og vegna réttmætra væntinga leyfishafa þarf mikið að koma til svo að leyfið verði ógilt.

Í máli þessu gerðu stefndu aðallega kröfu um að málinu yrði vísað frá dómi þar sem stefnandi hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins en þeirri kröfu stefndu var hafnað með úrskurði dómsins 8. mars 2018. Er ekkert komið fram í málinu sem breytir þeirri niðurstöðu. Þá er hafnað kröfu stefndu um sýknu á grundvelli aðildarskorts. Þrátt fyrir að stefnandi, eða veiðifélögin, hafi ekki verið aðilar að þeirri stjórnvaldsákvörðun að veita rekstrarleyfið getur stefnandi átt aðild að málinu á grundvelli nábylisréttar.

Löggjafinn hefur með lögum nr. 71/2008 sett sérstök lög um fiskeldi og fara þau lög ekki í bága við náttúruverndarlög nr. 60/2013, eða eldri náttúruverndarlög. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi er markmið þeirra að skapa

skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skal í því skyni 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 því markmiði skal tryggt að eldisbúnaður og framkvæmd í sjókvíaeldi standist ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldismannvirki í sjó. Í 2. mgr. 1. gr. er sérstaklega kveðið á um að við framkvæmd laganna skuli þess ávallt gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu.

Þá kemur fram í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum nr. 71/2008 að markmið með setningu sérstakra laga um fiskeldi sé að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Deilur hafi orðið milli þeirra sem veiðirétt eiga að villtum ferskvatnsfiskstofnum og þeirra sem vilja stunda fiskeldi. Eigi að síður séu bundnar við það vonir að fiskeldi geti eflt atvinnulíf og byggð í landinu og þannig skilað þjóðarbúinu umtalsverðum tekjum, svo sem raun hafi á orðið með öðrum þjóðum. Með gildistöku laganna sé ætlunin því sú að stuðla eftir föngum að möguleikum manna til fiskeldis og setja þeirri atvinnugrein jafnframt skýrar reglur og umgjörð. Á hinn bóginn sé það skýrt að vöxtur og viðgangur atvinnugreinarinnar eigi ekki að gerast á kostnað viðgangs og nýtingar villtra fiskstofna. Í þessari takmörkun felist í raun að þegar ekki fari saman annars vegar hagsmunir þeirra sem veiðirétt eiga samkvæmt lax- og silungsveiðilögum og hins vegar hagsmunir þeirra sem fjallað er sérstaklega um í frumvarpinu víki hinir síðarnefndu. Sjái þessa m.a. stað í 6. gr. um staðbundið bann við starfsemi, 13. gr. um veiðar fisks sem sleppur og í bótareglum 2. og 3. mgr. 18. gr.

Aðilar máls þessa hafa lagt fram ýmis gögn um laxeldi og áhrif þess á umhverfið. Samkvæmt þeim gögnum er ljóst að slysasleppingar og erfðablöndun laxa er staðreynd. Löggjafinn hefur beinlínis gert ráð fyrir þessari hættu en um leið sett fiskeldi reglur til að ekki verði röskun á vistkerfi villtra fiskstofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra verði ekki stefnt í hættu. Þannig er að finna í lögum um fiskeldi, og reglugerðum settum samkvæmt þeim, ákvæði um rekstrarleyfi til fiskeldis, starfrækslu fiskeldisstöðva, eftirlit og afturköllun rekstrarleyfis. Þá er stjórnvöldum heimilt að ákveða staðbundið bann við starfsemi og ákveða friðunarsvæði í sjó. Einnig er til staðar umhverfissjóður sjókvíaeldis sem hefur það markmið að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíaeldis. Með sjóðnum skal m.a. greiða kostnað við rannsóknir vegna burðarþolsmats, vöktunar og annarra verkefna sem stjórn sjóðsins ákveður. Ráðstöfunarfé sjóðsins er byggt á árlegri fjárveitingu á

grundvelli fjárheimildar í fjárlögum og arði af eigin fé, en rekstrarleyfishafa sjókvíaeldis ber að greiða árlegt gjald fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða.

Gert er ráð fyrir starfsemi eins og laxeldi stefnda Laxa fiskeldis ehf. í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Fiskeldi stefnda Laxa fiskeldis ehf. er ekki innan skilgreinds friðunarsvæðis og með úttekt stefnda Matvælastofnunar 23. júní 2017 var staðfest að stefndi Laxar fiskeldi ehf. stæðist ströngustu staðla sem gerðir eru fyrir fiskeldi. Fyrir liggur ítarleg skýrsla Hafrannsóknastofnunar frá 14. júlí 2017 um áhættumat vegna mögulegrar erfðablöndunar milli eldislaxa og náttúrulegra laxastofna á Íslandi, sem unnin var í samstarfi við erlenda sérfræðinga á sviði stofnerfðafræði. Þar kemur fram að áhættumatið verður sannreynt og uppfært reglulega með viðamikilli vöktun í laxveiðiánum. Frumforsenda greiningarinnar sé að náttúrulegir laxastofnar skaðist ekki. Sé tekið til varúðarsjónarmiða sé miðað við að fjöldi eldislaxa verði ekki meira en 4% í ánum en erfðablöndun verði mun minni. Þá segir í skýrslunni að dreifingarlíkan geri almennt ráð fyrir litlum áhrifum á náttúrulega stofna fyrir utan fjórar ár sem þurfi að vakta sérstaklega, m.a. Breiðdalsá í Breiðdalsvík. Niðurstaða matsins er að ásættanlegt sé að leyfa allt að 71.000 tonna framleiðslu af frjóum eldislaxi hér við land, þar af 21.000 tonn á Austfjörðum, en ársframleiðsla í íslensku laxeldi sé um 10.000 tonn. Helsta ástæðan fyrir þessari niðurstöðu sé sú að eldisvæðin séu í mikilli fjarlægð frá helstu laxveiðiám og laxeldi bannað á mjög stórum hluta strandlengjunnar. Í Noregi og Skotlandi séu eldisvæðin hins vegar í mjög mikilli nálægð við helstu laxveiðiár og því verði blöndunaráhrifin mun meiri í þessum löndum. Til viðbótar séu lagðar til mótvægisáðgerðir til að sporna við erfðablöndun. Samkvæmt þessari skýrslu fær sú fullyrðing stefnanda ekki staðist að rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. fyrir 6.000 tonna laxeldi í Reyðarfirði muni valda „verulegum og óafturkræfum skaða á öllum villtum laxastofnum í öllum ám Austfjarða á stuttum tíma og muni einnig setja í stórhættu alla villta laxastofna landsins á fáum árum.“ Málsástæður stefnanda er lúta að skaðsemi laxeldisins varða í raun ekki lögmæti tiltekinnar athafnar eða ákvörðunar stjórnvalds heldur miða að því að dómstólar kveði á um að laxeldi í sjókvíum sé almennt ekki heimilt en það er ekki á valdi dómstóla að gera það.

Stefnandi heldur því fram að fella beri rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. úr gildi þar sem leyfilegur eldisstofn hafi ekki verið tilgreindur í leyfinu eins og mælt sé fyrir um í 10. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Í tilkynningu stefnda Laxa fiskeldis ehf. til Skipulagsstofnunar, dags. 12. apríl 2011, samkvæmt 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, um fyrirhugað fiskeldi, kom fram að notaður yrði Sagalax, sem hefði verið ræktaður hér á landi frá árinu 1984. Í

ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu, dags. 8. júní 2011, var jafnframt gengið út frá því að notaður yrði lax af norskum uppruna. Einnig liggur fyrir í gögnum málsins bréf stefnda Matvælastofnunar, dags. 6. júlí 2017, þar sem vísað var í tölvupóst þar sem stefndi Laxar fiskeldi ehf. óskaði eftir staðfestingu stefnda Matvælastofnunar á heimild stefnda til að nota SAGA-stofn samkvæmt rekstrarleyfinu. Í téðu bréfi stefnda Matvælastofnunar segir að það sé ljóst að rekstrarleyfið hafi verið gefið út á þeirri forsendu að notaður yrði SAGA-stofn og að stefndi Laxar fiskeldi ehf. hefði heimild til að nota þann stofn við eldisstarfsemi sína í Reyðarfirði. Þá kemur fram í rekstrarleyfinu sjálfu að verði verulegar breytingar á forsendum fyrir rekstri fiskeldisstöðvar, s.s. er varðar eldistegund eða eldisaðferðir, skuli sækja um leyfi að nýju. Að öllu þessu virtu getur þessi annmarki á leyfinu eins og hér á stendur ekki leitt til þess að það verði ógilt.

Þá byggir stefnandi á því að það hafi borið að fella rekstrarleyfið úr gildi þar sem það hafi runnið út samkvæmt 15. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Samkvæmt 15. gr. laganna eins og ákvæðið var áður en því var breytt með lögum nr. 49/2014, sem tóku gildi 26. maí 2014 en 1. janúar 2015 hvað varðar 15. gr. laganna, var heimilt að fella leyfi úr gildi hefði fiskeldisstöð ekki hafið starfsemi innan tveggja ára. Stefnandi heldur því fram að rekstrarleyfið hafi því runnið út 15. mars 2014. Þessari málsástæðu stefnanda er hafnað enda var á þessum tíma um að ræða heimildarákvæði en ekki skyldu. Með breytingarlögum nr. 49/2014 var hins vegar kveðið á um að stefndi Matvælastofnun skuli fella leyfi úr gildi hafi starfsemi ekki hafist innan þriggja ára frá útgáfu rekstrarleyfis, en stefnda Matvælastofnun er heimilt að veita undanþágu frá þessu ef málefnaleg sjónarmið búa að baki töfinni, þó ekki lengur en 12 mánuði. Ávallt skal veita rekstrarleyfishafa skriflega aðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta áður en leyfi er afturkallað. Stefnandi telur að samkvæmt þessu hafi borið að fella leyfið úr gildi 15. mars 2015. Stefndi Matvælastofnun kveður hins vegar að við breytinguna á 15. gr. laganna, með lögum nr. 49/2014, hafi verið litið svo á að stefndi Laxar fiskeldi ehf. hafi mátt hafa réttmætar væntingar til þess að leyfið yrði ekki fellt úr gildi fyrr en í fyrsta lagi þremur árum eftir gildistöku breytinganna og eru þau sjónarmið ekki ómálefnaleg. Í skriflegri aðvörðun stefnda Matvælastofnunar, dags. 11. maí 2016, um afturköllun rekstrarleyfis, var stefnda Löxum fiskeldi ehf. veittur frestur miðað við almenna gildistöku laganna 26. maí 2014 en ekki 1. janúar 2015, þegar breytingar á 15. gr. tóku gildi. Þannig var stefnda Löxum fiskeldi ehf. veittur frestur til 29. maí 2017. Fyrir liggur að stefndi Laxar fiskeldi hafði hafið starfsemi innan þess tíma, en í gögnum málsins kemur t.d. fram að stefndi Laxar fiskeldi ehf. hefði frá því í febrúar 2016 verið með eldi á laxaseiðum í Ölfusi til að setja í sjókvíar í Reyðarfirði. Þá verður að horfa til þess að ávallt lá fyrir, strax í matsskýrslu stefnda

Laxa fiskeldis ehf. til Skipulagsstofnunar í apríl 2011, að starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. myndi ekki hefjast að fullu fyrir en á árinu 2018 og í rekstrarleyfinu sjálfu segir að leyfið gildi í tíu ár frá útgáfudegi, til 15. mars 2022. Að öllu þessu virtu er því hafnað að fella beri rekstrarleyfið úr gildi á grundvelli þess að það hafi runnið út eða að borið hafi að fella það úr gildi.

Einnig er því hafnað að ógilda beri rekstrarleyfið á grundvelli þess að rannsóknarregla og andmælaréttur hafi verið brotinn. Stefnandi, eða veiðifélagin, voru ekki aðilar máls. Fiskistofu, sem var fyrirrennari stefnda Matvælastofnunar við útgáfu rekstrarleyfa, bar því ekki að veita þeim andmælarétt samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ákvæði í lögum nr. 106/2006, um umhverfisáhrif, varðandi þátttökurétt almennings, þ.e. rétt til upplýsinga og rétt til að koma að athugasemdum og gögnum við málsmeðferð, eiga ekki við um veitingu rekstrarleyfa samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, eins og stefnandi virðist halda fram, heldur vísar 4. mgr. 10. gr. laga nr. 71/2008, sem stefnandi byggir á, til þess að við útgáfu rekstrarleyfis beri að gæta þess að metið hafi verið hvort framkvæmd sé matsskyld á grundvelli laga nr. 106/2000 um umhverfisáhrif. Tillaga að starfsleyfi var auglýst opinberlega og áttu veiðifélagin kost á að koma að andmælum. Einnig var niðurstaða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum auglýst opinberlega. Þá var það ekki hlutverk Fiskistofu að framkvæma sjálfstæða rannsókn á því hvort fyrirhuguð starfsemi samrýmdist markmiðum laga nr. 71/2008 um fiskeldi, eins og þeim er lýst í 1. gr. Fiskistofu bar heldur ekki að meta hvort starfsemin væri háð mati á umhverfisáhrifum enda var það hlutverk Skipulagsstofnunar. Samkvæmt 1. viðauka við lög nr. 106/2000 um umhverfisáhrif fellur starfsemi stefnda Laxa fiskeldis ehf. ekki undir framkvæmdir í flokki A, sem eru ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum, heldur flokk B, þ.e. að þær skuli háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Skipulagsstofnun komst að þeirri niðurstöðu að starfsemin væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og væri ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Dómurinn fellst á með stefnanda að sá annmarki var á matsskýrslu að ekki var fjallað um aðra valkosti en valkost framkvæmdaaðila og fór því ekki fram neinn samanburður á umhverfisáhrifum mismunandi kosta. Þegar ekki er gerður samanburður umhverfisþátta þeirra valkosta sem til greina koma getur verið um ógildingar annmarka að ræða. Við aðalmeðferð málsins kom fyrir dóm Egill Þórarinnsson, sérfræðingur á sviði umhverfismats hjá Skipulagsstofnun. Fram kom hjá vitninu að notkun á geldlaxi og eldi í lokuðum sjókvíum væri í dag á tilraunastigi og þessir valkostir hafi ekki verið raunhæfir á sínum tíma. Þá hafi eldi á landi á umræddum stað varla verið mögulegt. Að þessu virtu og eins og hér stendur á getur sá

annmarki að ekki var fjallað um aðra valkosti ekki leitt til þess að rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. verði nú ógilt. Ekki hefur verið sýnt fram á neina aðra annmarka á ákvörðun Skipulagsstofnunar sem geta leitt til þess að rekstrarleyfið verði ógilt.

Stefnandi heldur því enn fremur fram að lagaheimild skorti til að afhenda stefnda Löxum fiskeldi ehf. afnot af því hafsvæði þar sem starfsemin fari fram. Um er að ræða hafsvæði utan netlaga en innan landhelgi Íslands. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins er íslenska ríkið eigandi svæðisins. Svæðið er á forráðasvæði íslenska ríkisins samkvæmt lögum nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og hefur ríkið því heimild til að setja lög og reglur um nýtingu auðlinda, eins og gert hefur verið með lögum nr. 71/2008 um fiskeldi. Þessari málsástæðu stefnanda er því hafnað.

Stefnandi byggir að lokum á því að starfsmaður stefnda Matvælastofnunar, Gísli Jónsson dýralæknir, hafi verið vanhæfur til meðferðar á rekstrarleyfi stefnda Laxa fiskeldis ehf. og þetta valdi ógildingunni rekstrarleyfisins. Nánar tiltekið heldur stefnandi því fram að starfsmaðurinn hafi átt persónulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta af málinu þar sem hann hafi starfað að hluta sjálfstætt vegna þjónustu við laxeldisfyrirtæki, þ.e. með því að selja bóluefni til eldisfyrirtækja. Stefndu mótmæla þessari málsástæðu sem of seint fram kominni. Hér verður að líta til þess að mál þetta er höfðað 4. apríl 2017 en á þeim tíma virðist stefnandi ekki hafa haft tilefni til að tefla fram þessari málsástæðu. Verður því tekin afstaða til þessarar málsástæðu stefnanda. Umræddur starfsmaður kom ekki að útgáfu rekstrarleyfisins heldur veitti fyrir hönd Matvælastofnunar umsögn til Skipulagsstofnunar og var umsögnin aðeins ein af mörgum umsögnum. Þá liggur ekkert fyrir um að fjárhagslegir hagsmunir starfsmannsins hafi verið svo verulegir að aðkoma hans að undirbúningi málsins geti hér leitt til þess að rekstrarleyfið verði ógilt. Er þessari málsástæðu stefnanda því hafnað.

Með vísan til alls framangreinds er hafnað kröfu stefnanda um að ógilt verði rekstrarleyfi sem Fiskistofa veitti stefnda Löxum fiskeldi ehf. hinn 15. mars 2012 til reksturs stöðvar til sjókvíaeldis á laxi í Reyðarfirði.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Dóm þennan kveður upp Sandra Baldvinsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndu, Laxar fiskeldi ehf. og Matvælastofnun, eru sýkn af kröfum stefnanda, Náttúruvernd 2 málsóknarfélags.

Málskostnaður fellur niður.

Sandra Baldvinsdóttir