



Minnisblað

Viðtakandi	Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis	Dagsetning	19. apríl 2024
Sendandi	Innviðaráðuneyti	Málsnúmer	IRN24030052
		Tilgangur	Til upplýsingar

Breytt stjórnýslufrákvæmd vegna byggingarleyfis sjókvía

I. Inngangur

Þann 22. febrúar óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir minnisblaði innviðaráðuneytisins um breytta stjórnýslufrákvæmd Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar vegna veitingar byggingarleyfa fyrir sjókvíar. Var óskað eftir upplýsingum um hvað fælist í breyttri stjórnýslufrákvæmd stofnunarinnar og á hvaða lagagrundi hún byggir sem og upplýsingum um hvort breytt stjórnýslufrákvæmd muni hafa áhrif á þær kröfur sem gerðar eru til leyfishafa varðandi umhverfisáhrif eða mat á umhverfisáhrifum.

II. Lagagrundvöllur

Samkvæmt 13. tölul. 3. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 teljast mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu til mannvirkja samkvæmt lögnum og eru þar af leiðandi byggingarleyfis skyld skv. 9. gr. laganna. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir að dæmi um þetta séu fiskeldiskvíar, olíuborpallar, olíuleiðslur og aðrar neðansjávarlagnir. Hefur ákvæði laganna að þessu leyti verið óbreytt frá gildistöku laganna. Skv. 3. mgr. 9. gr. laganna er það HMS (áður Mannvirkjastofnun) sem veitir byggingarleyfi vegna mannvirkja á hafi utan sveitarfélagamarka.

Í lögum um fiskeldi nr. 71/2008 var frá upphafi fram til ársins 2019, kveðið á um í 2. mgr. 8. gr. að með umsókn um rekstrarleyfi skyldi fylgja leyfi til mannvirkjagerðar en það getur verið annað hvort byggingarleyfi skv. lögum um mannvirki eða framkvæmdaleyfi skv. skipulagslögum nr. 123/2010, sé framkvæmd ekki byggingarleyfis skyld. Þá hefur allt frá árinu 2003 verið kveðið á um að með umsókn um leyfi vegna fiskeldis skyldi m.a. fylgja leyfi til mannvirkjagerðar í þeim reglugerðum sem gilt hafa um starfsemina, nú reglugerð um fiskeldi nr. 540/2020. Frá árinu 2015 hefur jafnframt verið að finna tilvísun í að tilteknir þættir varðandi fiskeldi skuli uppfylla staðalinn NS 9415, sem er norskur staðall um tæknilegar kröfur til m.a. hönnunar, uppsetningar og reksturs sjókvía.

Þrátt fyrir ákvæði mannvirkjalöggjafar og fiskeldislöggjafar þá virðist sem ekki hafi orðið til nein stjórnýslufrákvæmd í kringum umsóknir og/eða útgáfu byggingarleyfis í tengslum við sjókvíar. Sjókvíar eru óhefðbundin mannvirki í skilningi laga um mannvirki og falla í mörgum tilvikum illa að þeim kröfum sem gerðar eru í lögnum og/eða í byggingarreglugerð. Þannig er hvergi í byggingarreglugerð fjallað um sjókvíar eða hvaða tæknilegar kröfur eru gerðar til þeirra. Einu tæknilegu kröfurnar sem er að finn í íslenski löggjöf koma fram í reglugerð um fiskeldi, sem fyrr hefur verið fjallað um, þar sem vísað er til staðalsins NS 9415.

Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) nr. 9/2012 þar sem kærð var ákvörðun Umhverfisstofnunar um að veita starfsleyfi til framleiðslu á 6 þúsund tonnum af laxi á ári í sjókvíum í Reyðarfirði kemur eftirfarandi fram í niðurlagi úrskurðar:

„Fyrir liggur að framkvæmdir í tengslum við hið kærða starfsleyfi eru ekki hafnar eða fyrirhugaðar á næstunni en áður en til þeirra getur komið þarf að afla rekstrarleyfis samkvæmt lögum nr. 71/2008 um



fiskeldi auk framkvæmda- og /eða byggingarleyfa samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 og lögum um mannvirki nr. 160/2010.“

Framkvæmd virðist þó ekki hafa breyst í kjölfar þessa úrskurðar, þ.e. að sótt hafi verið um framkvæmdar- eða byggingarleyfi fyrir sjókvíar en í honum er ekki tekið af skarið um í hvaða tilvikum sjókvíar eru byggingarleyfisskyldar.

Sjókvíar eru óhefðbundin mannvirki í skilningi mannvirkjalaga á sama tíma og umfangsmikil laga- og reglugerðarumgjörð gildir þegar um starfsemina og þar á meðal um þær tæknilegu kröfur sem gerðar eru til mannvirkisins sem slíks. Í lok árs 2022 kvað úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála upp tvo úrskurði þar sem m.a. var fjallað um hvort sjókvíar gætu talist til mannvirkja. Í niðurstöðu nefndarinnar kom eftirfarandi fram: „Telja verður að botnföst mannvirki í sjó, svo sem fastar fiskeldiskvíar og tengd mannvirki, fóðurprammar og/eða aðstöðuhús á flotkví teljist til mannvirkja skv. 4. gr. laga nr. 132/1999, en mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu teljast til mannvirkja skv. 13. tölul. 3. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.“

Í kjölfar þessa úrskurða var málið tekið til athugunar hjá HMS þar sem tekið var til skoðunar að hvaða marki sjókvíar væru byggingarleyfisskyld mannvirki og hvernig framkvæmd við leyfisveitingu hins opinbera vegna sjókvíaeldis hafði verið háttáð með tilliti til þess en fiskeldisstarfsemi hefur farið fram í sjókvíum á Vestfjörðum og Austfjörðum á undanförunum árum án þess að byggingarleyfis hafi verið aflað.

Þann 13. febrúar 2024 tilkynnti Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) um breytta stjórnarsýsluframkvæmd vegna byggingarleyfa fyrir sjókvíar sem teljast mannvirki í skilningu laga um mannvirki nr. 160/2010, og eru utan netlaga. Frá og með 15. febrúar 2024 yrði gerð krafa um byggingarleyfi vegna nýrra byggingarleyfisskyldra sjókvía sem rekstraraðilar hyggjast setja niður utan netlaga.

Frá því að tilkynnt var um breytta stjórnarsýsluframkvæmd hefur ein umsókn um byggingarleyfi verið til meðferðar hjá stofnuninni og hefur stofnunin verið að móta verklag vegna slíkra umsókna. Rétt er þó að benda á að í byggingarreglugerð er ekki er að finna sérstakar kröfur um sjókvíar heldur eru tæknilegar kröfur til þeirra að finna í lögum um fiskeldi nr. 71/2008 og reglugerð um fiskeldi nr. 540/2020 sem taka m.a. til kvíarinnar sjálfrar, flotkraga, fleka og festingar.

III. Áhrif á kröfur sem gerðar eru vegna mats á umhverfisáhrifum.

Rétt er að benda á að lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 falla ekki undir málefnasvið innviðaráðherra heldur undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra en skv. 1. gr. laganna er markmið þeirra:

- a. sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd sem vinna skal að með umhverfismati framkvæmda og áætlana sem eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif,
- b. skilvirkni við umhverfismat framkvæmda og áætlana,
- c. að almenningur hafi aðkomu að umhverfismati framkvæmda og áætlana og samvinna aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna umhverfismats framkvæmda og áætlana.

Samkvæmt c-lið 2. gr. sömu laga gilda þau m.a. m framkvæmdir sem kynna eða eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, sbr. 1. viðauka við lögin.

Í 25. gr. laganna kemur fram að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar sem fellur undir lögin fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir um umhverfismat framkvæmda eða ákvörðun um að framkvæmdin sé ekki háð umhverfismati. Þá skuli álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat framkvæmdar lagt til grundvallar við afgreiðslu umsókna um leyfi til framkvæmdar, skv. e-lið 17. gr. Með leyfi til framkvæmdar



er átt við m.a. framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulagslögum, byggingarleyfi samkvæmt lögum um mannvirki, starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og önnur sambærileg leyfi sem varða meginþætti framkvæmdar og/eða starfsemi og umhverfisáhrif þeirra, sbr. 5. tölul. 3. gr. laganna.

Þannig virðist ekki skipta máli hvort um er að ræða byggingarleyfisskylda framkvæmd eða framkvæmd sem háð er annars konar leyfum þegar kemur að því hvort eða hvernig umhverfismat skv. lögum nr. 111/2021 er framkvæmt. Hins vegar beri HMS að leggja til grundvallar umhverfismat framkvæmdar við mat á því hvort byggingarleyfi verður veitt og að byggingarleyfi verði ekki gefið út fyrr en fyrir liggur álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat. Þá geta komið fram kröfur eða skilyrði í umhverfismatinu sem taka þarf tillit til við útgáfu leyfis til framkvæmda.