

Árið 2026, föstudaginn 28. ágúst, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Geir Oddsson auðlindafræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2606010, kæra á ákvörðun Matvælastofnunar frá 11. maí 2026 um að endurnýja rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á laxi í Arnarfirði FE-1105.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 10. júní 2026, kærir Míla hf. ákvörðun Matvælastofnunar frá 6. maí 2026 um endurnýjun rekstrarleyfis Arnarlax ehf. vegna sjókvíaeldis í Arnarfirði, sem birt var á vef stofnunarinnar 11. maí 2026. Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Til vara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og málinu vísað aftur til Matvælastofnunar til meðferðar að nýju. Loks er til þrautavara gerð krafa um að hið kærða leyfi verði bundið nánar greindum skilyrðum sem varða flutninga á botnfestingum sjókvía frá helgunarsvæði sæstrengs Mílu í Arnarfirði sem og að „starfsemi verði ekki heimiluð nema fyrir liggi samræmi við gildandi strandsvæðisskipulag og fjarskiptalög.“
2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Matvælastofnun 28. júlí 2026.

Málavextir

3. Árið 2016 hlaut Arnarlax rekstrarleyfi fyrir 10.000 tonnum af eldisfiski (frjóum laxi) á sex hnitsettum sjókvíaeldissvæðum í Arnarfirði, þ.e. Steinanesi, Haganesi, Tjaldaneseyrum, Hlaðsbót, Hringsdal og Kirkjubóli. Eldið er að jafnaði á tveimur sjókvíaeldissvæðum í senn og að loknu því tímabili eru eldissvæðin hvíld í samræmi við rekstrarleyfi, að því greinir í gögnum frá leyfishafa.
4. Við eldissvæði Arnarlax sem kennt er við Tjaldaneseyrar er fjarskiptastrengur. Árið 2015 þegar unnið var að undirbúningi fiskeldis var Arnarlax í samráði við Mílu vegna nálægðar ráðgerðrar eldisstarfsemi við fjarskiptastrenginn. Einnig var samráð milli þessara aðila þegar legu eldiskvía var breytt árið 2019 og þær færðar nær strengnum. Kærandinn Míla er eigandi og rekstraraðili sæstrengs í Arnarfirði. Kemur fram af hálfu félagsins að strengurinn sé hluti mikilvægra fjarskiptainnviða landsins. Fimm af átta þráðum strengsins séu í hans eigu en hinir þrír séu í eigu Mannvirkjasjóðs Atlantshafsbandalagsins og sé nýttur fyrir samskipti milli stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og ratsjár- og fjarskiptastöðva. Félagið sjái um rekstur alls strengsins á grundvelli samnings við íslenska ríkið. Strengurinn hafi verið tekinn í notkun árið 1991 og sé enn í dag helsta grunnstöð fjarskipta hér á landi sem tengi saman landhluta og sæstrengi við tengimiðjur á höfuðborgarsvæðinu og við útlönd.
5. Hinn 14. mars 2025 sótti Arnarlax um endurnýjun á rekstrarleyfi til fiskeldis í firðinum skv. 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi. Vék endurnýjunin að óbreyttum rekstri, en fyrir

liggur álit Skipulagsstofnunar um matsskýrslu félagsins vegna fiskeldis í firðinum frá árinu 2015. Kom fram í greinargerð leyfisveitanda, í tilefni af umsókn þessari, að forsendur matsskýrslu hefðu ekki breyst verulega, þ.e. að í umsókninni fælist ekki beiðni um heimild til breyttrar framkvæmdar, sbr. lið 13.02 í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

6. Fyrir liggur strandsvæðisskipulag Vestfjarða 2022, sem öðlaðist gildi við birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda 7. mars 2023. Með strandsvæðisskipulaginu varð eitt eldissvæða Arnarlax í Arnarfirði, Tjaldaneseyrar, að mestu leyti innan skipulagsreits sem merktur er nýtingarflokkur fyrir lagnir og vegi (LV). Í greinargerð strandsvæðisskipulagsins eru bæði sett fram almenn skipulagsákvæði fyrir hvern nýtingarflokk og einnig sértæk lýsing og skipulagsákvæði fyrir hvern skipulagsreit sem geta falið í sér takmarkanir umfram það sem almennt gildir um nýtingarflokkinn. Leiddi þetta til þess að við endurnýjun rekstrarleyfis Arnarlax varð að huga sérstaklega að samrýmanleik þess, hvað þetta eldissvæði varðaði, við hið nýja strandsvæðisskipulag.
7. Meðal almennra skipulagsákvæða á skipulagsreitum í nýtingarfloknum „lagnir og vegir“ er að þar skuli stuðla að öruggum raforkuflutningi, fjarskiptum sem og öðrum flutningi eftir lögnum ásamt öryggi og viðhaldi vega sem þvera firði þar sem þeirra nýtur við. Þar séu siglingar heimilar, sem og ferðaþjónusta og útivist og önnur starfsemi sem hafi ekki áhrif á öryggi veitulagna og að þar sé ekki gert ráð fyrir starfsemi sem hafi áhrif á öryggi veitulagna. Leita skuli umsagna eigenda flutningskerfa við veitingu leyfa til m.a. eldis eða ræktunar nytjastofna.
8. Umfjöllun um reitinn sem hér um ræðir, LV6 Bíldudalur-Tjaldanes, við yfirsögnina „Lýsing reita og ákvæði“, er svofelld: „Um skipulagsreitinn liggur raforku- og fjarskiptastrengur. Landsnet áætla að leggja nýjan raforkustreng og mun hann taka land við Hrafnseyri. Innan reitsins við Tjaldanes er leyfi til fiskeldis. Við Langanes nær leyfi til efnistöku á kalkþörungaseti inn á reitinn þar sem fyrirhugaður strengur mun liggja úti fyrir Langanesi. Afmarkaður skipulagsreitur fyrir Siglingar, SI2, liggur um lagnaleiðina við Bíldudal.“
9. Samkvæmt því sem greinir í umsögn Matvælastofnunar til úrskurðarnefndarinnar var endurnýjun rekstrarleyfis Arnarlax unnin í samræmi við ákvæði 14. gr. reglugerðar um fiskeldi. Var tillaga að hinu endurnýjaða leyfi auglýst 18. mars 2026 og frestur til umsagnar veittur til 16. apríl s.á. Við málsmeðferð stofnunarinnar bárust umsagnir frá Landsneti og Mílu.
10. Í umsögn Mílu var vísað til 4. mgr. 86. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti þar sem mælt er fyrir um bann við ankerum og botntengdum mannvirkjum innan helgunarsvæðis fjarskipta í sjó og álitid að sama gildi um m.a. botnfestingar sjókvía. Fyrir lægi samkomulag milli Mílu og Arnarlax frá árinu 2016 en það gæti ekki rutt ákvæðum laga. Í umsögn Matvælastofnunar til úrskurðarnefndarinnar í máli þessu kemur fram í tilefni af þessu að stofnunin setji ekki inn skilyrði sem hún geti ekki haft eftirlit með og var vísað til þess að Arnarlax ehf. vinni í samráði við Landsnet um þessi skilyrði. Landsnet hafi þá umsjón með að þau séu uppfyllt. Matvælastofnun leggi áherslu á að rekstraraðili verði í samráði við eigendur sæstrengja þegar komi að uppsetningu og legu búnaðar.
11. Í umsögn Landsnets var kallað eftir því að í rekstrarleyfi kæmu skilyrði er lytu að legu ankerisfestinga í Arnarfirði, þannig að þær yrðu í að lágmarki 200 metra fjarlægð frá streng Mjólkárlínu þar sem hún lægi um reit LV6. Jafnframt að rekstraraðili yrði skyldaður til að

styrktarprófa ankerisfestingar og að haft yrði samband við félagið yrðu breytingar á festingum og legu þeirra.

12. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða greinir að leiki vafi á því hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi samræmist gildandi strandsvæðisskipulagi skuli leyfisveitandi leita ráðgefandi álits Skipulagsstofnunar (nú HMS) áður en leyfi er veitt. Kemur þar einnig fram að stofnunin geti áður óskað umsagnar viðkomandi svæðisráðs. Í umsögn Skipulagsstofnunar til Matvælastofnunar, dags. 23. janúar 2026, kom fram það álit að ráðgerð áframhaldandi staðsetning eldissvæðis Arnarlax við Tjaldanes væri ekki samþýðanleg strandsvæðisskipulagi Vestfjarða og að þörf væri á því að endurskoða hana. Þegar þessi umsögn var látin í té var ekki starfandi svæðisráð fyrir strandsvæðisskipulag Vestfjarða.
13. Greind umsögn Skipulagsstofnunar var afturkölluð með nýrri umsögn frá Húsnæðis-, mannvirkja og skipulagsstofnun (HMS), dags. 5. maí 2026. Við undirbúning þeirrar umsagnar leitaði stofnunin álits nýskipaðs svæðisráðs strandsvæðisskipulags Vestfjarða. Var í umsögninni gerð grein fyrir því að á fundum svæðisráðsins hafi verið fjallað ítarlega um afstöðu Mílu til endurnýjunar rekstrarleyfisins hvað varðað hafi svæðið við Tjaldanes. Sem og þeim sjónarmiðum formanns svæðisráðsins að nauðsynlegt væri að leita bæði skammtíma- og langtímalausnar á málinu, m.a. með áhættumati vegna fjarskiptastrengsins, nákvæmri hnitsetningu strengs og botnfestinga, skráningu öryggistilvika og könnun á framtíðaráformum eigenda strengsins.
14. Í umsögn HMS var m.a. vísað til bókunar innviðaráðuneytis, sem virðist hafa verið lögð fram fyrst á fundi hjá svæðisráðinu 17. apríl 2026, ódagsett og óundirrituð. Þar var kveðið úr um að fjarskiptalög hafi ekki að geyma bann við staðsetningu botnfestinga sjókvía innan helgunarsvæðis fjarskiptastrengja. Sé það einnig ljóst að mati ráðuneytisins, svo sem það er orðað, að sjókvíaeldi rúmist innan sértækra skilmála samþykkt strandsvæðisskipulags Vestfjarða sem um reitinn LV6 gilda, þar sem fram komi að innan reitsins sé stundað fiskeldi. Tekið var fram jafnhliða að þar sem önnur nýting væri ríkjandi væri æskilegt að vera sjókvíaeldis á reitnum væri í sátt við eiganda fjarskiptastrengsins. Það væri einnig æskilegt að áhættumat fjarskiptastrengsins færi fram áður en hægt væri að meta hvort sjókvíaeldi gæti samrýmt skipulagsreitnum LV6.
15. Í téðri umsögn HMS var ennfremur lögð áhersla á að fjarskiptastrengir væru ráðandi landnýting innan LV reita og áréttað að samkvæmt reglugerð nr. 330/2020 um gerð strandsvæðisskipulags skuli sá flokkur tiltekinn sem sé ríkjandi, sé gert ráð fyrir nýtingu á skipulagsreit sem falli undir fleiri en einn nýtingarflokk. Eðli og umfang annarrar nýtingar skuli þá tilgreint í skipulagsákvæðum um viðkomandi skipulagsreit að teknu tilliti til nýtingar samkvæmt ríkjandi nýtingarflokki. Að mati sjö fulltrúa af átta í svæðisráðinu hafi verið gert ráð fyrir sjókvíaeldi á reitnum samkvæmt því sem fram kæmi í lýsingu fyrir viðkomandi reit, LV6. Af þeirri ástæðu leggi HMS fram hina nýju umsögn, þar sem ekki sé gerð skipulagsleg athugasemd við staðsetningu fiskeldis í reit LV6. Í samræmi við áherslur innviðaráðuneytis og almenn ákvæði strandsvæðisskipulags um að öryggi fjarskipta sé í fyrirrúmi á reitnum, sé þó áréttuð þörf á áhættumati og ábyrgð framkvæmdaraðila á að leggja fram gögn um að starfsemin hafi ekki áhrif á ásætlanlegt öryggi strengsins.
16. Af umsögn Matvælastofnunar til úrskurðarnefndarinnar í máli þessu má ráða að sú afstaða sem bréf HMS hefur að geyma var lögð til grundvallar við undirbúning leyfisveitingar. Þar bendir stofnunin á að þótt innviðaráðuneytið og formaður svæðaráðs hafi „varpað fram skoðun sinni að áliti að nýju sérstöku áhættumati vegna fjarskiptastrengja sem viðkomandi telja að

framkvæma ætti“, þá byggir það ekki á lögum eða reglum um fiskeldi enda óljóst hver ætti að framkvæma það og í hvaða tilvikum. Það sé „erfitt [...] að taka slíkar vangaveltur til greina þegar fyrir liggir að við endurnýjun rekstrarleyfisins hafi fiskeldi verið stundað í firðinum í 10 ár í návígi við fjarskiptastrengi Mílu, sem gæti breytt því að endurnýjað rekstrarleyfi væri gefið út þegar fullnægt væri öllum skilyrðum laga og reglugerðar um fiskeldi, sbr. 14. gr. hennar nr. 540/2020.“ „Af framangreindu leiðir miðað við fullyrðingar kæranda um mikilvægi strengsins og þá meintu ógn sem honum stafar af frá botnfestingum kvía Arnarlax, þá hefði kærandi sjálf átt að afla áhættumats vegna strengsins eða hafa undir höndum eitthvað sem sýndi fram á í hverju ógnin við botnfestingar kvía á svæðinu hefði á strenginn núna eftir 10 ára sambúð.“

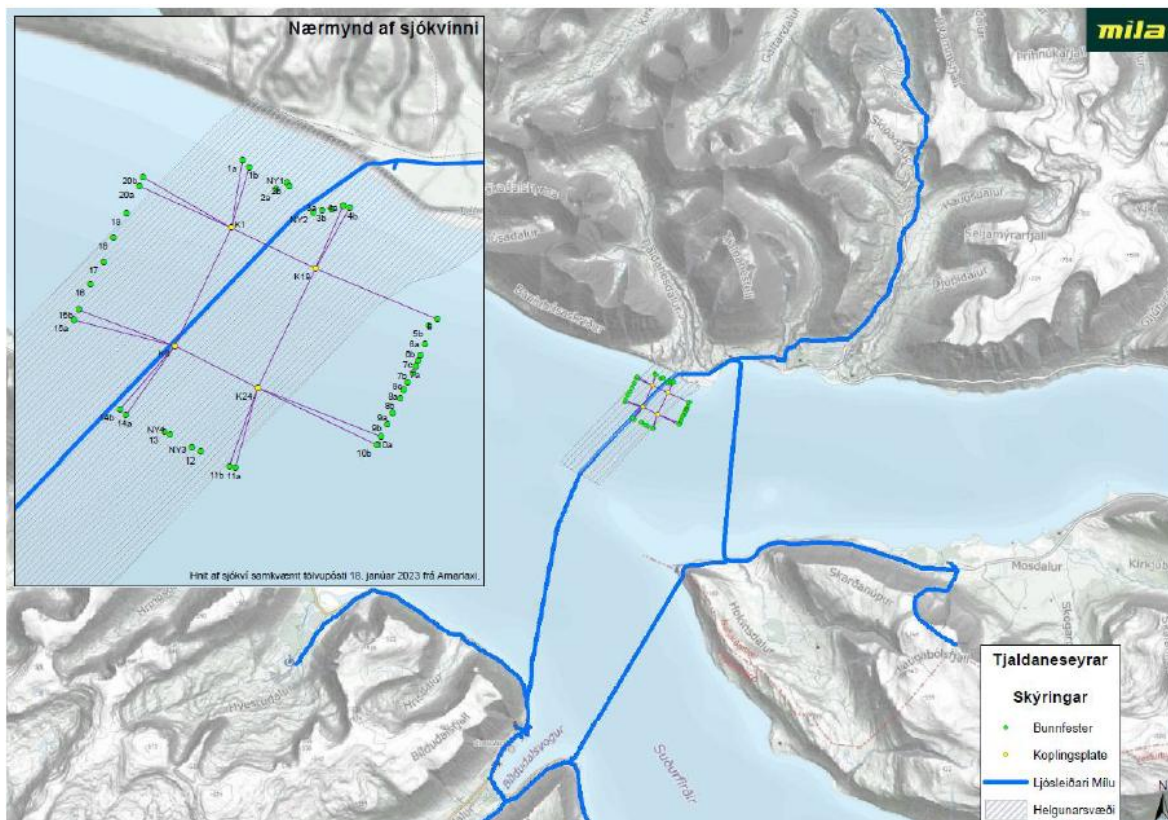
17. Þessu næst segir í umsögn Matvælastofnunar: „Eftir breytingu á færslu kvía Arnarlax í Arnarfirði nær strengnum á árinu 2019, þar sem óskað var áður af hálfu Arnarlax upplýsinga um hnit fjarskiptastrengsins [...], sem fengnar voru að því er virðist án athugasemda kæranda, en ystu botnfestingarnar næst strengnum voru þá um 30 metrar og eru nú á sama stað og þær voru 2019, að þá er vakin athygli á því að botnfestingarnar hafa ekki verið hreyfðar af hálfu Arnarlax síðan 2019. Í kæru er því haldið fram að strengurinn sé á hreyfingu en ekki liggur fyrir nýjasta staðsetning hans enda hann á hreyfingu en ekki botnfestingar kvía.“
18. Matvælastofnun bendir á að hvorki lög né strandsvæðisskipulag banni eldisstarfsemi eða botnfestingar nærri fjarskiptastrengjum. Hins vegar virðist mega ráða af kæru að Míla telji að samþykki félagsins sé áskilið sem verði að hafna alfarið í ljósi þess að 4. mgr. 86. gr. fjarskiptalaga segi ekkert til um það, enda þótt Míla hafi fengið umsagnarrétt í samræmi við fyrirmæli í strandssvæðisskipulagi. Þar sé sett skilyrði um samráð en ekki samþykki. Það eitt að kærandi segist nú leggja gegn starfseminni geti ekki eitt og sér komið í veg fyrir útgáfu leyfis. Engar upplýsingar liggja fyrir um hvernig strengurinn geti færst til vegna ytri áhrifa annað hvort nær eða fjær botnfestingum kvía á eldissvæðinu né hvaða áhrif botnfestingar geta haft á strenginn. Fyrir því sé engin laga- eða reglugerðarheimild að skilyrða útgáfu eða endurnýjun rekstrarleyfis við gerð áhættumats m.t.t. fjarskiptastrengja, en óheimilt sé að binda leyfi til atvinnureksturs skilyrðum án lagaheimildar.
19. Matvælastofnun hafi tekið sjálfstæða afstöðu til málsins þar sem byggt hafi verið á heildstæðu mati á gögnum þess og málsatvikum öllum. Í því hafi m.a. falist að Matvælastofnun tók afstöðu til fyrirliggjandi gagna um áhrif og öryggi starfseminnar á fjarskiptastrenginn. Í greinargerð með hinu endurskoðaða rekstrarleyfi komi fram að samkvæmt þeim gögnum sem stofnunin hafi varðandi legu ankera í nálægð við fjarskiptasteng Mílu þá hafi engin áhætta skapast á þeim árum sem eldið hafi verið á Tjaldaneseyrum. Hafi því ekki verið nauðsynlegt að bíða eftir áhættumati sem óljóst var hver ætti að framkvæma, hvernig, og á hvaða lagaheimild áður en leyfið var endurnýjað.
20. Hið kærða rekstrarleyfi gildir frá 6. maí 2026 til 6. maí 2042. Í leyfinu segir að það sé háð skilyrðum reglugerða og annarra stjórnvaldsreglna, sem kunni að verða settar grundvelli laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Fram kemur einnig að gildistaka þess sé háð úttekt Matvælastofnunar. Gildistakan er einnig háð því að rekstrarleyfishafi skili inn stöðvarskírteini útgefnu af faggiltri skoðunarstofu fyrir hverja einstaka starfsstöð áður en rekstur hefst.

Málsrök kæranda

21. Í stjórnslukæru greinir að Míla sé eigandi og rekstraraðili þeirra fjarskiptainnviða sem mál þetta varði, þ.e. sæstrengs í Arnarfirði sem sé hluti mikilvægra fjarskiptainnviða landsins. Strengurinn sé svokallaður NATÓ-strengur eða Landshringurinn. Hann hafi verið tekinn í notkun árið 1991. Það sé álit framkvæmdastjóra varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar, sem

fram hafi komið í tölvubréfi frá 18. maí 2026 til utanríkisráðuneytisins, að staðsetningar botnfestinga sjókvía Arnarlax í Arnarfirði feli í sér alvarlega öryggisógn. Vísað hafi verið nánar til skuldbindinga íslenska ríkisins á vettvangi NATO þessu til stuðnings. Hafi það verið algjörlega óásættanlegt að hafa ekki fengið málið til umsagnar, en treyst hafi verið á þjónustusamninginn við Mílu.

22. Fyrir kröfum sínum færir Míla fram fjórar meginástæður. Í fyrsta lagi að fyrir liggi að mannvirki Arnarlax séu staðsett innan helgunarsvæðis fjarskiptastrengs Mílu í Arnarfirði. Í öðru lagi að Skipulagsstofnun hafi upphaflega talið að starfsemin samrýmdist ekki gildandi strandsvæðisskipulagi, þar til sú afstaða hafi breyst á grundvelli túlkunar innviðaráðuneytisins á 4. mgr. 86. gr. laga nr. 77/2022 um fjarskipti. Í þriðja lagi að stjórnvöld hafi talið að frekara áhættumat vegna fjarskiptastrengsins væri nauðsynlegt áður en unnt væri að leggja mat á samræmi starfseminnar við skipulagsskilmála, en slíkt áhættumat hafi þó ekki legið fyrir. Loks í fjórða lagi að stjórnvöld hafi ekki haft nægjanlegan lagalegan eða málefnalegan grundvöll til að endurnýja leyfið. Fari hin kærða ákvörðun með þessu í bága við gildandi strandsvæðisskipulag, ákvæði 4. mgr. 86. gr. fjarskiptalaga, rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og þær kröfur sem leiði af lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana og reglugerð nr. 330/2020 um gerð strandsvæðisskipulags. Þá álitur Míla einnig að meðferð málsins samrýmist ekki markmiðum laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, m.a. þar sem ekki hafi verið lagt mat á líkleg umhverfisáhrif framkvæmda né bornir saman raunhæfir valkostir.
23. Á það sé bent að reglugerð nr. 330/2020 geri ekki ráð fyrir fiskeldi innan reita í nýtingarflokknum „lagnir og vegir“ með sama hætti og hún geri um nýtingarflokkana „staðbundna nýtingu“ og „almenna nýtingu“, þar sem fiskeldi sé sérstaklega tilgreint sem möguleg nýting. Það að fiskeldisleyfis sé getið í sértækri lýsingu á LV6 breyti því ekki að ríkjandi nýtingarflokkur reitsins sé „Lagnir og vegir“ og að hin almennu skipulagsákvæði fyrir þann flokk geri ekki ráð fyrir starfsemi sem hafi áhrif á öryggi veitulagna. Við þetta bætist að afstaða félagsins byggist á núgildandi lögum, einkum 4. mgr. 86. gr. fjarskiptalaga, þar sem mælt sé fyrir um lögbundnar takmarkanir á helgunarsvæði fjarskiptastrengja í sjó. Í bókun innviðaráðuneytisins á fundi í svæðisráði strandsvæðisskipulags Vestfjarða hafi komið fram að ekki verði unnt að meta hvort sjókvíaelði geti samrýmst skipulagsreitnum LV6 fyrr en fram hafi farið áhættumat vegna fjarskiptastrengsins. Þrátt fyrir þessa afstöðu hafi leyfið verið endurnýjað áður en slíkt áhættumat hafi verið unnið. Þeir aðilar innan svæðisráðsins sem lagt hafi til að rekstrarleyfið yrði endurnýjað hafi sjálfir álitnið að verulegar upplýsingar skorti enn til að unnt væri að leggja heildstætt mat á áhrif starfseminnar á fjarskiptainnviði. Hafi rannsókn máls með þessu ekki verið fullnægjandi þannig að skilyrði hafi verið til að taka endanlega afstöðu til áframhaldandi starfsemi eða hvort færa mætti hana til. Þrátt fyrir ádrátt um að slíkrar athugunar hafi verið þörf hafi engin slík frekari rannsókn farið fram og hvorki Arnarlax né svæðisráð strandsvæðisskipulags eða önnur stjórnvöld hafi haft samband við Mílu vegna málsins.
24. Það liggi fyrir að staðsetningar botnfestinga og kvía Arnarlax í Arnarfirði séu á allt öðrum stað en gert hafi verið ráð fyrir árið 2015 eins og það hafi þá verið kynnt fyrir Mílu, sem hafi verið mun fjær strengnum og að mestu utan helgunarsvæðisins. Því sé mótmælt að Míla hafi veitt samþykki fyrir þeirri staðsetningu botnfestinga og sjókvía sem nú sé fyrir hendi við Tjaldaneseyrar. Hafi Míla upplýst Matvælastofnun (MAST) um þetta fyrir töku hinnar kærðu ákvörðunar sem og svæðisráð strandssvæðisskipulags Vestfjarða. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum sé eldiskví nú staðsett beinlínis ofan á fjarskiptastrengnum. Í kæru var svofelld mynd frá Mílu af þessari aðstöðu:



25. Í greinargerð með endurnýjuðu rekstrarleyfi komi fram það mat Matvælastofnunar að samkvæmt gögnum sem stofnunin hafi „varðandi legu ankerja í nálægð við fjarskiptastreng Mílu“ þá hafi „engin áhætta skapast á þeim árum sem eldið hafi verið á Tjaldaneseyrum“. Þessi ályktun af hálfu MAST sé ekki byggð á neinu raunverulegu eða formlegu áhættumati. Það að engin áhætta hafi skapast á þeim fáu árum sem liðið hafi síðan mannvirkjum Arnarlax hafi verið komið fyrir þvert yfir einn mikilvægasta fjarskiptastreng landsmanna þýði ekki að engri áhættu sé til að dreifa. Um þetta sé vísað til afstöðu framkvæmdastjóra varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar sem sagt hafi í tölvubréfi til Mílu að staðsetningar botnfestinga í Arnarfirði væru alvarleg öryggisógn sem beri að fjarlægja. Botnfestingar kvía innan helgunarsvæðis sæstrengsins séu ekki eina áhættan, en rekstur fiskeldisins geti haft áhrif á öryggi strengsins og aðgengi að honum til viðhalds og viðgerða. Reksturinn feli í sér endurteknar aðgerðir skipa, lína, slanga og búnaðar og mögulega akkera í nálægð við fjarskiptastrenginn. Þá sé strengurinn á hreyfingu vegna hafstrauma. Af þessu verði ályktað að ekki liggi fyrir mat á áhrifum rekstrarins á fjarskiptainnviði, mögulegt viðhald og viðgerðir, á neyðar- og öryggisfjarskipti né mikilvæga innviði.
26. Áréttað sé að framkvæma þurfi sérstakt áhættumat, greina öryggisáhættu og skoða mögulegar úrbætur og framtíðarfyrirkomulag á skipulagsreitnum. Þrátt fyrir það hafi verið lagt til að rekstrarleyfið yrði endurnýjað þegar í stað. Með þessu hafi stjórnvöld í reynd ákveðið að veita leyfi áður en lokið hafði verið við þá rannsókn sem þau sjálf hafi talið nauðsynlega fyrir úrlausn málsins.
27. Míla gagnrýnir bókun innviðaráðuneytisins frá fundi svæðisráðs strandsvæðisskipulags Vestfjarða. Á svo þröngri lögskýringu verði ekki byggt þegar um sé að ræða vernd mikilvægra fjarskiptainnviða. Líta verði til markmiða 4. mgr. 86. gr. fjarskiptalaga, verndarhagsmuna ákvæðisins og þess rekstraröryggis sem því sé ætlað að tryggja. Þeir verndarhagsmunir séu þeir

sömu hvort sem um sé að ræða akkeri skipa, veiðarfæri sem fest séu í botni, botnfestingar sjókvía eða annan botntengdan búnað. Í öllum tilvikum sé um að ræða búnað sem geti haft áhrif á öryggi strengsins, aðgengi að viðhaldi hans og möguleika til viðgerða. Það sé því ekki heiti búnaðarins sem ráði úrslitum heldur sú hættu sem hann geti skapað fyrir strenginn og rekstur hans, þ.m.t. aðgengi að strengnum að teknu tilliti til þess að hann geti færst til vegna ytri áhrifa eins og hafstrauma. Sú afstaða sem bókunin hafi að geyma leiði til þeirrar niðurstöðu að bannað sé að leggja ankeri skips innan helgunarsvæðis en á sama tíma heimilt að staðsetja þar varanleg og umfangsmikil botntengd mannvirki.

28. Með kærui í máli þessu fylgdi svar innviðaráðuneytisins við beiðni um upplýsingar og nánari skýringar á téðri bókun. Í svarinu er rakið að í bókuninni hafi verið sett fram það mat ráðuneytisins að 4. mgr. 86. gr. laga nr. 70/2022 geti samkvæmt orðanna hljóðan ekki verið skilið sem svo að feli í sér bann við staðsetningu botnfestinga sjókvía innan helgunarsvæðis fjarskiptastrengja. Bannið snúi einungis að veiðarfærum sem fest séu í botni eða séu dregin eftir honum, svo sem netum, botnvörpum og þess háttar og þá sé skipum bannað að leggjast við akkeri á svæðinu. Ekki sé fjallað um önnur mannvirki í ákvæðinu, svo sem sjókvíar. Túlkunin byggir á einfaldri orðskýringu og gagnályktun um að ákvæðið eigi einungis við um þau tilvik sem þar séu nefnd. Þó sé einnig litið til þess að fyrir Alþingi liggi frumvarp um vernd ákveðinna fjarskiptastrengja gegn festingum eldiskvía og hafi það verið lagt fram vegna þess að talið hafi verið að núgildandi bannákvæði næði ekki til slíks búnaðar.
29. Í niðurlagi kærui segir að samanlagt lúti greindir annmarkar á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar ekki að formsatriðum einum heldur þeim meginsjónarmiðum sem ákvörðunin hafi verið byggð á. Hefði rannsókn málsins verið fullnægjandi og þær upplýsingar legið fyrir sem stjórnvöld hafi sjálf talið nauðsynleg hefði niðurstaðan orðið önnur. Verði af þessum ástæðum að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Málsrök Matvælastofnunar

30. Í málsrökum leyfisveitanda er skorað á úrskurðarnefndina að ákvarða hvort vísa beri máli þessu frá nefndinni sökum skorts á aðildarhagsmunum, m.a. þar sem samningur Mílu við íslenska ríkið um rekstur fjarskiptasamningsins hafi ekki verið lagður fram. Að auki komi ekkert fram í kærui um hvað ógni öryggi fjarskiptastrengsins, engin matsgerð liggi fyrir um það sem segi t.d. um hversu langt frá fjarskiptastrengnum botnfestingar kvía Arnarlax séu eða hvaða hættu stafi af þeim. Vegna varakrafna kæranda er tekið fram það sé ekki hlutverk úrskurðarnefndarinnar að hlutast til um að máli verði vísað aftur til Matvælastofnunar til nýrrar og lögmætrar meðferðar eða að binda rekstrarleyfi skilyrðum. Ítarlega er gerð grein fyrir öllum undirbúningi leyfisveitingar í málsrökum leyfisveitanda og vísast um það til málavaxtakaflla þessa úrskurðar.
31. Á það sé bent af leyfisveitanda að stundað hafi verið eldi á eldissvæðinu Tjaldaneseyrum samfelldt frá 2016 til dagsins í dag eða í 10 ár. Samkvæmt upplýsingum frá leyfishafa séu rammarnir um kvíarnar og ankerin ekki tekin upp á milli kynslóða í hinu kynslóðaskipta fiskeldi. Þetta hafi verið í tilteknu návígi við umræddan fjarskiptastreng án nokkurra vandkvæða og að því er virðist með bæði samþykki og fullri vitund Mílu. Því sé nú borið við að starfsemin sé „öryggisógn“ sem beri að fjarlægja og að ógilda beri endurnýjun á rekstrarleyfi. Í athugasemdum Mílu í umhverfismatsferli vegna stækkunar eldissvæða Arnarlax í Arnarfirði hafi afstaða Mílu á hinn bóginn verið að ekki mætti hrófla við búnaðinum en ekki reist krafa um að breyta yrði staðsetningum kvía. Var um þetta vísað til umsagnar Mílu, dags 10. apríl 2025, til Skipulagsstofnunar vegna kynningar á umhverfismatsskýrslu, sem aðgengileg er í skipulagsgátt HMS.

32. Matvælastofnun bendir á að vegna fyrra rekstrarleyfis frá árinu 2016, hafi legið fyrir á árinu 2015 álit Skipulagsstofnunar fyrir 10.000 tonna eldi Arnarlax í Arnarfirði, þar sem umhverfismat framkvæmdarinnar hafi verið unnið á grundvelli laga nr. 106/2000. Matvælastofnun bendir á að í bráðabirgðaákvæða laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana segi: „Í þeim tilvikum þegar umhverfismatsferli framkvæmdar sem fellur undir lög þessi er lokið við gildistöku laga þessara skulu ákvæði eldri laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er lúta að leyfisveitingum vegna framkvæmdarinnar gilda.“
33. Matvælastofnun hafi metið það svo í greinargerð með hinu kærða rekstrarleyfi, að forsendur umhverfismatsskýrslu Skipulagsstofnunar frá árinu 2015 hefðu ekki breyst verulega frá því að álit lá fyrir vegna framkvæmdarinnar, sbr. annars vegar breytingu frá árinu 2020 um hvíldartíma og hins vegar frá 2022 þar sem eldissvæðin hafi verið stækkuð, en niðurstaða Skipulagsstofnunar hafi verið sú að breytingin á svæðunum væri ekki líkleg til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Við þetta mat telji Matvælastofnun að helstu umhverfisþættir framkvæmdarinnar hafi verið endurmetnir. Ekki hafi þurft að fjalla sérstaklega um burðarþol og áhættumat erfðablöndunar þar sem mat fyrir fjörðinn hafi verið óbreytt. Gildi því lög nr. 106/2000 um umhverfismatsferlið 2025/2026 en ekki lög nr. 111/2021.
34. Vegna athugasemda kæranda um að endurútgáfa leyfis til fiskeldis stríði gegn strandsvæðisskipulagi sé bent á að gert sé ráð fyrir umræddri starfsemi Arnarlax innan skipulagsreitsins. Hafði Arnarlax bæði starfsleyfi og rekstrarleyfi þegar strandsvæðisskipulag Vestfjarða var samþykkt og tók gildi. Við vinnslu strandsvæðisskipulagsins hefði verið í lófa lagið að fiskeldisstarfsemi hefði verið víkjandi eða hreinlega bönnuð en slík niðurstaða um takmörkun á atvinnustarfsemi sem starfað hafi samkvæmt gildandi leyfum hefði í raun verið óheimil, þar sem fyrir því hefði þurft skýra lagaheimild, sem hafi ekki verið til staðar. Þá sé ágreiningur um gildi strandsvæðisskipulag Vestfjarða utan valdssviðs úrskurðarnefndarinnar.
35. Vegna athugasemda um skort á rannsókn máls bendir Matvælastofnun m.a. á að erfitt sé að taka til greina slíkar vangaveltur þegar fyrir liggi að við endurnýjun á rekstrarleyfinu hafi fiskeldi þegar verið stundað í firðinum í 10 ár í návígi við fjarskiptastreng. Skyld hafi verið að endurnýja rekstrarleyfi þegar fullnægt væri öllum skilyrðum laga og reglugerðar um fiskeldi, sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi. Miðað við fullyrðingar kæranda um mikilvægi strengsins og þá meintu ógn sem af honum stafi frá botnfestingum sjókvía, hafi kærandi sjálfur átt að afla áhættumats vegna strengsins eða hafa undir höndum eitthvað sem sýndi fram á í hverju ógnin fælist nú eftir 10 ára sambúð. Hafi botnfestingar ekki verið hreyfðar síðan árið 2019, en þá hafi ystu botnfestingar verið næst strengnum í 30 metra fjarlægð. Í kæru sé því haldið fram að strengurinn sé á hreyfingu en ekki liggi fyrir nýjasta staðsetning hans „enda hann á hreyfingu en ekki botnfestingar kvía.“
36. Í samræmi við fyrirmæli í strandssvæðisskipulagi hafi verið leitað umsagna eigenda flutningskerfa vegna endurnýjunar rekstrarleyfis á skipulagsreitnum. Það hafi verið gert og það að kærandi leggist gegn starfseminni geti ekki eitt og sér komið í veg fyrir útgáfu leyfis. Þannig geti staðhæfing kæranda um að félagið hafi aldrei veitt samþykki sitt fyrir staðsetningunni ekki ráðið úrslitum í málinu. Telja verði að fyrir hafi legið samþykki kæranda þegar unnið hafi verið að undirbúningi fyrir eldisstarfsemi Arnarlax í Arnarfirði árið 2015 þar sem ekki hafi þá verið gerðar athugasemdir við staðsetninguna við Tjaldanes. Árið 2019 hafi leyfishafi óskað eftir hnitum að fjarskiptastrengnum vegna nýrrar uppsetningar kvía við Tjaldaneseyrar. Við þá breytingu hafi botnfesting verið flutt nær strengnum en áður hafi verið. Þetta hafi væntanlega

verið gert til að gæta þess vandlega að ankerisfestingar myndu ekki hafa áhrif á strenginn. Hafi Míla þá gefið upp hnit strengsins og ekki gert athugasemdir við starfsemina.

37. Engin laga- eða reglugerðarheimild standi til þess að skilyrða útgáfu eða endurnýjun rekstrarleyfis af hálfu Matvælastofnunar við gerð áhættumats m.t.t. fjarskiptastrengja, en óheimilt sé að binda leyfi til atvinnureksturs skilyrðum án lagaheimildar. Hins vegar hafi kærandi vísað til 4. mgr. 86. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 sem þó nái ekki yfir botnfestingar fiskeldiskvía. Um það sé m.a. vísað til túlkunar innviðaráðuneytisins á lagaákvæðinu. Einnig sé áréttað að hvergi sé að finna ákvæði um áhættumat vegna fjarskiptastrengja eða um fjarskiptastrengi í lögum nr. 71/2008 um fiskeldi eða í reglugerð nr. 540/2020 um fiskeldi.
38. Í málsrökum Matvælastofnunar er áréttað að stofnunin hafi tekið afstöðu til fyrirbyggjandi gagna um áhrif og öryggi fiskeldisstarfseminnar á fjarskiptastrenginn. Í niðurstöðu stofnunarinnar komi fram að „samkvæmt þeim gögnum sem Matvælastofnun hafi varðandi legu ankerja í nálægð við fjarskiptastreng Mílu þá hafi engin áhætta skapast á þeim árum sem eldið hefur verið á Tjaldaneseyrum.“ Því hafi ekki verið nauðsynlegt að bíða eftir áhættumati sem óljóst væri hver ætti að framkvæma, hvernig, og á hvaða lagaheimild áður en leyfið yrði endurnýjað.
39. Á það sé bent að sjókvíar séu botnfastar með ankeri á þekktum afmörkuðum stað. Festingar séu hannaðar til að halda kvíunum stöðugum og færist því ekki mikið til. Þær séu settar niður með sérhæfðum skipum og verklagi sem eigi að tryggja festu. Áður fari fram ítarleg greining á umhverfisaðstæðum, svo sem veðurálagi, botngerð og straumum á eldisstað. Á grundvelli þessara rannsókna sé eldisstöðin hönnuð og staðsetning botnfestinga ákveðin. Vísað sé til staðarúttekta Matvælastofnunar skv. 26. og 27. gr. reglugerðar nr. 540/2020. Þekkt sé að kvíarnar sjálfar geti færst eitthvað til, svo sem vegna sjávarstrauma, án þess þó að akkerin dragist eftir botninum. Frá útsetningu seiða hreyfist botnfestingar því lítið sem ekkert og því ætti fjarskiptastrengjum ekki að stafa hættu af nálægð við botnfestingar sjókvía. Að auki liggi þjónustubátar, brunnbátar og fódurskip, sem þjónusti eldiskvíarnar, ekki við akkeri í námunda við kvíar.

Málsrök leyfishafa

40. Af hálfu leyfishafa er gerð nokkur grein fyrir undirbúningi leyfisveitingar og er tekið fram að eldissvæðið við Tjaldaneseyrrar sé starfsemi félagsins mikilvægt. Þar hafi verið aldar þrjár kynslóðir eldisfisks frá árinu 2016 án nokkurra áhrifa á fjarskiptastrenginn sem liggi þar á hafsbotni. Ekki eitt einasta atvik og þaðan af síður tjón eða önnur vandræði hafi skapast og því megi segja að hún hafi engin áhrif haft á strenginn. Eldissvæðið sé hlutfallslega eitt best nýtt rekstrarleyfi landsins fyrir fiskeldi. Yfir tíu ára tímabil sé áætluð verðmætasköpun svæðisins rúmlega 20 milljarðar króna.
41. Málsrök leyfishafa eru um flest áþekk málsrökum leyfisveitanda. Þar má nefna að fram kemur að ekki hafi fundist dæmi um að botnfestingar sjókvía hafi valdið tjóni á sæstrengjum og er um það vísað til gagna frá tilgreindum sérhæfðum evrópskum og alþjóðlegum samtökum um vernd sæstrengja auk þess að dæmi séu um að eldi sé nálægt sæstrengjum í Færeyjum og Noregi. Gögn bendi til þess að slík atvik séu afar fátíð og ekki sambærileg að umfangi eða tíðni við tjón af völdum akkerisfestinga skipa eða veiðarfæra. Þá skjóti það skökku við í máli þessu að kærandi hafi ekki sjálfur aflað áhættumats vegna strengsins eða að hann hafi undir höndum einhverja greiningu eða rök sem stutt geti fullyrðingar um áhættu af sjókvíaeldinu. Sé einnig áhugavert að Míla virðist ekki geta bent á nákvæma staðsetningu strengsins og staðhæfi að hann geti færst til vegna ytri áhrifa.

42. Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða

43. Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Matvælastofnunar frá 6. maí 2026 að endurnýja rekstrarleyfi Arnarlax ehf. fyrir sjókvíaeldi á laxi í Arnarfirði með 10.000 tonna hámarkslífmassa. Um er að ræða endurnýjun á rekstrarleyfi án breytinga á umfangi eða staðsetningu eldissvæða og er gildistími leyfisins til 16 ára. Kjarni kærums málsins varðar hvort synja hefði borið um endurnýjun leyfisins sökum nálægðar eldiskvía á eldissvæðinu Tjaldaneseyrar utan við Hrafnseyri í norðanverðum Arnarfirði við fjarskiptastreng í eigu kæranda.
44. Um kæruaðild í þeim málum sem undir úrskurðarnefndina heyra er fjallað í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þar er kveðið á um að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvæðanir til nefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kæra eigi. Verður að skýra þetta ákvæði í samræmi við almennar reglur stjórnisýsluréttarins um aðild að kærumálum þar sem áskilið er að kærandi eigi einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Almennu ber þó að gæta varfærni við að vísa málum frá á þeim grunni að kæranda skorti lögvarða hagsmuni tengda kærðri ákvörðun nema augljóst sé að það hafi ekki raunhæfa þýðingu fyrir slíka hagsmuni að fá úr ágreiningi leyst.
45. Kærandi í máli þessu greinir svo frá aðildarhagsmunum sínum að hann sé eigandi og rekstraraðili þeirra fjarskiptainnviða sem mál þetta varði, þ.e. sæstrengs í Arnarfirði sem liggja um það svæði þar sem umrædd starfsemi Arnarlax sé staðsett. Það er ekkert í málinu sem til þess bendir að ástæða sé til að véfengja þá staðhæfingu og verður ekki talið að nauðsyn reki til þess að kalla eftir samningum kæranda við íslenska ríkið sem varða fjarskiptaþjónustu. Verður kæra í máli þessu því tekin til efnismeðferðar.

46. Af hálfu kæranda er því haldið fram að undirbúningur hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki samrýmst markmiðum laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana, m.a. þar sem ekki hafi verið lagt mat á líkleg umhverfisáhrif framkvæmda né bornir saman raunhæfir valkostir. Í þessu felast þau rök að endurskoða hefði þurfi umhverfismat þeirrar framkvæmdar sem heimiluð var með hinu upphaflega leyfi til fiskeldis í Arnarfirði á grundvelli 28. gr. laga nr. 111/2021, sbr. áður 2. mgr. 12. gr. þágildandi laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Meðal gagna þessa máls er skýrsla verkfræðistofu sem unnin var að beiðni leyfisveitanda, þar sem gefið var álit á því hvort forsendur umhverfismats framkvæmdarinnar frá árinu 2015 hafi breyst verulega sbr. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 111/2021, og var álitið að svo væri eigi.
47. Í 4. mgr. 86. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti er mælt fyrir um að þar sem fjarskiptastrengir liggja í sjó skuli sjófarendur sýna aðgæslu og gæta varúðar. Kveðið er á um bann við veiðum með botnlægum veiðarfærum á slíkum svæðum, sem skal vera mílufjórðungsbelti hvorum megin við strenginn. Einnig er skipum bannað að leggjast við akkeri innan sömu fjarlægða frá fjarskiptastreng. Á það verður að fallast með leyfisveitanda að samkvæmt orðalagi téðrar reglu nær hún ekki til varanlegri festinga sjókvíaeldisstöðva. Hefur sá skilningur verið látinn uppi af

því ráðuneyti sem fer með framkvæmd fjarskiptalaga svo sem rakið hefur verið hér að framan, en heimild til að veita slíkar leiðbeiningar má leiða af 3. mgr. 12. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Á hinn bóginn geta fyrirmæli 1. mgr. 86. gr. laga nr. 70/2022 verið af þýðingu við aðstæður sem þær sem um er deilt í máli þessu, þ.e. að skylt sé að sýna aðgæslu og sinna skyldu til að hafa samráð við eiganda fjarskiptavirkis vegna tiltekinna framkvæmda. Fyrir liggur að í samræmi við það leitaði Arnarlax til Mílu varðandi útsetningu eldiskvía við Tjaldaneseyrar árið 2015 sem og vegna breytinga á legu þeirra árið 2019. Lét Míla þá í té upplýsingar um legu fjarskiptastrengsins sem um ræðir. Á það verður þó ekki fallist að með því hafi félagið veitt samþykki fyrir fiskeldisstarfsemi á svæðinu.

48. Um endurnýjun rekstrarleyfa fer skv. 7. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Þar segir í 3. mgr. að við lok gildistíma rekstrarleyfis sé heimilt, að framkominni umsókn, að úthluta eldissvæðum að nýju til hlutaðeigandi. Sé um endurúthlutun að ræða skuli Matvælastofnun endurmeta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstursins skv. 2. mgr. Í tilvísðri 2. mgr. er fjallað um kröfur sem gerðar verði til rekstrar með þeim hætti að „umsækjandi skuli uppfylla kröfur sem gerðar séu um heilbrigði lagareldisdýra og afurða þeirra, um forvarnir og varnir gegn tilteknum sjúkdómum í lagardýrum og um velferð lagareldisdýra.“ Gert er ráð fyrir því að Hafrannsóknastofnun geti skipt hafsvæðum í svonefnd eldissvæði, sbr. 4. gr. a. í lögunum, en slíkri deilingu er að því virðist ekki til að dreifa í Arnarfirði né öðrum hafsvæðum þar sem fiskeldi var hafið fyrir gildistöku laga nr. 101/2019 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (áhættumat, úthlutun eldissvæða o.fl.). Hvað sem því líður segir í 14. gr. reglugerðar nr. 540/2020 að við endurnýjun rekstrarleyfis skuli Matvælastofnun meta hvort umsækjandi uppfylli kröfur sem gerðar séu til rekstrarins og skuli umsækjandi leggja fram öll þau gögn sem stofnunin telji nauðsynleg. Mestu varðar fyrir úrlausn þessa úrskurðarmáls að í 10. gr. laga nr. 71/2008 er mælt fyrir um að skilyrði fyrir „útgáfu rekstrarleyfis“ sé að fyrirhuguð starfsemi samræmist strandsvæðisskipulagi og má ætla að það orðalag rúmi bæði nýtt rekstrarleyfi og endurnýjað.
49. Í 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er kveðið á um að mannvirki og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafi áhrif á umhverfið og ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Jafnan felur skipulagsáætlun í sér stefnu til framtíðar um einstaka þætti, sbr. 20. tölul. 2. gr. skipulagslaga, en þvingar ekki fram breytingar á starfsemi sem þegar er til að dreifa, þótt hún geti m.a. orðið grundvöllur eignarnáms eða bótagreiðslna, sbr. ákvæði 50.–51. gr. laganna. Í þeim tilvikum að tímabundin leyfi til starfsemi koma til efnislegrar endurskoðunar getur þó öðru gegnt. Má til skýringar vísa til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem gert er ráð fyrir endurskoðun eða breytingum á starfsleyfi, jafnvel áður en gildistími þess er liðinn, vegna breyttra forsendna, og er nefnt sem dæmi sé breyting á skipulagi lands. Um strandssvæðisskipulag fer eftir ákvæðum laga nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða og reglugerð nr. 330/2020 um gerð strandsvæðisskipulags. Í 1. mgr. 8. gr. laganna segir að leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi skuli samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi. Í athugasemdum þeim sem fylgdu frumvarpi til laganna sagði um ákvæði þetta að það væri sambærilegt við greint ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga nr. 123/2010.
50. Af hálfu aðila þessa máls hefur verið bent á að eftir að skipulagstillaga fyrir strandsvæðisskipulag Vestfjarða var auglýst hafi verið gerð breyting á almennu skipulagsákvæði fyrir nýtingarflokkinn „lagnir og vegir“. Þar hafi áður verið tekið fram að þar væri ekki gert ráð fyrir starfsemi sem hefði áhrif á öryggi veitulagna, þ.m.t. fiskeldi. Í stað þess

hafi komið almennt ákvæði í lýsingu á nýtingarflokkinum þess efnis að leita yrði umsagna eigenda flutningskerfa við veitingu leyfa, m.a. til fiskeldis, innan marka skipulagsreita. Felld voru brott sértæk ákvæði á einstökum skipulagsreitum í nýtingarflokki fyrir „lagnir og vegi“, þar á meðal fyrir reit LV6 þar sem áður sagði að fiskeldi væri víkjandi, þ.e. að ekki kæmi til endurnýjunar leyfa til fiskeldis á reitnum. Í lýsingu á reit LV6 í strandsvæðisskipulaginu var síðan tekið fram að þar væri stundað fiskeldi.

51. Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 88/2018 er mælt fyrir um að leiki vafi á því hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi samræmist gildandi strandsvæðisskipulagi skuli leyfisveitandi leita ráðgefandi álits HMS áður en leyfi sé veitt. Kemur og fram að stofnunin geti gefið slíkt álit að eigin frumkvæði sem og að við vinnslu álitsins sé unnt að óska umsagnar viðkomandi svæðisráðs strandssvæðisskipulagsins. Í málsgreininni kemur ekki fram að álit þetta sé bindandi fyrir leyfisveitendur en auðsjáanlega er því ætlað að vera af þýðingu við undirbúning leyfisveitingar.
52. Fyrir liggur álit HMS, dags. 5. maí 2026, um hvort ráðgerður áframhaldandi rekstur fiskeldis við Tjaldaneseyrar sé samrýmanlegur gildandi strandssvæðisskipulagi. Kjarni álitsins er að fjarskiptastrengir séu ráðandi landnýting innan LV reita. Um leið er tekið fram að það sé álit sjö fulltrúa af átta í svæðisráðinu að gert hafi verið ráð fyrir sjókvíaelði á reitnum samkvæmt því sem fram kæmi í lýsingu fyrir hann, þ.e. reit LV6. Væri af þeirri ástæðu ekki gerð „skipulagsleg athugasemd við staðsetningu fiskeldis í reit LV6.“ Var um leið áréttað að öryggi fjarskipta væri í fyrirrúmi á reitnum. Fólst í álitinu að taka yrði nánari afstöðu til þeirrar áhættu sem öryggi fjarskipta gæti stafað af áframhaldandi fiskeldi á svæðinu.
53. Í téðu áliti HMS var byggt á umræðum sem fram fóru á framhaldsfundi svæðisráðs Vestfjarða 28. apríl 2026. Í fundargerð fundarins greinir að fulltrúi skipaður af ráðherra sjávarútvegsmála hafi lýst því yfir að eðlilegt hefði verið að fram færi sérstakt mat á áhættu fyrir viðkomandi streng vegna starfseminnar. Þar var einnig lagt fram álit innviðaráðuneytisins, sem áður getur, um að æskilegt væri að starfsemin væri í sátt við eiganda fjarskiptastrengsins og að áhættumat vegna strengsins fari fram áður en endanlegt mat sé lagt á hvort eldið samrýmist skipulagsreitnum. Á fundinum lýsti formaður svæðisráðsins því yfir að hann teldi nauðsynlegt að leita bæði skammtíma- og langtímalausnar, m.a. með áhættumati vegna fjarskiptastrengsins, nákvæmri hnitsetningu strengs og botnfestinga, skráningu öryggistilvika og könnun á framtíðaráformum eigenda strengsins. Fram kemur í fundargerðinni, þessu næst, að ef leyfi yrði gefið út áður en áhættumat lægi fyrir, þyrfti að skoða hvort leyfið yrði gefið út með þeim ákvæðum að áhættumat staðfesti að starfsemin muni standast þær kröfur sem gera þurfi til öryggis strengsins til lengri tíma litið. Var loks gerð bending um að eldissvæðið á skipulagsreit LV6 færi fljótlega í hvíld, sem gæti skapað svigrúm til að vinna að gagnaöflun og minniháttar úrbótum í málinu án þess að starfsemi fiskeldis og rekstur fjarskiptastrengs raskist.
54. Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar lá fyrir sú afstaða kæranda að ekki væri ásættanlegt að endurnýja rekstrarleyfi Arnarlax hvað varðaði svæðið við Tjaldaneseyrar. Var sú afstaða einkum reist á ákvæðum fjarskiptalaga en efnisrökin voru jafnframt þau að botntengdir hlutir geti haft í för með sér áhættu fyrir fjarskiptastrengi, rekstraröryggi þeirra og aðgengi að viðhaldi og viðgerðum. Væru fjarskiptastrengir auk þess á hreyfingu vegna strauma. Umsagnar Landhelgisgæslunnar var ekki leitað. Hefði Matvælastofnun verið eðlilegt að taka tillit til þessara framkomnu sjónarmiða með þeim hætti að krefja Arnarlax um viðbrögð og nánari skýringar. Verður enda að telja kröfur um sönnun þess að reksturinn raski ekki öryggi strengsins hvíli á félaginu sem eiganda framleiðslutækja fiskeldis. Að áliti úrskurðarnefndarinnar verður að telja að sú afstaða Matvælastofnunar að engin áhætta skapist af nálægð fiskeldisins við fjarskiptastrenginn orki tvímælis og sé ekki svo grunduð sem

æskilegt væri að teknu tilliti til þeirrar stefnumörkunar skipulagsreitsins að þar skuli öryggi fjarskipta vera í forgangi.

55. Við meðferð þessa úrskurðarmáls hefur Arnarlax skilað umsögn. Þar kemur fram hvernig staðið sé að festingu sjókvía „með akkeri á þekktum afmörkuðum stað“ og að festingarnar færast ekki mikið til. Þær séu settar niður með sérhæfðum skipum og verklagi sem eigi að tryggja festu. Áður en eldiskvíar séu staðsettar fari fram ítarleg greining á umhverfisaðstæðum, svo sem veðurálagi, botngerð og straumum á eldisstað, og sé eldisstöðin hönnuð á grundvelli slíkrar greiningar. Staðarúttekt skv. 26. gr. reglugerðar nr. 540/2020 um fiskeldi, sé gerð eftir að eldiskvíar hafi verið staðsettar í sjó, þar sem meðal annars sé staðfest að botnfestingar séu staðsettar samkvæmt teikningu og að íhlutir séu réttir. Samkvæmt 27. gr. reglugerðarinnar skuli faggilt skoðunarstofa gera greiningu á festingum áður en þeim sé komið fyrir á legustæðinu og hvort þær séu í samræmi við og standist kröfur sem gerðar séu í norska staðlinum NS 9415:2009. Kvíarnar sjálfar geti færst eitthvað til, svo sem vegna sjávarstrauma, án þess þó að akkerin dragist eftir botninum. Frá útsetningu hreyfist botnfestingar lítið sem ekkert og því stafi fjarskiptastrengjum lítil sem engin hætta af nálægð við botnfestingar sjókvía.
56. Úrskurðarnefndin hefur kynnt sér staðarúttekt vottunaraðila samkvæmt NS 9415:2009 vegna starfseminnar við Tjaldaneseyrar, dags. 7. janúar 2026. Þar verður ekki séð að fjarskiptastrengur liggi í grennd við eða undir sjókvíaeldisstöðinni né verður ráðið að lagt hafi verið mat á það hvort strengnum geti stafað hætta frá mannvirkjum eða fiskeldisstarfsemi. Í „festuskýrslu“ frá 20. júlí 2021 er þó Olex-kort sem sýnir festukerfi fiskeldisstöðvarinnar ásamt legu fjarskiptastrengsins.
57. Samkvæmt framanröktu álítur úrskurðarnefndin að tilefni hefði verið til nánari rannsóknar máls áður en komist var til þeirrar niðurstöðu að umræddum fjarskiptastreng stafi lítil eða engin hætta af starfsemi fiskeldis á skipulagsreitnum LV6. Þau sjónarmið sem fram komu af hálfu fulltrúa í svæðisráði strandsvæðisskipulags Vestfjarða voru einnig mjög í þá átt. Verður og að benda á að kröfur um sönnun að þessu leyti til er eðlilegt að leggja á Arnarlax sem eiganda þeirra framleiðslutækja sem hér um ræðir. Verður við mat á öllum aðstæðum að leggja áherslu á öryggi fjarskipta. Að áliti úrskurðarnefndarinnar er ríkt tilefni til þess að Matvælastofnun fjalli að nýju efnislega um það hvort fiskeldi á eldissvæðinu kennt við Tjaldaneseyrar verði að vika við þessar aðstæður.
58. Með vísan til sjónarmiða um meðalhóf getur komið til álita við vissar aðstæður að fella ákvarðanir um leyfisveitingu sem þá sem um er deilt í máli þessu ekki úr gildi en beina því þess í stað til leyfisveitanda að taka að nýju til efnismeðferðar tiltekinn þátt kærðrar ákvörðunar, sem leitt getur til breytts efnis hennar. Þykir rétt í úrskurðarmáli þessu, sem varðar endurskoðun rekstrarleyfis til starfsemi sem sætir efnislegum skilyrðum, að í stað þess að fella ákvörðun úr gildi að hluta til eða öllu leyti vegna skorts á rannsókn verði Matvælastofnun falið að endurskoða hana að hluta til.

Úrskurðarorð

Hafnað er ógildingu ákvörðunar Matvælastofnunar frá 11. maí 2026 um að endurnýja rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á laxi í Arnarfirði FE-1105.

Matvælastofnun skal taka til efnislegrar meðferðar að nýju hvort strandssvæðisskipulag Vestfjarða girði fyrir að rekstrarleyfi fyrir sjókvíaeldi á laxi í Arnarfirði FE-1105 verði endurnýjað vegna eldissvæðisins kennt við Tjaldaneseyrar.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Geir Oddsson (sign)