

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasund 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. júní 2024
UST202406-056/H.G.
08.04

Kæra vegna útgáfu heilbrigðisnefndar á starfsleyfi handa Drimlu

Uppi er kominn ágreiningur milli Heilbrigðisnefndar Vestfjarða og Umhverfisstofnunar um hver sé lögbært stjórnvald og hafi átt að fara með útgáfu starfsleyfisins og eigi að hafa eftirlit með rekstri Drimlu Laxavinnslu ehf., kt. 610223-2140 (hér eftir Drimla).

Heilbrigðisnefnd Vestfjarða gaf út starfsleyfi þann 3. maí 2023 handa Drimlu. Starfsleyfið gildir fyrir vinnslu fisks (fiskvinnslu) en leyfilegt magn kemur ekki fram í leyfinu. Umhverfisstofnun hefur upplýsingar frá Matvælastofnun um að Drimla að áætluð framleiðsla sé allt að 800 tonn á viku eða um 15.000-35.000 á ári. Vegna umfangs starfseminnar telur Umhverfisstofnun starfsemina falla undir i. lið b-liðar 6.4 í viðauka I. Umhverfisstofnun hefur bent heilbrigðiseftirliti Vestfjarða á framangreint en þrátt fyrir það er heilbrigðiseftirlitið ósammála túlkun Umhverfisstofnunar og hefur ekki fengist til að framsenda umsókn Drimlu og starfsleyfið sem hefur verið gefið út þrátt fyrir að stofnunin telur sig vera lögbært stjórnvald.

Málsatvik

Málið hófst upphaflega þegar Umhverfisstofnun sá kynningu frá Arctic Fish á ráðstefnunni Lagarlíf 2022 þar sem kynnt var áformuð fiskvinnsla fyrirtækisins í Bolungarvík (sjá glæru í fskj. 1). Í kynningunni kom fram að áætluð afkastageta vinnslunnar væri 120 tonn á vakt í fyrsta fasa og 220 tonn á vakt að stækkun lokinni. Í kjölfarið sendi Umhverfisstofnun tölvupóst á framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Vestfjarða, dags. 8. nóvember 2022 (fskj. 2) þar sem stofnunin benti á að miðað við gefnar upplýsingar þá virtist starfsemin falla undir viðauka I laga nr. 7/1998 og væri starfsleyfisskyld hjá Umhverfisstofnun, sbr. 7. gr. laganna. Í tölvupóstinum var beðið um upplýsingar um hvort umsókn um starfsleyfi lægi fyrir hjá heilbrigðiseftirlitinu og bent á að ef starfsemin væri í samræmi við kynnt umfang þá þyrfti að leiðbeina umsækjanda um að sækja um starfsleyfi hjá Umhverfisstofnun. Í svörum heilbrigðiseftirlitsins dags. 14. og 15. nóvember s.á. (fskj. 2) er lýst að þeir væru ósammála túlkun stofnunarinnar um starfsleyfisskyldu en bentu á að umsókn um starfsleyfi lægi ekki fyrir og var bent á að reglugerð nr. 830/2022 um skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (hér eftir skráningarreglugerðin)

tæki gildi 15. nóvember. Í tölvupósti Umhverfisstofnunar dags. 15. nóvember s.á. (fskj. 2) fór stofnunin nánar yfir afstöðu stofnunarinnar til starfsleyfisskyldu Drimlu en þar kemur fram að í viðauka IV. er gert ráð fyrir að fiskvinnslur gætu fallið undir viðauka I. Þann 18. janúar 2024 óskaði Umhverfisstofnun eftir upplýsingum um hvort Heilbrigðisnefnd Vestfjarða hafi gefið út starfsleyfi fyrir starfsemi Drimlu en heilbrigðiseftirlitið svaraði þann 18. janúar s.á. (fskj. 3) að nefndin hafi gefið út starfsleyfi fyrir starfseminni þann 13. febrúar 2023 og að leyfið gildi til 3. maí 2035. Þann 1. mars sl. óskaði Arctic Oddi sem er eigandi Drimlu og dótturfélag Arctic Fish eftir leiðbeiningum um hugtök sem eru notuð í viðauka 1. Stofnunin svaraði fyrirspurninni þann 11. mars s.á. (fskj. 4) Þann 6. júní sl. óskaði síðan Umhverfisstofnun eftir umsókn Drimlu um starfsleyfi frá heilbrigðiseftirlitinu. Þar sem eftirlitið vildi ekki verða við gagnabeiðni stofnunarinnar þá beindi hún fyrirspurn til Matvælastofnunar sem hefur eftirlit með Drimlu, skv. matvælalögum en Matvælastofnun hefur sent Umhverfisstofnun nákvæmar upplýsingar um hvað Drimla er að framleiða mikið magn (fskj. 5).

Umhverfisstofnun telur að Heilbrigðisnefnd Vestfjarða sé ekki lögbært stjórnvald til að taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis handa Drimlu og verður farið hér eftir nánar yfir lagarök fyrir þeirri niðurstöðu.

Lagarök

Fiskvinnsla eða vinnsla fisks er starfsleyfisskyld starfsemi samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í 1. mgr. 7. gr. laganna er mælt fyrir um verkaskiptingu Umhverfisstofnunar annars vegar og heilbrigðisnefnda hins vegar þegar kemur að útgáfu starfsleyfa fyrir atvinnurekstur sem fellur undir viðauka laganna. Þar segir að „Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka I og II, sbr. þó 7. gr. a og 8. gr., og fyrir starfsemi sem staðsett er á hafi utan sveitarfélagamarka. Heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur, sbr. viðauka IV, sbr. þó 7. gr. a og 8. gr. Í viðauka IV. er listað upp starfsemi sem heilbrigðisnefnd gefur út starfsleyfi fyrir en í 110. lið er vinnsla fisks og annara sjávarafurða, önnur en í viðauka I. Skráningarreglugerðin eða reglugerð nr. 830/2022 tók gildi þann 15. nóvember 2022 en með henni er tiltekinn atvinnurekstur gerður skráningarskyldur á island.is í stað starfsleyfisskyldu. Líkt og segir í frétt umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins dags. 14. júlí 2022 þá er um að ræða starfsemi sem lítil áhætta er talin vera af hvað varðar hollustuhætti og mengun (fskj. 6). Skráningarreglugerðin gildir um skráningarskyldan atvinnurekstur sem tilgreindur er í viðauka við reglugerðina, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Þannig ber rekstraraðilum skráningarskylds atvinnurekstrar, sbr. viðauka, að skrá starfsemi sína á vefsetrinu island.is áður en starfsemi hefst. Fiskvinnslur eða vinnsla fisks og annarra sjávarafurða, önnur en í viðauka I með lögum nr. 7/1998 er skráningarskyld starfsemi, skv. 45. lið viðaukans, sbr. 2. gr. skráningarreglugerðarinnar og ber því að skrá starfsemina á island.is.

Í I. viðauka er ekki augljóst undir hvaða lið fiskvinnslur eða vinnsla fisks og annara sjávarafurða fellur. Umhverfisstofnun telur hins vegar að þær geti fallið undir i. lið b-liðar 6.4

Í viðauka I, þ.e. meðferð og vinnsla, önnur en eingöngu pökkun, á hráefnum af dýrum eingöngu (öðrum en eingöngu mjólk) þar sem framleiðslugeta er yfir 75 tonnum af fullunninni vöru á dag, hvort sem er áður unnum eða óunnum, sem ætluð eru fyrir matvæla- eða fódurframleiðslu. Samkvæmt 13. gr. tilskipunar 2010/75/ESB um losun í iðnaði (hér eftir IED) skal framkvæmdarstjórnin gefa út niðurstöður um bestu aðgengilegu tækni fyrir iðnað sem þarfnast starfsleyfi, skv. viðauka I við tilskipunina. Framkvæmdastjórnin hefur gefið út hvorttveggja BREF skýrslu og BAT-niðurstöður vegna matvæla-, drykkjarvöru- og mjólkuriðnaðarins (fskj. 7). BAT-niðurstöðurnar voru teknar upp í EES-samninginn þann 28. september sl. og eru í gildi en hafa ekki verið innleiddar í reglugerð nr. 935/2018 um BAT (bestu aðgengilegu tækni) o.fl. á sviði atvinnurekstrar sem haft getur í för með sér mengun. Þrátt fyrir að BAT-niðurstöðurnar hafa ekki verið innleiddar þá er hægt að nota þær til túlkunar á starfsleyfisskyldu en í 6. lið BAT-niðurstöðanna er sérstaklega fjallað um niðurstöður um bestu aðgengilegu tækni fyrir vinnslu á fiski og skelfiski en þær gilda til viðbótar við almennu niðurstöðurnar sem eru tilgreindar í 1. lið. Þá má einnig benda á að Norræna ráðherranefndin hefur gefið út BAT skýrslu þar sem fjallað er um að vinnsla fisks og annara sjávarafurða geti fallið undir viðauka b-liðar 6.4, sjá neðst á bls. 19 (sjá [hér](#)). Það er því að mati Umhverfisstofnunar ljóst að vinnsla fisks og annar sjávarafurða fellur undir i. lið b-liðar 6.4 í viðauka I laga nr. 7/1998 ef framleiðslugetan er yfir 75 tonn af fullunninni vöru á dag.

Í fyrrnefndum lið segir: „meðferð og vinnsla, önnur en eingöngu pökkun, á hráefnum af dýrum eingöngu (öðrum en eingöngu mjólk) þar sem framleiðslugeta er yfir 75 tonnum af fullunninni vöru á dag, hvort sem er áður unnum eða óunnum, sem ætluð eru fyrir matvæla- eða fódurframleiðslu“. Með eingöngu pökkun er átt við um fyrirtæki sem sér aðeins um að taka við t.d. fisk til að pakka en ekki fiskvinnslu eða sláturhús. Þegar talað er um framleiðslugetu yfir 75 tonnum á dag er miðað við 24 klst. getu. Þannig að ef vinnslan **getur** framleitt afurð í 24 klst. og það er ekki neitt tæknilegt eða lagalegt sem hindrar það þá fellur hún undir ákvæðið. Varðandi fullunna vöru þá telur Umhverfisstofnun að heill, slægður og pakkaður fiskur sé fullunnin vara. Í leiðbeiningum Evrópusambandsins (fskj. 8) er tekið dæmi um hvað telst vera fullunnin vara en þar er sýnt tekin sem dæmi og sagt að það sé fullunnin vara ef um er að afurðin er leður sem er tilbúið til að búa til leðurvörur. Í þessu samhengi má benda á úrskurð umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 7. júlí 2020 (UMH20060087) þar sem bent er á að túlka verði viðauka I og IV saman. Með hliðsjón framangreindu verður ekki annað séð en að Umhverfisstofnun skuli gefa út starfsleyfi fyrir starfsemi stöðva þar sem framleiðslugeta er yfir 75 tonnum af fullunninni vöru á dag.

Þar sem Drimla framleiðir 800 tonn á viku eða rúmlega 100 tonn af fullunninni vöru á dag (fskj. 5 og 9) telur Umhverfisstofnun starfsemina falla undir i. lið b-liðar 6.4 í viðauka I og því vera háð starfsleyfi og eftirliti Umhverfisstofnunar.

Niðurlag

Með vísan til alls framangreinds telur Umhverfisstofnun sig skylt vísa málinu til úrskurðar umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, sbr. 66. gr. laga nr. 7/1998. Mikilvægt er að úr því verður skorið hvort Umhverfisstofnun eða Heilbrigðisnefnd Vestfjarða sé lögbært stjórnvald og hafi átt að fara með útgáfu starfsleyfisins og eigi að hafa eftirlit með rekstri fiskvinnslunnar.

Verði niðurstaða ráðuneytisins sú að starfsemin sé atvinnurekstur sem fellur undir i. lið b-liðar 6.4 í viðauka I og að Umhverfisstofnun sé lögbært stjórnvald þá vill stofnunin benda á að mikilvægt sé að breyta reglugerð nr. 935/2018 um BAT til að stofnunin geti gert kröfur um að starfsemin fylgi BAT-niðurstöðunum og haft eftirlit með framfylgd þess.

Loks vill stofnunin benda á að áriðandi er að reglur um, hver er útgefandi leyfis fyrir starfsemi, séu skýrar og að ekki sé hætt á að upp komi álitamál sem þessi þar sem það getur þýtt að viðkomandi rekstur sé með ógilt leyfi í höndunum sem er hvort tveggja í senn óviðunandi rekstrarskilyrði og skertar mengunarvarnir.

Virðingarfyllst,

Skúli Þórðarson,
sviðsstjóri

Hlín Gísladóttir,
lögfræðingur