

Víkurskel ehf.
Uppsálavegi 6
640 Húsavík

Reykjavík 5. júní 2019
UST201811-274/G.R.G.
11.16

Synjun um leyfi fyrir innflutningi á ostrum

Umhverfisstofnun vísar til umsóknar Víkurskeljar ehf. dags. 27. nóvember 2018 þar sem sótt var um leyfi til innflutnings á 1.000.000 smáostrum í byrjun sumars 2019 af stærðinni 6 til 8 mm. frá fyrirtækinu Acuinuga sem er staðsett á norðurströnd Spánar til áframræktunar í Skjálfandaflóa í samræmi við 1. mgr. 63. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Þann 28. nóvember 2018 svaraði Umhverfisstofnun beiðninni og benti umsækjanda á að skv. 2. mgr. 63. gr. náttúruverndarlaga skuli áhættumat þar sem m.a. er lagt mat á hættu á því hvort viðkomandi lífvera verði ágeng fylgja umsókn. Auk þess benti stofnunin á að hún hefði áður synjað sambærilegri umsókn og að sú ákvörðun væri aðgengileg á vefsíðu stofnunarinnar.

Uppfærð umsókn ásamt áhættumati og athugasemdum ábendingu Umhverfisstofnunar bárust með tölvupósti 2. janúar 2019. Áhættumatið var unnið af Náttúrustofu Norðausturlands 23. maí 2012 vegna umsóknar fyrirtækisins til Matvælastofnunar um leyfi til innflutnings dýra á grundvelli laga nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Í umsókninni kemur fram að um sé að ræða ostrutegundina *crassostrea gigas* og að engar forsendur hafi breyst frá því að áhættumatið var unnið og fyrsta innflutningsleyfi var veitt. Fyrir liggur að Víkurskel ehf. hefur ekki áður sótt um innflutningsleyfi til Umhverfisstofnunar í samræmi við 63. gr. náttúruverndarlaga og er því ljóst að í umsókninni er vísað til innflutningsleyfis sem Matvælastofnun veitti á grundvelli laga nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Í framangreindum athugasemdum fyrirtækisins vegna ábendingar Umhverfisstofnunar til þess að sambærilegri umsókn hefði áður verið hafnað kemur fram að Víkurskel ehf. hafi flutt ostrur til landsins árlega frá árinu 2013 frá kynbótastöð á norðurstönd Spánar sem sé starfrækt undir opinberu eftirliti og einangruð frá umhverfi þar sem að eingöngu eldisvatn úr lokuðum borholum sé nýtt við ræktunina. Þannig hafi ostrurnar aldrei komið nálægt villtu umhverfi fyrir en þær eru settar í sjó í Skjálfandaflóa en þar er þeim komið fyrir í búrgrindum í vinnslustöð fyrirtækisins sem síðan eru settar á langlínu á ræktunarsvæði. Búrgrindurnar eru aldrei opnaðar á ræktunarsvæðinu heldur er siglt með þær í land þegar vinna þarf skelina. Í athugasemdunum kemur einnig fram að ostrurnar hafi engan spunaprád líkt og kræklingur og geti ekki fest sig og því sé ólíklegt að þær geti lifað af í því hafróti sem er í Skjálfandaflóa þrátt fyrir að þær sleppi. Að sögn Víkurskeljar ehf. hafa engin neikvæð umhverfisáhrif komið fram á þeim rúmu fimm árum sem ostrurnar hafa verið ræktaðar en helsta áskorun ræktunarinnar hefur verið mikið hafrót og því hefur fyrirtækið haft hug á því að flytja ræktunina upp á land. Þá vísar fyrirtækið til þess að samkvæmt hitamælingu á ræktunarsvæðinu árið 2013 hafi meðalhitastig yfir vikutímabil mælst 10.6°C á 3 metra dýpi að skýrsla vísindanefndar um loftslagbreytingar frá 2018 gefi ekki til kynna að hitastig sjávar muni hækka nægilega til þess að tegundin geti orðið kynþroska eða lifrur dafnað.

Í samræmi við 3. mgr. 63. gr. náttúruverndarlaga sendi Umhverfisstofnun umsóknina til umsagnar sérfræðinganefndar um framandi lífverur þann 17. janúar 2019, eftir að umsóknargjald samkvæmt gjaldskrá Umhverfisstofnunar hafði verið greitt.

Sérfræðinganefnd um framandi lífverur skilaði umsögn sinni þann 5. mars 2019 og komst að þeirri niðurstöðu að hafna bæri umsókninni. Í umsögninni vísaði nefndin jafnframt til þess að hún hefði áður fjallað um sambærilegar umsóknir og að hún telji að hafna beri öllum umsóknum um innflutning ostra til landsins í ljósi núverandi stöðu þekkingar. Þannig mælir nefndin með því, líkt og í fyrri umsögnum sínum um sambærilegar umsóknir, að allra leiða verði leitað til þess að koma í veg fyrir að þessi ágenga ostrutegund eigi möguleika á að ná fótfestu í íslensku vistkerfi.

Fjórar eftirfarandi meginástæður liggja að baki niðurstöðu nefndarinnar. Í fyrsta lagi bendir nefndin á að tegundin er flokkuð sem ágeng og framandi tegund í N-Evrópu samkvæmt gagnagrunni NOBANIS (European Network on Invasive Species). Þar sem að hún nær fótfestu er talin hætta á því að hún geti tekið yfir búsvæði annars skelfisks og á síðustu árum er vitað um óæskilega dreifingu tegundarinnar víða um stendur N-Evrópu og Norðurlanda, m.a. Danmerkur og Noregs. Þannig telur nefndin ekki útilokað að tegundin geti þrífist í sjónum við Ísland við ákveðnar aðstæður og því sé full ástæða til að líta á dæmi nágrannalanda sem víti til varnaðar. Í öðru lagi telur nefndin smithættu stafa af tegundinni og beinast áhyggjur nefndarinnar fyrst og fremst að tiltekinni ostruherpesveiru sem getur borist í krækling og hörpudisk. Í þriðja lagi telur nefndin að hætta á útbreiðslu tegundarinnar minnki mjög mikið við notkun þrílitna ostra miðað við notkun tvílitna ostra, en þó telur hún ákveðna hættu til staðar, því þrátt fyrir mjög lága frjósemi þrílitna ostra þá eru þær ekki með öllu ófrjóar og þar af leiðandi er ekki hægt að útiloka að fyrirhuguð ræktun þeirra geti haft neikvæð áhrif á íslensk vistkerfi í framtíðinni. Niðurstöður rannsókna sýna að þrílitna ostrur geta myndað kynfrumur í þó nokkrum mæli eða allt að 42% samanborið við 93% hjá tvílitna ostrum. Nefndin bendir einnig á að áframhaldandi þroskun sé þó ekki eins árangursrík og möguleiki á æxlun mjög lítill. Þar með verður framleiðni tegundarinnar mjög lág og líkur á útbreiðslu mjög litlar. Í fjórða lagi bendir nefndin á að með hlýnandi loftslagi sé ekki hægt að útiloka að sjávarhiti nái kjörhitastigi tegundarinnar við ákveðnar aðstæður hér við land í framtíðinni en að slík áhrif gætu tekið mörg ár að koma fram. Í því samhengi vísar nefndin til þess að í nágrannalöndum okkar, m.a. Noregi og Englandi, hafi í upphafi ekki verið reiknað með því að ostrur myndu þrífast vegna lágs hitastigs sjávar en að annað hafi komið á daginn. Mæð hækkandi sjávarhita hafi tegundin breitt úr sér á svæðum sem áður voru talin útilokuð sem búsvæði. Þá nefnir nefndin framtíðarspár þar sem fram kemur að mögulegt búsvæði tegundarinnar í Noregi geti náð allt norður til Lofoten, sem er staðsett norðan heimskaupsbaugs. Í niðurlag umsagnar sinnar ítrekar nefndin þá afstöðu sína sem áður hefur komið fram vegna sambærilegrar umsóknar að nefndin telji að hafna beri öllum erindum um ostrurækt á Íslandi í ljósi núverandi stöðu þekkingar og mælir með því að leita ætti allra leiða til að koma í veg fyrir að þessi ágenga ostrutegund eigi möguleika á að ná fótfestu í íslensku vistkerfi.

Þann 22. mars 2019 áformaði Umhverfisstofnun að synja umsókninni með vísan til umsagnar sérfræðinganefndarinnar auk annarra upplýsinga sem fram hafa komið í tengslum við ágengni tegundarinnar í nágrannalöndum. Í áformum Umhverfisstofnunar var bent á að áhættumatið sem fylgdi umsókninni væri nærri sjö ára gamalt og tæki ekki mið af þeirri reynslu sem komin er á ostrurækt í Skjálfandaflóa frá því að tegundin var fyrst flutt inn samkvæmt innflutningsleyfi sem veitt var á grundvelli laga nr. 54/1990 um innflutning dýra, fyrir gildistöku laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í áformunum var einnig bent á að samkvæmt ársskýrslu dýralæknis fisksjúkdóma 2014 hafi fárviðri valdið

Því þann 21. október 2014 að allar búgrindur með skel hafi endað á hafsbotni þar sem þeir skókust í nokkra sólarhringa áður en hægt var að komast að þeim. Í ársskýrslunni segir einungis að í ljós hafi komið að öll dýr hefðu drepist en engar rannsóknir virðast hafa verið gerðar á því hvort að ostrur úr kössunum hafi lifað af og lifi nú villtar í Skjálfandaflóa. Í skýrslunni segir jafnframt að ræktunartími hafi verið nógu langur til þess að staðfesta að skilyrði til ostruræktunar séu sannarlega fyrir hendi við norðausturströnd Íslands en í þessu samhengi benti Umhverfisstofnun á það að í áhættumatinu kemur fram að alltaf sé sú hættu fyrir hendi að ostrurnar sleppi út í umhverfið og geti lifað þar. Þar segir þó jafnframt að ekki sé líklegt að ostrurnar verði ágengar, hvorki í Skjálfandaflóa né við strendur Íslands almennt, miðað við núverandi hitastig sjávar og þá þekkingu sem fyrir liggur á líffræði tegundarinnar. Þá benti Umhverfisstofnun á að í umsókninni sé fullyrt að engar líkur séu á því að tegundin geti fjölgað sér hér við land þar sem að þær þurfi 21°C heitan sjó til þess að geta fjölgað sér. Í áhættumatinu segir síðan að hitastig sjávar þurfi að vera 18°C í 4-8 vikur til að hrygning geti orðið auk þess sem lirlfur lifa ekki af ef hitastig að vetri fer niður fyrir 3° á þriggja vikna tímabili. Það liggur þó fyrir, líkt og fram kemur í umsögn sérfræðinganevndarinnar, að á síðustu árum og áratugum er vitað um óæskilega dreifingu víða við strendur N-Evrópu og Norðurlanda, m.a. Danmerkur og Noregs. Að mati Umhverfisstofnunar er því ekki útilokað að tegundin geti þrífist í sjónum við Ísland við ákveðnar aðstæður og því full ástæða til að líta á dæmi nágrannalanda sem víti til varnaðar. Í þessu samhengi benti Umhverfisstofnun á aðgerðaráætlun norsku Umhverfisstofnunarinnar vegna ostra af sömu tegund og hér um ræðir (Handlingsplan stillehavsøsters, Miljødirektoratet, M-588, 2016), en þar kemur meðal annars fram að tegundin er í áhættuflokknum „svært hoi riskiko“ og er því tegund sem er talin geta haft alvarleg áhrif á vistkerfi og er talin líkleg til að breiðast út á stórum svæðum. Í aðgerðaráætluninni segir jafnframt að ostrurnar hafi árið 2015 fundist í Møre, Romsdal og allt norður til Innri og Ytri Rössøysund. Þar kemur einnig fram að talin sé hættu á því að tegundin breiði úr sér allt norður til Lofoten, þar sem hitastig sjávar þar er orðið það hátt að tegundin getur lifað af. Þar að auki segir í aðgerðaráætluninni að á mælistöðvum í Utsire og í Nordland mælist sjávarhiti sjaldan yfir 18°C á 1 metra dýpi, en tegundin finnst þrátt fyrir það á grunnsævi þar, þar sem að hún leitar í skjólsæl grunnsvæði þar sem sjávarhiti getur orðið mun hærri en á opnum svæðum. Þannig vísaði Umhverfisstofnun til þess að engar upplýsingar liggja fyrir um hitastig sjávar, aðrar aðstæður eða vistkerfið í Skjálfandaflóa eða sambærilegum svæðum á landinu, en sjávardýpt og vatnaskipti geti haft nokkur áhrif á hitastig. Loks vísaði Umhverfisstofnun til þess að vísindalegur grundvöllur ákvarðanatöku væri ein af meginreglum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, sbr. 8. gr., og áformaði að hafna umsókninni þar sem að stofnuninni er óheimilt að veita innflutningsleyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á lífríkið. Að því sögðu veitti Umhverfisstofnun fyrirtækinu frest til 4. apríl 2019 til að tjá sig um efni málsins áður en ákvörðun yrði tekin í samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þann 28. mars var fresturinn framlengdur til 3. maí að beiðni fyrirtækisins.

Andmæli Víkurskeljar ehf. bárust Umhverfisstofnun þann 3. maí 2019 ásamt álitsgerð RORUM ehf., sem unnin var af Dr. Þorleifi Eiríkssyni og Guðmundir Víði Helgasyni, dýra- og vistfræðingum, vegna áforma stofnunarinnar um að synja umsókninni. Í andmælabréfinu er vísað til álitsgerðarinnar hvað varðar líf- og vistfræðilegar röksemdir og vísað til þess að Víkurskel ehf. telji synjun á umsókninni brjóta gegn þremur meginreglum um góða stjórnsýsluhætti.

Í fyrsta lagi telur Víkurskel ehf. að synjun umsóknarinnar brjóti gegn lögmatísreglunni sem kveði á um að ákvarðanir skuli eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við þau með

vísan til þess að ostrutegundin *crassostrea gigas* sé ekki framandi lífvera í skilningi 8. tl. 5. gr. náttúruverndarlaga vegna þess að engin fræðileg rök séu fyrir því að tegundin geti fjölgað sér heldur sé það þvert á móti útilokað við aðstæður sem eru og geta orðið í því vistkerfi sem um ræðir.

Að mati Umhverfisstofnunar er það engum vafa undirorpið að tegundin *crassostrea gigas* fellur undir hugtakið framandi lífvera í skilningi 8. tl. 5. gr. náttúruverndarlaga. Í áliti sérfræðinganevndarinnar kemur fram að þrílitna ostrur af þessari tegund séu ekki með öllu ófrjóar og því sé ekki hægt að útiloka að ræktun þeirra geti haft neikvæð áhrif á íslenskt vistkerfi í framtíðinni. Í umsóknargögnum Víkurskeljar ehf. kemur hvergi fram hvort þær ostrur sem sótt er um innflutningsleyfi fyrir séu tví- eða þrílitna, en af umsögn sérfræðinganevndarinnar má ráða að frjósemi tvílitna ostra af þeirri tegund sem hér um ræðir séu frjósamari meiri en þrílitna ostra. Því til viðbótar kemur fram í athugasemdum um skilgreiningunnar eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 109/2015 að útgangspunktur hennar sé sá að maðurinn hafi flutt lífveruna út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði vísvitandi eða óvitandi. Þá liggur það fyrir að Víkurskel sótti um innflutningsleyfi fyrir framandi lífveru í samræmi við náttúruverndarlög þann 27. nóvember 2018 en ber það ekki fyrir sig fyrir en 3. maí 2019 að tegundin sem um ræðir falli ekki undir skilgreiningu laganna á hugtakinu framandi lífvera. Stofnuninni ber því að afgreiða umsóknina í samræmi við XI. kafla náttúruverndarlaga og er óheimilt að veita leyfi til innflutnings ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn eða dreifingin ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

Í öðru lagi telur Víkurskel ehf. málefnaleg sjónarmið skorta fyrir ákvörðuninni þar sem að rök til verndar vistkerfi sjávar við landið og þar með gegn innflutningi um að tegundin geti fjölgað sér ef hitastig hækkar standast ekki skoðun þar sem að slík hlýnun myndi hvort eð er gjörbreyta öllu vistkerfinu. Þannig telur Víkurskel ehf. ekki unnt að vísa til slíkra röksemda til verndar núverandi lífríki. Í þessu samhengi bendir Umhverfisstofnun á að hlýnun sjávar eru ekki sjónarmiðin sem liggja til grundvallar, líkt og rakið hefur verið hér að framan. Niðurlag umsagnar sérfræðinganevndarinnar, sem fjallar um ágengni tegundarinnar, smíthættu af hennar völdum og frjósemi hennar áður en vísað er til hlýnunar sjávar, er að það að hún telji að hafna beri öllum erindum um ostrurækt á Íslandi í ljósi núverandi stöðu þekkingar. Þá hefur Umhverfisstofnun vísað til þess að engar rannsóknir liggi fyrir um áhrif af völdum þeirrar ostruræktunar sem stunduð hefur verið við stendur landsins liggi fyrir í málinu þrátt fyrir að vitað sé til þess að ostrur hafi sloppið úr búrum sínum. Með hliðsjón af umsögn sérfræðinganevndarinnar, meginreglum 8. og 9. gr. náttúruverndarlaga sem og öðrum rökum sem fjallað hefur verið um og eru að mati stofnunarinnar til þess fallin að veita ástæðu til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni telur Umhverfisstofnun málefnaleg sjónarmið liggja ákvörðunartökunni til grundvallar.

Í þriðja lagi telur Víkurskel ehf. synjun umsóknarinnar brjóta gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga þar sem að í þessu tilfelli sé útilokað umrædd tegund geti fjölgað sér í því vistkerfi sem er í sjónum fyrir Norðurlandi og því verulega íþyngjandi að synja umsókninni. Þannig sé hún til þess fallin að valda fyrirtækinu verulegu tjóni og jafnvel gera það gjaldþrota. Í þessu samhengi vísar Víkurskel ehf. einnig til þess að eðlilegum markmiðum um smitvarnir og góða starfshætti megi auðveldlega ná með mun mildari úrræðum en innflutningsbanni. Að lokum bendir Víkurskel ehf. á að fyrirtækið hafi í góðri trú árum saman staðið að innflutningnum í samræmi við lög og í góðu samstarfi við opinbera eftirlitsaðila og að það kunni að reyna á skaðabótaskyldu ríkisins að umsókninni verði synjað. Líkt og áður hefur komið fram hefur Víkurskel ehf. aldrei áður sótt um innflutningsleyfi í samræmi við 63. gr. náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun lítur þar af

leiðandi svo á að allur innflutningur tegundarinnar *crassostrea gigas* eftir 15. nóvember 2015, þ.e. frá gildistöku náttúruverndarlaga, hafi brotið í bága við 63. gr. náttúruverndarlaga. Hvað meðalhöfsreglu stjórnsýslulaga varðar þá er vandséð að mögulegt sé að taka vægari ákvörðun vegna þeirrar umsóknar sem hér er til umræðu í ljósi þess að óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn eða dreifingin ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Í þessu samhengi telur Umhverfisstofnun þó vert að benda á að við mat á því hvort að innflutningur og dreifing framandi lífveru sé til þess fallinn að ógna eða hafa veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni hefur það áhrif að fyrirhugað er að rækta tegundina í búrum við strendur landsins þar sem stærsta áskorun ræktanda er mikið hafrot. Eðli málsins samkvæmt myndu forsendur matsins breytast mikið af til stæði að rækta tegundina uppi á landi líkt og fyrirtækið hefur hug á að gera. Þá bendir Umhverfisstofnun á að markmið XI. kafla náttúruverndarlaga tengist vernd líffræðilegrar fjölbreytni en ekki eingöngu smitvörnum auk þess sem synjun þessarar tilteknu umsóknar felur ekki í sér algjört innflutningsbann vegna tegundarinnar.

Hvað líf- og vistfræðilegar röksemdir varðar þá ber Víkurskel fyrir sig, sbr. álitserð RORUM, að ekki liggi fyrir hvað hafi breyst í umhverfi við Íslandsstrendur sem kalli á innflutningsbann eftir að tegundin hafi verið flutt inn í mörg ár og óskar eftir ítarlegri skýringu á því hvað valdi þessari breytingu. Líkt og komið hefur fram hefur Víkurskel aldrei sótt um leyfi til innflutnings í samræmi við XI. kafla náttúruverndarlaga en við mat á slíkum umsóknum ber Umhverfisstofnun að líta til þess hvort ástæða sé til að ætla að innflutningur eða dreifing tegundarinnar ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Í 2. mgr. 63. gr. er kveðið á um að í áhættumati sem umsækjandi skal afla skuli m.a. koma fram upplýsingar um þau áhrif sem ágeng lífvera kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Slíkar upplýsingar er ekki að finna í áhættumati umsækjanda og engar upplýsingar liggja fyrir um hvort lífríkið á ræktunarsvæði hafi verið rannsakað þrátt fyrir að vitað sé til þess að ræktunarbúr hafi losnað frá línunum og sokkið á hafsbotn. Með öðrum orðum má segja að það að ekki liggi fyrir hvað hafi breyst í umhverfi við Íslandsstrendur yfir þau ár sem ostruræktunin hefur átt sér stað sé ein af mörgum ástæðum fyrir því að synja beri umsókninni sbr. 8 og 9. gr. náttúruverndarlaga. Hvað varðar þá kröfu í álitserðinni að skýrt verði ítarlega hvað valdi þeirri breytingu að sett verði á innflutningsbann þá bendir Umhverfisstofnun aftur á að synjun á umsókn um leyfi til innflutnings á framandi lífveru til áframræktunar jafngildir ekki allsherjar innflutningsbanni. Einnig hefur komið fram að þrátt fyrir að fyrirtækið hafi flutt lífveruna inn í nokkur ár hefur aldrei verið sótt um leyfi í samræmi við náttúruverndarlög heldur einungis hjá í samræmi við lög um innflutning dýra. Breytingin er því sú að verið er að fylgja eftir lögum um náttúruvernd sem tóku gildi þann 15. nóvember 2015.

Í álitserðinni er áformum um synjun einnig andmælt með vísan til þess að til að tegundin geti talist ágeng þurfi aðstæður að vera ásættanlegar fyrir tegundina. Í því samhengi er í fyrst lagi vísað til þess að hitastig sjávar við strendur landsins sé ekki nægilega hátt til þess að tegundin geti fjölgað sér, í öðru lagi að selta við Skjálfandaflóa og Axarfjörð sé yfirleitt aðeins of mikil til þess að tegundin geti fjölgað sér og í þriðja lagi er bent á að ekki sé vísað til gagna um það að hitastig sjávar fari hækkandi og að það geti leitt til þess að aðstæður við strendur landsins verði með þeim hætti að tegundin geti fjölgað sér. Einnig er bent á það að hitastig sjávar sé ekki nægilegt til þess að líkindi séu á smíthættu af völdum tegundarinnar. Þá telur umsækjandi að þau rök að hitastig geti hækkað í kjörhitastig á einhverju árabili séu óboðleg rök án þess að nefna nokkuð ákveðið varðandi hitastig, tíma og á hverju álitserð sé byggt heldur þyrfti einnig að spá fyrir um hvernig lífríkið verður að öðru leyti eftir þessar breytingar á hitastig. Í því samhengi telur

umsækjandi fráleitt að ræða um verndun á lífríki við Ísland ef hitastig myndi hækka svo mikið að hér myndu skapast kjöraðstæður fyrir tegundina.

Í ljósi þess að sérfræðinganefnd hefur veitt fjórar umsagnir vegna umsókna um innflutningsleyfi á tegundinni *crassostrea gigas* og í öll skiptin komist afdráttarlaust að þeirri niðurstöðu að hafna beri öllum erindum um ostrurækt í ljósi núverandi stöðu þekkingar og mælt með því að allra leiða verði leitað til að koma í veg fyrir að þessi ágenga ostrutegund eigi möguleika á að ná fótfestu í íslensku vistkerfi telur Umhverfisstofnun að framangreind atriði úr álitssgerð RORUM muni ekki hafa áhrif afstöðu sérfræðinganefndar um framandi lífverur. Líkt og vikið verður að hér að neðan, er það mat Umhverfisstofnunar að þörf sé á ítarlegri rannsóknum og vöktun auk þess sem uppfæra þarf áhættumat með hliðsjón af nýrri þekkingu og staðbundnum rannsóknum.

Í álitssgerðinni er að miklu leyti stuðst við það áhættumat sem fylgdi umsókninni og í niðurlagi hennar er vísað til þess að ekkert hafi komið fram sem breyti því áliti sem fram kemur í áhættumatinu um að ekki sé hætt á að tegundin verði ágeng hér við land þar sem að hún geti ekki fjölgað sér. Í ljósi þess að áhættumatið fylgdi umsókninni og vísað er til í álitssgerðinni er frá árinu 2012 óskaði Umhverfisstofnun eftir upplýsingum frá Náttúrustofu Norðausturlands og áliti á því hvort höfundur áhættumatsins teldi þá stöðu óbreytta sjö árum síðar að ekki sé hætt á því að tegundin verði ágeng við strendur landsins. Í svari Náttúrustofu Norðausturlands kom fram að umrætt áhættumat væri í raun eingöngu reifun á helstu áhættuþáttum sem skrifaðir voru í bréf að beiðni Víkurskeljar og að mat Náttúrustofu Norðausturlands hefði tekið mið af þáverandi aðstæðum og fyrirliggjandi upplýsingum. Sérstaklega var vakin athygli á því að í bréfinu hafi verið tekið fram að ef innflutningur yrði heimilaður skyldi það aðeins eiga við um geldar ostrur sem engin hætt væri á að gætu fjölgað sér hér við land, burtséð frá hitastigi og að ekki hafi verið lagt mat á sýkingarhættu, þ.e. flutning sníkjudýra og sjúkdóma, vegna flutnings ostranna frá öðrum heimshornum og út í íslenska náttúru en það þyrfti að gera í áhættumati. Í svarinu er einnig bent á að áhættumat þarfnist sífelldrar endurskoðunar miðað við breytingar sem eiga sér stað, t.d. vegna hlýnunar sjávar, og með hliðsjón af aukinni þekkingu á lífræði tegundarinnar. Þá þurfi ávallt að skoða áhættumat út frá staðbundnum aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig og þeirri reynslu sem fengist hefur af ostruræktun á svæðinu en í því samhengi var bent á að tiltekni þættir ræktunarinnar hefðu gengið brösulega og að búr hefðu m.a. glatast í hafið í óveðrum. Þar af leiðandi er það mat Náttúrustofu Norðausturlands að ekki sé rétt að vísa til sjö ára gamals bréfs eins og það standi óbreytt í dag, heldur sé þörf á nýju og ítarlegu áhættumati sem tekur mið af nýjustu þekkingu og fyrirliggjandi upplýsingum.

Umhverfisstofnun hefur tekið öll gögn málsins og andmæli umsækjanda til ítarlegrar skoðunar. Stofnunin hefur einnig haft til hliðsjónar gögn sem tengjast umsóknum um innflutningsleyfi fyrir sömu tegund og hér er til umræðu en af þeim gögnum ber helst að nefna fyrri umsagnir sérfræðinganefndar um framandi lífverur, synjun á umsókn Litla-Hrauns ehf. um leyfi til innflutnings á þrílitna ostrum frá 19. febrúar 2018, umsögn Náttúrustofnunar Íslands frá 20. október 2015 þar sem fjallað var um sambærilega umsókn og framangreindrar aðgerðaráætlunar norsku Umhverfisstofnunarinnar vegna útbreiðslu tegundarinnar við strendur Noregs. Þá leitaði stofnunin líkt og fram hefur komið eftir áliti Náttúrustofu Norðausturlands á því hvort mat Náttúrustofunnar í áhættumatinu sem fylgdi umsókninni stæði óbreytt í ljósi þess að áhættumatið er orðið sjö ára gamalt. Loks leit Umhverfisstofnun til þess að fjallað hefur verið um ostrurækt umsækjanda í ársskýrslum dýralæknis fisksjúkdóma þar sem m.a. hefur komið fram að staðfest hafi verið að skilyrði til ostruræktunar séu sannarlega fyrir hendi við norðausturströnd Íslands.

Fyrir liggur að sérfræðinganefnd um framandi lífverur hefur veitt umsókninni afdráttarlausu neikvæða umsögn og telur að hafna beri henni. Einnig liggur fyrir að Náttúrustofa Norðausturlands sem vann áhættumat umsækjanda stendur ekki lengur við það mat sem þar kemur fram og telur að áhættumat þarfnist sífelldrar endurskoðunar miðað við breytingar sem verða, aukna þekkingu á líffræði tegundarinnar auk þess sem bent var á að skoða þurfi áhættumat út frá staðbundnum aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig og í þessu tilviki með hliðsjón af þeirri reynslu sem fengist hefur af ræktun tegundarinnar. Af þeim sökum telur Náttúrustofa Norðausturlands þörf á nýju og ítarlegu áhættumati miðað við nýjustu þekkingu og fyrirbyggjandi upplýsingar.

Að öllu framansögðu er það mat Umhverfisstofnunar að ástæða sé til að ætla að innflutningur og dreifing tegundarinnar ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Miðað við núverandi stöðu þekkingar telur stofnunin ekki útilokað að tegundin geti þrífist við stendur Íslands og telur stofnunin því fulla ástæðu til að líta á dæmi nágrannalanda sem víti til varnaðar en dæmin sýna að í Danmörku, Kanada, Frakklandi, Hollandi, Svíþjóð og í Noregi hefur tegundin dafnað svo vel að hún hefur yfirtekið kræklingasvæði sem hefur t.d. keðjuverkandi áhrif á fæðu fugla. Þá hefur Umhverfisstofnun áður bent á að í aðgerðaráætlun norsku Umhverfisstofnunarinnar vegna sömu tegundar og hér um ræðir (Handlingsplan stillehavsøsters, Miljødirektoratet, M-588, 2016), kemur meðal annars fram að tegundin er í áhættuflokknum „svært hoy riskiko“ og er því tegund sem er talin geta haft alvarleg áhrif á vistkerfi og er talin líkleg til að breiðast út á stórum svæðum.

Þrátt fyrir að umsækjandi haldi því fram að engin umhverfisáhrif hafi komið fram frá því að ostruræktunin hófst þá liggja engar rannsóknir sem sýna fram á það fyrir. Aftur á móti liggur fyrir það að tegundin getur aldrei verið fullkomlega ófrjó, hvort heldur sem hún er tví- eða þrilitna, þar sem að þrilitna ostrur geta mynda kynfrumur í nokkru mæli auk þess sem þrilitna ostru eru ekki stöðugt ástand. Þrátt fyrir að mælingar bendi til þess að aðstæður í Skjálfandaflóa séu ekki kjöraðstæður fyrir tegundina þá liggur fyrir að tegundin hefur dafnað vel á ræktunarsvæðinu og í ársskýrslu dýralæknis físksjúkdóma hjá Matvælastofnun kemur fram að ræktunin hafi gengið betur en bjartsýnustu menn þorðu að vona og að vöxtur og viðgangur hafi verið langt umfram spár. Að því sögðu telur Umhverfisstofnun fulla ástæðu til að gæta ítrustu varúðar og líta til framtíðar sem gæti annað hvort haft það í för með sér að aðstæður breytist og verði vænlegri fyrir tegundina eða að tegundin aðlagist og byrji að fjölga sér þrátt fyrir að líkurnar séu litlar á því, en líkt og margoft hefur verið nefnt þá sýna dæmin að tegundin hefur nú þegar breitt úr sér á svæðum sem ekki var talið að hún gæti fjölgað sér á.

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að ákvörðunin er kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sbr. 91. gr. laga um náttúruvernd. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kærana fer samkvæmt lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna.

Umhverfisstofnun synjar hér með umsókn Víkurskeljar ehf. um leyfi til innflutnings á 1.000.000 smáostrum af tegundinni *Crassostrea gigas*.



Gísli Rúnar Gíslason
lögfræðingur

Virðingarfyllst



Kristín Linda Árnadóttir
forstjóri