

Alþingi  
Erindi nr. P 136/367  
komudagur 9.12.2008

Alþingi  
b/t iðnaðarnefndar  
Arnarhvoli  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 8. desember 2008

0811680SA/GB  
Tilv.: 384

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um kolvetnisstarfsemi, 152. mál**

Ofangreint frumvarp barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með tölvubréfi frá nefndasviði Alþingis hinn 3. desember sl. og er umsagnarfrestur veittur til 9. desember.

Sambandið telur óhjákvæmilegt að gagnrýna þennan stutta umsagnarfrest. Í tölvubréfi sem sviðsstjóri lögfræðisviðs sambandsins sendi formönnum iðnaðar- og umhverfisnefnda Alþingis hinn 25. nóvember sl. var bent á að í frumvarpinu væru lagðar til grundvallarbreytingar á gildissviði skipulags- og byggingarlaga og laga um brunavarnir. Í báðum tilvikum eiga sveitarfélögin hagsmuna að gæta. Ekkert samráð var haft af hálfu hlutaðeigandi ráðuneyta við sveitarfélögin um efni frumvarpsins þótt til þess hafi verið ríkar ástæður og er gagnrýniverð að ekki hafi verið vandað betur til við gerð þess. Mikilvægt er því að frumvarpið fái vandaða og yfirvegaða málsmeðferð á Alþingi.

**1. Almennar athugasemdir við frumvarpið**

Sambandið telur mikilvægt að sem fyrst verði unnt að hefja rannsóknir á svonefndu Drekasvæði, sem og öðrum hafsvæðum þar sem olíu eða gas kann að vera að finna á hafsvæðum. Að áliti sambandsins gengur frumvarpið hins vegar lengra en þörf er á til að ná því markmiði, eins og nánari grein verður gerð fyrir í þessari umsögn. Jafnframt skal bent á að þótt fyrirkomulag í Noregi hafi að einhverju leyti verið haft til hliðsjónar við gerð frumvarpsins hafa sveitarfélög í Noregi skipulagslögsögu á strandsvæðum. Nær sú lögsaga eina sjómílu út fyrir grunnlínupunkta landhelginnar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001, skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2001, og lögum um brunavarnir, nr. 75/2000.

Samkvæmt áliti félagsmálaráðuneytisins frá 19. október 2000 miðast mörk sveitarfélaga til hafsins við netlög. Gildir þetta einnig um netlög við hólma og eyjar sem tilheyra bújörðum. Innan þessara marka fara sveitarfélög með skipulagsvald og útgáfu framkvæmdaleyfa. Sambandið telur mikilvægt að Alþingi taki afstöðu til þess hvort nægilegt sé að skipulagslögsaga sveitarfélaga til hafsins takmarkist af netlögum. Nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði árið 2002 til að fjalla um þetta álitamál náði ekki að mynda sameiginlega afstöðu til þessarar spurningar en afstaða fulltrúa Sambands

Íslenskra sveitarfélaga var sú að þessi mörk væru alltof knöpp við nútíma aðstæður. Það hlýtur að skipta sveitarfélögin og íbúa þeirra máli hvort starfsemi á borð við fiskeldi eða vindmyllugarða sé leyfð við strönd eða á fjörðum og því nauðsynlegt að þeim sé tryggð aðkoma að slíkum ákvörðunum. Eðlilegt er að sú aðkoma verði tryggð strax á skipulagsstiginu.

Jafnframt bendir sambandið á að lög um brunavarnir gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum á landi. Sveitarfélögin bera ábyrgð á starfsemi slökkviliða og framkvæmd eldvarnareftirlits innan sinna marka. Lög gilda hins vegar ekki um eldvarnir og slökkvistarf á hafi, sbr. 2. gr. laganna. Að áliti sambandsins er óþarft að breyta gildissviði laganna, eins og lagt er til í 25. gr. frumvarpsins, heldur er nægilegt að lögfesta einvörðungu þær sérreglur sem fram koma í 26. og 27. gr. um eftirlit Brunamálastofnunar með öryggismálum í efnahagslögsögunni.

## **2. Athugasemdir við II. kafla frumvarpsins**

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að 4. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, verði breytt þannig að Skipulagsstofnun fái það hlutverk að annast gerð og framkvæmd skipulagsáætlana á hafsvæðinu og landgrunninu utan netlaga og innan efnahagslögsögunnar. Ákvæðið vekur m.a. eftirfarandi spurningar:

1. Er eðlilegt að binda ákvæðið við eina tiltekna starfsemi, þannig að gerðar verði sérstakar skipulagsáætlanir vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis? Einnig er ástæða til að benda á að greinin er í ósamræmi við 15.-17. gr. frumvarpsins, sem virðist ætlað að gilda um alla starfsemi og mannvirkjagerð í hafi utan netlaga.
2. Á að fara eftir sömu reglum um gerð þessara skipulagsáætlana og um gerð skipulagsáætlana á landi, þ.e. að ráðist verði í gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags?
3. Þar sem fyrirhugað gildissvið skipulagsáætlana Skipulagsstofnunar er allt hafsvæðið innan efnahagslögsunnar utan netlaga virðist mögulegt að í skipulagsáætlun verði kveðið á um kolvetnisstarfsemi inni á fjörðum og flóum. Væri ekki eðlilegt kveða að lágmarki á um umsagnarrétt og jafnvel neitunarvald sveitarstjórna ef starfsemi fer fram nærri landi að og grenndarkynna slíka starfsemi ef við á? Einnig þarf að tryggja samræmi við aðrar skipulagsáætlanir.
4. Má vænta tillagna um frekari lagabreytingar þannig að gerðar verði sérstakar skipulagsáætlanir vegna annarrar starfsemi í hafi, s.s. fiskeldis, á grundvelli sérlaga eða frekari breytinga á skipulags- og byggingarlögum, með vísan til þess fordæmis sem lagt er til í frumvarpinu?

Að áliti sambandsins mætti leysa flest ofangreind álitaefni með eftirfarandi hætti:

1. Gildissvið skipulagsáætlana skv. 13. gr. frumvarpsins verði takmarkað við hafsvæðið utan grunnlínu landhelginnar. Bent skal á að í Noregi hefur skipulags- og byggingarlögum nýlega verið breytt og nær skipulagslögsaga sveitarfélaga nú eina sjómílu (1852 metra) út fyrir

grunnlínupunkta landhelginnar. Eins og rakið er að framan hefur ekki tekist hér á landi að móta sameiginlega stefnu ríkis og sveitarfélaga um mörk sveitarfélaga til hafsins og hlýtur löggjafinn því að verða að taka af skarið um það efni. Gildandi skipulagslögsaga sveitarfélaga, sem nær eingöngu 115 metra á haf út frá stórstraumsfjöruborði, nær til dæmis hvorki yfir ýmsa starfsemi sem nú þegar fer fram á hafi, s.s. fiskeldi, né ýmsa starfsemi sem tíðkast í nálægum löndum, s.s. vindmyllugarða. Sama máli gegnir um fyrirhuguð samgöngumannvirki á borð við Sundabraut. Mikilvægt er að á þessu vandamáli verði tekið sem fyrst.

2. Í lögum um kolvetnisvinnslu verði kveðið á um skyldu Skipulagsstofnunar til að gera skipulagsáætlanir fyrir tiltekin, skýrt afmörkuð, hafsvæði þar sem talið er að gas- eða olíuauðlindir sé að finna. Slíkum ákvæðum mætti til dæmis bæta við V. kafla laganna, jafnvel án þess að breyta jafnframt skipulags- og byggingarlögum. Æskilegt væri að slíkar skipulagsáætlanir fengju sérstakt heiti, til aðgreiningar frá skipulagsáætlunum á landi.

Sveitarfélög ættu almennt að geta unað við þá niðurstöðu sem felst í að hafa skipulagslögsögu eina sjómílu út fyrir grunnlínu landhelginnar. Í tillögunni felst að ekki verði um skipulagsskyldu að ræða heldur fremur heimild til gerðar skipulagsáætlana á hafsvæðum þar sem tilefni er til, innan skipulagslögsögu viðkomandi sveitarfélags. Slík regla myndi m.a. tryggja sveitarfélögum forræði í skipulagsmálum á öllum fjörðum og út frá ströndum á sama hátt og í Noregi, en í almennum athugasemdum við frumvarpið segir einmitt að hliðsjón hafi verið höfð af fyrirkomulagi sem þar er við lýði. Grunnlínupunktur samkvæmt lögum nr. 41/1979 ná nokkuð vel utan um strandsvæði Íslands en lína sem er dregin á milli þeirra liggur þó víða mjög nálægt landi. Ef miðað er við að skipulagsáætlanir sveitarfélaga nái eina sjómílu út fyrir grunnlínu eiga áhrif allra sveitarstjórna á skipulag strandsvæða að vera tryggð.

Ef Alþingi ákveður að fara frekar þá leið sem lögð er til í frumvarpinu, að fela Skipulagsstofnun skipulagsvald á öllum hafsvæðum utan netlaga, þarf m.a. að vera ljóst hvort ákvæði skipulags- og byggingarlaga gilda um rétt hæð skipulagsáætlana, grenndarkynningu o.m.fl. Tryggja þarf sveitarstjórnnum umsagnarrétt og mögulega neitunarvald ef starfsemi er fyrirhuguð nærri landi og er í ósamræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

### **3. Athugasemdir við VI. kafla frumvarpsins**

Í 25. gr. frumvarpsins er lagt til að gildissvið laga um brunavarnir, nr. 75/2000, verði útvíkkað þannig að löggin nái einnig til starfsemi og framkvæmda utan netlaga og innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Að áliti sambandsins er frumvarpsákvæðið bæði óþarft og algerlega vanhugsað. Eins og áður segir gilda lög um brunavarnir eingöngu um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum

á landi. Sveitarfélögin bera ábyrgð á starfsemi slökkviliða og framkvæmd eldvarnareftirlits innan sinna marka. Lögin gilda hins vegar ekki um eldvarnir og slökkvistarf á hafi, sbr. 2. gr. laganna. Að áliti sambandsins er óþarft að breyta gildissviði laganna, eins og lagt er til í 25. gr. frumvarpsins, heldur er fullilega nægilegt að lögfesta einvörðungu þær sérreglur sem fram koma í 26. og 27. gr. um eftirlit Brunamálastofnunar með öryggismálum í efnahagslögsöggunni, t.d. með því að bæta þeim ákvæðum við VIII kafla laga um kolvetnisstarfsemi.

Ekki verður séð af athugasemdum við 25. gr. frumvarpsins að frumvarpshöfundar hafi hugleitt hvort breyting á gildissviði, sbr. 2. gr. laganna, hafi áhrif á verkefni slökkviliða og Brunamálastofnunar, umfram það sem kveðið er á um í 26. og 27. gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna VIII. kafla laga um brunavarnir, sem kveður á um þvingunarráðstafanir slökkviliða en ekki verður séð að Brunamálastofnun séu veittar sambærilegar heimildir ef eldvarnir eru ófullnægjandi í mannvirkjum á hafsvæðum.

Að áliti sambandsins felur framangreind útvíkkun á gildissviði laganna ekki í sér auknar skyldur fyrir slökkvilið sveitarfélaga þar sem starfssvæði þeirra takmarkast við sveitarfélagamörk. Gera verður ráð fyrir að ríkið eða hlutaðeigandi rekstraraðilar muni koma á fót sérhæfðu slökkviliði til að bregðast við eldsvoðum á olíuborþöllum eða semja við slökkvilið sveitarfélaga um rekstur og fjármögnun slíks slökkviliðs.

#### 4. Niðurlag

Þótt frumvarp um kolvetnisstarfsemi varði þjóðarhagsmuni má frumvarpið ekki verða til þess að skerða möguleika sveitarstjórna til að hafa áhrif á skipulag nærumhverfis síns. Að áliti sambandsins gengur frumvarpið mun lengra en þörf er á til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, þ.e. að hefja rannsóknir á svonefndu Drekasvæði, sem og öðrum hafsvæðum þar sem olíu eða gas kann að vera að finna.

Skipulag og afmörkun strandsvæða er viðamikilið mál og á ekki að afgreiða með hraði. Mikilvægt er að iðnaðarnefnd og umhverfisnefnd Alþingis gefi sér tíma til að finna ásættanlega málamiðlun um verkefni Skipulagsstofnunar skv. 13. gr. frumvarpsins. Einnig er mikilvægt að ákvæði VI. kafla frumvarpsins um verkefni Brunamálastofnunar verði afmörkuð skýrar en gert er í frumvarpinu.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Afrit:  
Umhverfisnefnd Alþingis