

Nefndarsvið Alþingis  
Atvinnuveganefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. apríl 2014  
Tilvísun: 201403065 / 2.5

---

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.)**

---

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis frá 21. mars sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi (flutningur verkefna, stofnun sjóðs o.fl.) sem lagt hefur verið fram á Alþingi (**þskj. 609-319. mál**).

Stofnunin vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum:

**1. Lög nr. 71/2008 um fiskeldi**

- a. Með 4. gr. frumvarpsins er gerð breyting á 2. mgr. 7. gr. laganna. Samkvæmt frumvarpsgreininni skal Matvælastofnun afla umsagnar Fiskistofu, Veiðimálastofnunar, Hafrannsóknarstofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar eftir því sem við á um hvort náttúrulegar aðstæður á fyrirhuguðu starfssvæði fiskeldisstöðvar eða fyrirhugaðar eldistegundir eða eldisaðferðir gefi tilefni til „neikvæðra vistfræði- eða erfðafræðiáhrifa“ sem leitt getur af leyfisskyldri starfsemi.

Í ljósi þess að markmið með gerð frumvarpsins er meðal annars að einfalda og auka skilvirkni í leyfisveitingum vegna fiskeldis vill Skipulagsstofnun vekja athygli á eftirfarandi: Áður en kemur til málsmeðferðar samkvæmt þessari grein hefur viðkomandi fiskeldisframkvæmd fengið umfjöllun samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þar hefur Skipulagsstofnun leitað umsagnar stofnana og viðkomandi sveitarfélaga um það hvort framkvæmdin er talin líkleg til að hafa för með sér veruleg umhverfisáhrif. Það vekur spurningar um hvort tilefni er til að gera kröfu um að Matvælastofnun leiti einnig umsagnar sömu aðila í öllum tilfellum.

- b. Með 5. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á 8. gr. laganna. Gert er ráð fyrir að síðasti málsl. 1. mgr. 8. gr. verði með eftirfarandi hætti: „Einnig skal fylgja umsókn afrit af ákvörðun eða álit Skipulagsstofnunar um framkvæmdina samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.“

Skipulagsstofnun leggur til eftirfarandi breytingu á umræddum málslið sem hljóði svo:

„Einnig skal fylgja umsókn afrit af ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmdin sé ekki matsskyld eða álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.“

Fiskeldisframkvæmdir eru tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum eða ekki. Ef niðurstaðan er að framkvæmdin skuli ekki háð mati lýkur málsmeðferðinni með **ákvörðun** Skipulagsstofnunar, og er sú ákvörðun þá forsenda leyfisumsóknar samkvæmt lögum um fiskeldi. Ef hinsvegar niðurstaðan er að framkvæmdin skuli háð mati, tekur við frekari málsmeðferð á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum. Framkvæmdaraðili vinnur þá fyrst tillögu að matsáætlun og síðan frummatsskýrslu og matsskýrslu sem lagðar eru fram til Skipulagsstofnunar til kynningar og afgreiðslu. Þeirri málsmeðferð lýkur með **áliti** Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Það er þá fyrst þegar álitið liggur fyrir sem forsenda er til að halda áfram með leyfisumsókn samkvæmt lögum um fiskeldi.

Þetta samband umhverfismats og leyfisveitinga er skýrt í 1. mgr. 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, en þar er kveðið á um að óheimilt sé að gefa út leyfi til framkvæmdar samkvæmt 5. eða 6. gr. fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggja fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd samkvæmt 6. gr. sé ekki matsskyld. Með hliðsjón af orðalagi í þessu ákvæði telur Skipulagsstofnun rétt að leggja til ofangreinda breytingu.

Að auki vill Skipulagsstofnun vekja athygli á að þrátt fyrir framangreind almenn ákvæði í 13. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum um samband umhverfismats og leyfisveitinga er sérstök heimild í 2. mgr. 17. gr. laganna til að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum og undirbúningi starfsleyfis, sem hljóðar svo:

*Þegar um framkvæmd vegna starfsleyfis skylds atvinnureksturs er að ræða samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir sem jafnframt er matsskyld samkvæmt lögum þessum er framkvæmdaraðila heimild, að fengnu samþykki Skipulagsstofnunar, að vinna matsáætlun í samráði við starfsleyfisveitanda þannig að á sama tíma verði unnið að matsskýrslu og starfsleyfi.*

Í ljósi þess telur stofnunin koma til álita að gerð sé eftirfarandi breyting á þessari grein frumvarpsins:

**„Einnig skal fylgja umsókn afrit af ákvörðun Skipulagsstofnunar um að framkvæmdin sé ekki matsskyld eða álit stofnunarinnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nema að fyrir liggja heimild Skipulagsstofnunar samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga nr. 106/2000 til að vinna samtímis að mati á umhverfisáhrifum og starfsleyfi.“**

- c. Í 11. gr. frumvarpsins stendur: „Matvælastofnun getur veitt rekstrarleyfishafa undanþágu til flutnings á eldistegundum, sem ekki eru tilgreindar í rekstrarleyfi, milli fiskeldisstöðva ef ástæður mæla ekki gegn slíku.“ Þá kemur fram í greininni að Matvælastofnun skuli í þeim tilvikum leita umsagnar Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar eða Veiðimálastofnunar um hvort náttúrulegar aðstæður á fyrirhuguðu starfssvæði fiskeldisstöðvar eða strandsvæði gefa tilefni til neikvæðra vistfræðiegra áhrifa.

Skipulagsstofnun bendir á að ef sú staða kemur upp að breytt er um eldistegund á eldissvæði, þar sem fyrir liggur niðurstaða mats á umhverfisáhrifum vegna eldis á ákveðinni/ákveðnum tegundum, getur flutningur eldistegundarinnar falið í sér breytingu á framkvæmd sem er tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar á grundvelli töluliðar 13a í 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun telur því mikilvægt að áður en Matvælastofnun veitir undanþágu til flutnings á eldistegundum milli fiskeldissvæða sé óskað umsagnar Skipulagsstofnunar um málið. Stofnunin leggur því til að hennar sé einnig getið sem umsagnaraðila í 11. gr. frumvarpsins, sem gæti þá hljóðað svo:

„Matvælastofnun getur veitt rekstrarleyfishafa undanþágu til flutnings á eidistegundum, sem ekki eru tilgreindar í rekstrarleyfi, milli fiskeldisstöðva ef ástæður mæla ekki gegn slíku. Matvælastofnun skal í þeim tilvikum leita umsagnar Fiskistofu, Skipulagsstofnunar og Hafrannsóknastofnunar eða Veiðimálastofnunar um hvort náttúrulegar aðstæður á fyrirhuguðu starfssvæði fiskeldisstöðvar eða strandsvæði gefa tilefni til neikvæðra vistfræðilegra áhrifa.“

## 2. Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum

- a. Með 16. gr. frumvarpsins er bætt við nýrri málsgrein á eftir 2. mgr. 6. gr. laganna.

Skipulagsstofnun er sammála þessari viðbót, en leggur þó til eftirfarandi orðalagsbreytingar á 1. og 2. ml. greinarinnar í þeim tilgangi að ákvæðið verði skýrara. Lagt er til að vísað sé til laganna en ekki greinarinnar í 1. ml., þar sem um getur verið að ræða að málsmeðferð þeirrar framkvæmdar sem þegar er til umfjöllunar byggja á öðrum greinum laganna.

„Skipulagsstofnun er ekki skylt að taka til efnislegrar meðferðar tilkynningu framkvæmdaraðila til ákvörðunar um matsskyldu í þeim tilvikum sem hin tilkynnta framkvæmd er fyrirhuguð á sama framkvæmdastað og önnur framkvæmd sem þegar er til efnislegrar málsmeðferðar á grundvelli laga þessara og þar sem fullnægjandi gögn liggja fyrir að mati Skipulagsstofnunar. Sama gildir þegar fyrir liggur ákvörðun samkvæmt þessari grein eða álit skv. 11. gr. um framkvæmd á sama framkvæmdastað.“

- b. Í 3. ml. 16. gr. frumvarpsins kemur fram að ef hin tilkynnta framkvæmd sé þauleldi á fiski í sjó eigi sama við ef hún sé í tiltekinni fjarlægð frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar, sbr. reglugerð um fiskeldi. Í athugasemdum við greinina kemur m.a. fram að með sama framkvæmdastað sé átt við ef hin tilkynnta framkvæmd er í ákveðinni fjarlægð frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar sem er til meðferðar hjá Skipulagsstofnun. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 401/2012 um fiskeldi er kveðið á um að lágmarksfjarlægð á milli sjókvíaeldisstöðva samkvæmt meginviðmiði skuli vera 5 km miðað við útmörk hvers eldissvæðis sem rekstrarleyfishafa hafi verið úthlutað. Í 2. mgr. kemur fram að Fiskistofa geti að höfðu samráði við Matvælastofnun og Hafrannsóknastofnun að fenginni umsögn sveitarstjórnar heimilað styttri eða lengri fjarlægðir milli eldisstöðva.

Skipulagsstofnun er sammála þessari tillögu en leggur til að orðalagi verði breytt þannig að í stað „í tiltekinni fjarlægð“ segi „innan tiltekinnar fjarlægðar. Stofnunin telur það endurspeglar betur þá meginreglu sem hér er gengið út frá, þ.e. að hin nýja framkvæmd megi ekki vera innan tiltekinnar fjarlægðar frá þeirri sem fyrir er. Málsliðurinn hljóði þá svo:

„Ef hin tilkynnta framkvæmd er þauleldi á fiski í sjó á sama við ef hún er innan tiltekinnar fjarlægðar frá útmörkum eldissvæðis framkvæmdar, sbr. reglugerð um fiskeldi.“

Auk þess vill Skipulagsstofnun vekja athygli á eftirfarandi atriði:

Í greininni felst að Skipulagsstofnun er ekki skylt að taka til málsmeðferðar fiskeidisframkvæmdir sem eru í innan við 5 km fjarlægð frá annarri fiskeldisframkvæmd sem þegar er til málsmeðferðar eða hefur lokið málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Þessi fjarlægðarmörk byggja á reglugerð um fiskeldi, en samkvæmt reglugerðinni getur Fiskistofa veitt undanþágu frá þessum fjarlægðarmörkum í einstökum tilvikum. Þar sem 16. grein frumvarpsins felur í sér heimild til handa Skipulagsstofnun að synja því að taka tilteknar framkvæmdir til efnislegrar meðferðar, þá lítur stofnunin jafnframt svo á

að henni sé heimilt að taka til efnislegrar meðferðar fiskeldisframkvæmdir sem kunna að vera innan áðurgreindrar 5 km fjarlægðar, að því tilskildu að framkvæmdaraðili geti sýnt fram á að efnislegar ástæður geti verið til undanþágu frá fjarlægðarmörkum í því tilviki. Þannig má nýta matsskylduferlið til að fá fram afstöðu umsagnaraðila og leyfisveitenda til þess hvort raunhæft sé að gera ráð fyrir framkvæmdinni á þeim stað. Eftir sem áður er það Fiskistofa sem tekur að lokum formlega ákvörðun um undanþágu frá fjarlægðarkröfum reglugerðarinnar að loknu umhverfismatsferlinu, samhliða afgreiðslu rekstrarleyfis. Þannig getur umhverfismatsferlið þjónað því hlutverki að upplýsa málið og fá fram afstöðu umsagnaraðila, en endanleg ákvörðun um það hvort undanþágan verði veitt er hjá Fiskistofu eins og áður segir.

- c. Í síðasta málsl. 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ákvæðið eigi ekki við ef ekki hafi verið gefið út leyfi fyrir þeirri framkvæmd sem var til efnislegrar meðferðar hjá Skipulagsstofnun innan þriggja ára frá því að framkvæmd var tilkynnt samkvæmt greininni. Í athugasemdum við frumvarpsgreinina er minnst á það að við þessar aðstæður eigi forgangur síðarnefnda aðilans að viðkomandi framkvæmdastað ekki lengur við. Þá er nefnt að það sama eigi við ef ekki hafa verið gefin út leyfi innan þriggja ára frá því að **tillaga að matsáætlun var lögð fram til afgreiðslu Skipulagsstofnunar.**

Skipulagsstofnun leggur til að vísun til tillögu að matsáætlun verði sett inn í frumvarpstextann þannig að það verði samræmi milli hans og þess sem kemur fram í athugasemdunum. Síðasti málsl. 16. gr. frumvarpsins hljóði þá svo:

„Ákvæði þetta á ekki við ef ekki hefur verið gefið út leyfi fyrir þeirri framkvæmd sem var til efnislegrar meðferðar hjá Skipulagsstofnun innan þriggja ára frá því að framkvæmd var tilkynnt samkvæmt þessari grein **eða tillaga að matsáætlun var lögð fram til afgreiðslu Skipulagsstofnunar skv. 8. gr.**“

### 3. Löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða

Skipulagsstofnun vill að lokum vekja sérstaklega athygli á mikilvægi þess að skipulagsmálum haf- og strandsvæða verði komið í betra horf. Með skipulagi haf- og strandsvæða má stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu hafsvæða og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Tilefni framangreindra málsmeðferðarreglna sem frumvarpið sem hér um ræðir felur í sér er að hluta skortur á skipulagsáætlunum á haf- og strandsvæðum.

Eins og staðan er nú hefur ekkert stjórnvald skýrt forræði á skipulagsmálum utan netlaga, utan það að landsskipulagsstefna sem unnin er á grundvelli skipulagslaga getur falist í almennri stefnumótun um skipulagsmál jafnt á hafi og landi. Það er hinsvegar ljóst að auk þeirrar almennu skipulagsstefnu sem hægt er að setja fram í landsskipulagsstefnu um skipulag haf- og strandsvæða er þörf á nákvæmari staðbundnum skipulagsáætlunum á haf- og strandsvæðum þar sem til dæmis eru afmörkuð svæði til fiskeldis.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið vinnur að undirbúningi lagasetningar um skipulagsmál haf- og strandsvæða og hefur stofnunin komið að þeirri vinnu, meðal annars skilað nýlega frá sér skýrslu um efnið, „Um skipulag haf- og strandsvæða-löggjöf, lykilhugtök og stjórn tæki“ sem er aðgengileg á vefnum, <http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsstofnun/frettir/nr/924>. Jafnframt vinnur Skipulagsstofnun nú fyrir hönd umhverfis- og auðlindaráðherra að tillögu að Landsskipulagsstefnu 2015-2026, þar sem meðal annars verður sett fram stefna um skipulag haf- og strandsvæða.