

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 22. júní 2017
UST201705-142/S.F.
04.03

Efni: Frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða, 408. mál

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþings, dags. 16. maí sl., þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Í 2. gr. frumvarpsins, *Gildissvið*, kemur meðal annars fram að lögin gildi ekki um nýtingu og vernd fiskistofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, að undanskilinni nýtingu sem háð er leyfi til efnistöku og eldi eða ræktun nytjastofna. Þrátt fyrir þetta telur Umhverfisstofnun mikilvægt að við gerð stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og gerð strandsvæðisskipulags verði litið til þess hvaða svæði eru mikilvæg fyrir fiskveiðar (fiskveiðislóðir) og hvar hrygninga- og uppeldissvæði nytjastofna eru. Umhverfisstofnun telur því að að í upptalningu í 1. mgr. 6.gr. á þeim atriðum sem mörkuð er stefna um eigi að bæta við orðinu „verndarsvæði vegna fiskveiða“. Sams konar breytingu ætti að gera í 1. mgr. 7. gr. Í þessu sambandi má vekja athygli á að í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/89/EB (establishing a framework for maritime spatial planning) er sérstaklega getið um fiskveiðisvæði meðal þeirrar starfsemi/hagsmuna sem taka þurfi tillit til við gerð skipulags.

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins er strandssvæðisskipulag skilgreint með eftirfarandi hætti:

„*Strandssvæðisskipulag*: Skipulagsáætlun fyrir tiltekið strandsvæði þar sem koma fram markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnýtingu og vernd á tilteknu svæði og hvers konar framkvæmdir falla að nýtingu á svæðinu. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Skipulagssvæði strandssvæðisskipulags nær frá netlögum að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Önnur afmörkun strandssvæðisskipulags er ákveðin í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða hverju sinni.“

Í greinargerð með frumvarpinu kemur meðal annars fram að tillagan um að miða mörkin við umrædda viðmiðunarlínu sé í samræmi við umsögn Hafrannóknastofnunar við drög að frumvarpinu. Með umræddri línu sé tryggt að firðir og flóar landhelginnar séu innan línunnar og einnig að strandsvæði nái ekki margar sjómílur á haf. Fram kemur einnig að skv. umsögn

Hafrannsóknastofnunar muni lítil starfsemi önnur en fiskveiðar eiga sér stað á því svæði sem sé fyrir utan viðmiðunarlínuna.

Umhverfisstofnun telur almennt ekki þörf á að strandssvæðisskipulag nái margar sjómílu út á haf, en vekur athygli á að framangreind viðmiðunarlína liggur sums staðar mjög nálægt landi, þ. á m. við allt Suðurland, sem gerir það meðal annars að verkum að Vestmannaeyjar lenda utan þess svæðis sem til greina kæmi að vinna strandssvæðisskipulag fyrir. Sæstrengir koma þó á land bæði á Reykjanesi og á Suðurlandi og þar eru friðlýst svæði, s.s. Surtsey. Á þessu svæði geta því komið upp ólíkir hagsmunir sem gætu kallað á gerð strandssvæðisskipulags. Umhverfisstofnun telur rétt að skipulagsskyldan takmarkist við skilgreint vatnasvæði á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála til að tryggja samfellu í löggjöf, samfellu í eftirliti og eftirfylgni, sbr. einnig umfjöllun um 6. gr. hér á eftir.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að svæðisráð hafi það hlutverk að vinna að tillögu að strandssvæðisskipulagi og að ráðið verði skipað fulltrúum tiltekinna ráðuneyta, einum fulltrúa aðliggjandi sveitarfélaga (nema sveitarfélögin séu þrjú eða fleiri) og einum fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Umhverfisstofnun telur rétt að frjáls félagasamtök eigi einnig fulltrúa í svæðisráðinu, enda væri það í samræmi við markmið laganna um að tryggja að samráð sé haft við almenning og aðra hagsmunaaðila við skipulagsgerð, sbr. e-lið 1. gr. Í því sambandi má einnig benda á ákvæði Árórsarsamningsins sem Ísland hefur fullgilt.

Umhverfisstofnun vakti athygli á því í umsögn við drög að frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandssvæða að í lögum vantaði tengsl við ákvæði laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og gerð vatnaáætlunar og aðgerðaáætlunar. Nauðsynlegt væri að nýta þá vinnu sem fram færi á grundvelli fyrrgreindra laga við gerð strandssvæðisskipulags. Markmið laga um stjórn vatnamála er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Til að ná fram þessum markmiðum skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun. Við skipulag haf- og strandssvæða er þess vegna mikilvægt að mati Umhverfisstofnunar að tryggja samvinnu við vatnasvæðisnefndir, en hlutverk vatnasvæðisnefndar er að samræma vinnu á viðkomandi vatnasvæði og afla þar upplýsinga vegna gerðar stöðuskýrslu, vöktunaráætlunar, aðgerðaáætlunar og vatnaáætlunar. Einnig er nauðsynlegt við skipulag strandssvæða að huga að áhrifum frá starfsemi í landi með frárennsli í sjó. Samkvæmt frumvarpinu er nú gert ráð fyrir að vatnasvæðisnefndir samkvæmt lögum um stjórn vatnamála verði meðal ráðgefandi aðila, sbr. 6. gr., en Umhverfisstofnun telur að nýta eigi vatnasvæðisnefndir til að vinna skipulag fyrir strandssvæði og að skipulagsskyldan miðist við vatnasvæði eins og þau eru skilgreind á grundvelli laga um stjórn vatnamála. Vatnasvæðisnefndirnar munu afla gagna sem eru nauðsynleg til að meta áhrif frá starfsemi og rekstri og í þeim eru meðal annars fulltrúar frá sveitarstjórnnum. Gert er ráð fyrir viðtæku samráði við ráðgjafarnefndir sem samanstanda af hagsmunaaðilum og opinberum stofnunum og eftirlitsaðilum á sviði vatnamála.

Samkvæmt 8. gr. frumvarpsins skulu leyfisveitendur senda Skipulagsstofnun upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandssvæðum og skal stofnunin birta upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vefsíðu Skipulagsstofnunar. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að telja verði að með þessu móti náist heildarsýn yfir þá leyfisskyldu starfsemi sem á sér stað á þessum svæðum sem sé upplýsandi fyrir einstaka leyfisveitendur við meðferð leyfisumsókna og eftirlit sem og aðra aðila sem þarfnast slíkra upplýsinga.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að slíkt yfirlit sé aðgengilegt en vekur athygli á að Landhelgisgæsla Íslands ber samkvæmt lögum nr. 52/2006 ábyrgð á sjómælingum og sjókortum á Íslandi og annast sjómælingasvið stofnunarinnar sjókorta- og hafnakortagerð. Í stað þess að koma á nýju kerfi væri að mati Umhverfisstofnunar betra að hafa upplýsingar er varða haf- og strandsvæði allar á sama stað og að sjómælingasviði Landhelgisgæslu Íslands verði falið að halda utan um þær í samræmi við ofangreint hlutverk stofnunarinnar. Þá þurfa sjófarendur, umsækjendur og leyfisveitendur einungis að fara á einn stað til að sjá hvaða framkvæmdir hafa verið leyfðar og upplýsingar um þær þá einnig aðgengilegar á sjókortum.

Í 1. mgr. 10. gr. þarf að koma skýrt fram að skipulag verði að taka mið af því að umhverfismarkmiðum fyrir vatnshlot verði náð. Ef skipulag leiðir til að svæði verði á eftir að teljast manngert eða mikið breytt í samræmi við 13. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála eða breyting á notkun vatnshlots hefur í för með sér að ekki er hægt að ná umhverfismarkmiðum þá þarf að óska heimildar Umhverfisstofnunar sem getur veitt þá heimild ef uppfyllt eru skilyrði í 18. gr. laga um stjórn vatnamála.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins skal frestur til að gera athugasemdir við auglýsta tillögu að strandsvæðisskipulagi eigi vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Tilgreindur frestur er í samræmi við þann frest sem tilgreindur er í skipulagslögum vegna auglýstra svæðis- og aðalskipulagstillagna. Umhverfisstofnun telur að veita mætti lengri frest til athugasemda við auglýst strandsvæðisskipulag þar sem um er að ræða nýja gerð skipulags og nauðsynlegt að samþætta marga ólíka hagsmuni. Í því sambandi má benda á að samkvæmt 11. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 er veittur að minnsta kosti **átta vikna** frestur frá birtingu auglýsingar til að gera athugasemdir við landsskipulagsstefnu. Einnig má benda á að veittur var 5 mánaða frestur til athugasemda við auglýst drög að skipulagi fyrir þrjú svæði í Svíþjóð, þ.e. Bottniska viken, Östersjön og Västerhavet, og samkvæmt danskri löggjöf sem samþykkt var í júní 2016 er gert ráð fyrir a.m.k. 6 mánaðar löngu samráði (høringsfrist) eftir að tillaga að hafskipulagi liggur fyrir. Jafnframt má benda á að drög að vatnaáætlun skulu vera í samráðsferli í eitt ár.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að leyfisveitendum sé heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn varði umsóknin strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því, sbr. 18. gr. frumvarpsins er tilgreinir breytingar á öðrum lögum. Umhverfisstofnun telur að hér sé um mjög þarfar breytingar að ræða og fagnar því að komið hafi verið til móts við athugasemdir sem stofnunin kom á framfæri við gerð frumvarpsins.

Umhverfisstofnun telur ánægjulegt að gert sé ráð fyrir að hafin skuli vinna við gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum, sbr. ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu. Eins fram kom í umsögn Umhverfisstofnunar við drög að frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandsvæða telur stofnunin að líta beri til svæða þar sem uppi eru áform um aukid fiskeldi á Vestfjörðum og Austfjörðum þegar kemur að gerð strandsvæðisskipulags. Nefndi stofnunarinnar sem dæmi Jökulfirði og Ísafjarðardjúp, en þar eru hagsmunir ferðaþjónustu miklir og bæði að finna friðlýst svæði (friðland á Hornströndum) og aðrar náttúruuminjar. Umhverfisstofnun vekur athygli á að í umfjöllun um ákvæði til bráðabirgða í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Umhverfisstofnun hafi auk Vestfjarða bent á Eyjafjörð í

umsögn sinni um frumvarpsdrögin, en það er ekki rétt því stofnunin benti sérstaklega á Vestfirði og Austfirði.

Umhverfisstofnun telur jafnframt mikilvægt að í lögum um skipulag haf- og strandsvæða verði tekið á eftirfarandi atriðum eða um þau fjallað við gerð heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða og gerð strandsvæðisskipulags:

- Tengsl við leyfisveitingar verða að vera skýr. Umhverfisstofnun telur að í frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandsvæða vanti umfjöllun og tengsl við leyfisveitingar og aðkomu þeirra aðila sem bera ábyrgð á að framfylgja þeirri stefnu sem mótuð verður í strandsvæðisskipulagi og sjá um framkvæmdina. Jafnframt þarf að tengja betur saman leyfisveitendur og tryggja að skýrt sé hver eigi að gripa til aðgerða ef framkvæmdir verða ekki í samræmi við skipulag, t.d. ef leyfa er ekki aflað. Umhverfisstofnun telur rétt að samráðsnefnd leyfisveitenda verði stofnuð til að tryggja samþættingu leyfisveitinga og til að bæta þjónustu við umsækjendur.
- Ákveða þyrfti hvernig fylgja á eftir stefnumörkun í strandsvæðisskipulagi þegar ekki er um leyfis skyldar framkvæmdir eða starfsemi að ræða.
- Í frumvarpinu er hefðarréttar hvergi getið og því vaknar sú spurning hvort allt er opið fyrir breytingum, þ.e. gildir reglan „fyrstur kemur, fyrstur fær“ þegar kemur að stefnumörkun er varðar nýtingu auðlinda haf- og strandsvæða.
- Í frumvarpinu er ekki tekið á því á hvaða forsendum leyfisveitandi á að taka ákvarðanir um hverjir fá úthlutað leyfum á hinu skipulagða svæði. Sem dæmi má nefna að oft er óljóst við hvað eigi að miða þegar fleiri en einn aðili sækir um nýtingu á sama svæði. Í þessu frumvarpi er því ekki tekið á einu stærsta álitaefninu sem leyfisveitendur þurfa að takast á við hvað varðar leyfisveitingar í takmarkaða auðlind.

Virðingarfyllst,



Kristín Linda Árnadóttir
forstjóri



Sigrún Friðriksdóttir
sérfræðingur