



LANDSSAMBAND  
FISKELDISSTÖÐVA

**Alþingi**  
**b.t. umhverfis- og samgöngunefndar**  
**Austurstræti 8-10,**  
**150 Reykjavík.**

Reykjavík 4. maí 2018

**Efni: Umsögn um frumvarp um skipulag haf- og strandsvæða, mál nr. 425.**

Með vísan til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar þann 20. apríl s.l. vill Landssamband Fiskeldisstöðva koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Landssamband fiskeldisstöðva telur að það sé til hagsbóta fyrir alla sem stunda atvinnu á strandsvæðum að svæðin séu skipulögð með tilliti til þeirrar starfsemi sem þar getur farið fram. Landssambandið leggur áherslu á að sú vinna sem framundan er við gerð stefnu fyrir skipulag á haf- og strandsvæði sem og vinna við gerð skipulags fyrir einstök strandsvæði verði ekki til þess að hindra um of uppbyggingu á strandsvæðum sem þegar er í gangi eða eru fyrirhugaðar. Við þessum áhyggjum er að hluta til brugðist í ákvæðum í lögnum og breytingum á öðrum lögum skv. 18. gr. frumvarpsins, en það er mat Landssambandsins að ákvæði í þessa veru megi vera skýrari. Um tillögur að frekari útfærslum vegna þessa er vísað til umfjöllunar um 18. gr. í lok þessarar umsagnar.

Í umsögn þessari er fjallað um ákvæði í frumvarpinu í sömu röð og þau koma fyrir.

#### **1. Almenn atriði – markmið (1. gr. )**

Landssambandið getur tekið undir flest þau markmið sem talin eru upp í 1. grein frumvarpsins, en bendir á að þau eru mörg hver afar almenn og huglæg. Er bent á að ólíklegt er að mikil gagnsemi sé í því að telja upp fjölda almennra markmiða sem sum hver lúta að markmiðum allra lagasetninga s.s. það markmið að tryggja réttaröryggi eða að undir markmiðum laga séu felld efni laganna eins og ákvæði um að tryggja samráð. Verður að ætla að samráð sé almennt ekki markmið heldur leið til þess að endanlegt skipulag verði sem best úr garði gert.

Landssambandið telur ástæðu til að nefna að ofhlaðin markmiðasetning gæti orðið til að kynda undir ágreining um tillögur að skipulagi, enda ólíklegt að tiltekin starfsemi fari saman við sérhvert þeirra

markmiða sem upp eru talin í 1. grein laganna. Þá er í a lið vísað til þess að þau markmið sem þar eru talin upp skuli höfð að leiðarljósi en í b lið kveðið á um að skipulag „veiti grundvöll“ fyrir þau markmið sem þar eru talin upp. Er óvíst hvemig eigi að skilja þetta og hvort markmið undir öðrum tölulíðnum eigi að vera réttærri en hin. Verður að telja að það færi betur á því að einfalda framsetningu á markmiðum og setja þau þannig fram að fyrirfram sé ljóst hvort einhver markmið eigi að teljast mikilvægari en önnur, sbr. eftirfarandi tillögu.

#### *1. gr.*

##### *Markmið.*

*Markmið laga þessara er að nýting og vernd auðlinda haf- og strandsvæða verði í samræmi við skipulag sem hefur efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi og að við gerð þess sé horft með heilstæðum hætti til vistkerfis hafsins, áhrifa vegna loflagsbreytinga og vernd náttúru og menningarminja, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*

### **2. Gildissvið og skilgreiningar á skipulagssvæðinu ( 2. og 3. gr.)**

Af lestri frumvarpsins er ekki fyllilega skýrt hvemig og hvar mörk skipulagssvæðis samkvæmt lögnum er. Í fyrsta lagi eru mörk á haf- og strandsvæði skilgreind landmegin sem lína sem afmörkuð er 30 metrum landmegin við „meðalstórstraumsflóð“.

Hins vegar eru strandsvæði skilgreind sem svæði frá mörkum „netlaga“ til línu sem mörkuð er í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997. Netlög eru skilgreind sem 115 metrar frá „stórstraumsfjöruborði“ landaeigna. Mörk þessi vísa til viðurkenndra marka hveirrar landaeignar og eru ytri mörk núverandi skipulagssvæðis sveitarfélaga. Þannig er upphafspunktur, landmegin, ekki sá sami fyrir haf- og strandsvæði annars vegar og strandsvæði hins vegar.

Strandsvæðisskipulag er svo skilgreint með sama hætti og strandsvæði. Í 7. grein er svo kveðið á um skylduna til að skipuleggja svokallað haf- og strandsvæði, sem er svæði sem virðist ná bæði utar og innar en svokallað strandsvæði.

Verður að telja til bóta ef hægt væri að einfalda skilgreiningar á einstökum svæðum og að haf- og strandsvæði annars vegar og strandsvæði hins vegar hafi sama upphafspunkt.

Þá þarf að taka afstöðu til þess hvemig eigi að standa að gerð skipulags vegna þess svæðis sem fellur undir „haf“ og er væntanlega það svæði sem tekur við þar sem strandsvæði enda og nær að mörkum efnahagslögsögunnar.

### **3. Svæðisráð – samþykki til afgreiðslu mála (5. gr)**

Landssambandið telur að það sé óheppilegt að veita einstökum aðilum innan svæðisráðs neitunarvald um ákvarðanir og tilhögun skipulags. Er neitunarvald einstakra fulltrúa í fjölskipuðu stjórnvaldi ekki í samræmi við almenn lýðræðissjónarmið og býður þeirri hættu heim að einstaka fulltrúar taki sér meira vald en eðlilegt sé í fjölskipuðu stjórnvaldi. Við þetta telur sambandið að hætta skapist á því að starf svæðisráða geti tafist óeðlilega eða lent í sjálfheldu vegna afstöðu eins fulltrúa, sem heldur fram sjónarmiðum sem ekki njóta stuðnings annarra fulltrúa. Telur Landssambandið að betur fari á því að krafist verði aukins meirihluta 2/3 fyrir afgreiðslu eða

samþykkis á tillögu að nýju eða breyttu svæðisskipulagi. Er því lagt til að lokamálslið 5. greinar verði breytt þannig:

*„Samþykki 2/3 hluta fulltrúa þarf til að mál sem eru til afgreiðslu í svæðisráði teljist samþykkt.“*

Í þessari tillögu að breytingu felst að ef fulltrúar í svæðisráðinu eru 6 þarf samþykki a.m.k. 4 og ef þeir eru 7 þá þarf samþykki a.m.k. 5 fulltrúa til að tillaga teljist afgreidd.

#### **4. Svæðisráð – áheyrnarfulltrúi (5. gr)**

Landssambandið telur að þar sem gert er ráð fyrir að á fundum svæðisráðs séu áheyrnarfulltrúar sé mikilvægt að þar séu fulltrúar allra aðila sem með beinum hætti hafa hagsmuni af gerð skipulagsins. Telur Landssambandið því nauðsynlegt að fulltrúi frá samtökum atvinnurekanda fái áheyrnarfulltrúa og jafnvel fleiri aðilar. Telur Landssambandið að óútskýrð mismunun felist í því að ætla að gera umhverfisverndarsamtökum hærra undir höfði en öðrum sem hafa hagsmuna að gæta að þessu leyti.

#### **5. Skipulagsskylda - (2. mgr. 7. gr.)**

Í 2. mgr. 7. gr. er kveðið á um að í strandsvæðaskipulagi skuli lýsa m.a. áhrifum þess og einstakra stefnumiða á umhverfið með umhverfismati, m.a. með samanburði þeirra kosta sem koma til greina. Landssambandið telur að inn í þessa lýsingu vanti að tiltaka að lýsa beri áhrifum skipulagstillögunnar á þá starfsemi sem þegar er rekin á skipulagssvæðinu og að einnig sé lagt mat á það hvaða áhrif hún muni hafa á viðkomandi starfsemi. Telur Landssambandið að þetta sé afar mikilvægt og ekki síður mikilvægt en að lagt sé mat á áhrif á umhverfið. Þá bendir Landssambandið á að ekki er fyllilega ljóst hvað átt sé við með því að lagt skuli mat á áhrif á umhverfið með umhverfismati. Telja verður nauðsynlegt að skýrt verði betur í hverju þetta mat á umhverfisáhrifum eigi að felast og einnig að óheppilegt sé að nota hugtak sem „umhverfismat“ ef ekki er vísað til mats samkvæmt lögum nr. 106/2000. Bendir Landssambandið á að það geti orðið afar tímafrekt þurfi svæðisráð að fara í umhverfismat á fjölmörgum möguleikum við undirbúning á tillögu að strandskipulagi. Verði það hins vegar talið nauðsynlegt þarf að hafa í huga að vinna við gerð skipulagstillögu getur orðið mjög tímafrek. Ef ekki stendur til að farið verði í umhverfismat skv. lögum nr. 106/2000 er talið heppilegt að breyta texta ákvæðisins að þessu leyti og fella út hugtakið „umhverfismat“ til að koma í veg fyrir hættu á ruglingi að þessu leyti.

Með vísan til ofangreindra sjónarmiða leggur Landssambandið til fyrsti málsliður í 2. mgr. 7. gr. verði breytt svo:

*„Í strandsvæðisskipulagi skal m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu og forsendum þeirrar stefnu sem það felur í sér og gera grein fyrir og leggja mat á áhrif þess og einstakra stefnumiða á þá starfsemi sem fyrir er á svæðinu og umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.“*

#### **6. Bætur vegna skipulags – gengið of langt í því að koma ríkinu undan ábyrgð (16. gr.)**

Í 16. gr. frumvarpsins er ákvæði sem fjallar um bótarétt, komi til þess að nýtt eða breytt skipulag valdi tjóni. Í skýringum í greinargerð kemur fram að með ákvæðinu sé verið að kveða á um rétt til bóta í samræmi við ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttar.

Landssambandið tekur undir mikilvægi þess að ákvæði í þessa veru sé í lögnum, en gerir alvarlega athugasemd við þá framsetningu sem finna má í 16. grein frumvarpsins. Telur Landssambandið að í frumvarpinu sé gengið lengra en eðlilegt er í þá átt að takmarka eða koma ríkinu undan bótagreiðslum fyrir skerðingu á eignarréttindum. Þá tekur ákvæðið ekki mið af sambærilegu ákvæði um bótarétt vegna skipulagsbreytinga sem finna má í 51 a. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við það orðalag að skerðing þurfi að vera „sérstök“ og „umfram almenna takmörkun“. Til að njóta réttar til bóta skv. ákvæðum stjórnarskrár er nægilegt að skerðing réttinda sé umfram þær almennu takmarkanir sem réttthafar þurfi að þola bótalaust. Það hefur því engan tilgang að bæta því við að skerðing þurfi einnig að vera sérstök en með því er gefið í skyn að það gildi einhverjar aðrar og strangari reglur um bætur að þessu leyti en ákvæði stjórnarskrár kveður á um.

Þá er gerð athugasemd við það að réttur til bóta sé bundinn við „réttthafa“ og það hugtak í lögnum er ekki skýrt nánar. Með tilvísun til réttthafa felst að mati Landssambandsins tilraun til að þrengja og takmarka bótarétt þeirra sem verða fyrir tjóni. Hver er t.d. réttthafi í því tilviki að byggt hefur verið mannvirki undir starfsemi sem leigt er út til rekstaraðila og þetta mannvirki þarf að víkja vegna ákvæða í strandskipulagi? Er það sá sem byggði mannvirkið og leigði það út eða er það sá sem hafði með höndum rekstur í viðkomandi mannvirki sem leggst af vegna skipulagsbreytingar. Augljóst er að báðir hafa orðið fyrir tjóni og því ættu báðir að eiga rétt til að fá tjón sitt bætt. Heildar tjón þessara aðila er alltaf það sama og ef eigandi mannvirkisins hefði verið með rekstur í því en ekki aðeins leigt það út. Með ákvæði sem vísar til réttthafa er með óljósum hætti verið að koma því til leiðar að það þurfi að finna einn réttthafa án þess að fyrir liggja hvaða réttindi það eru sem hann á að hafa og frá hverjum þau eiga að koma. Vísar ákvæðið til þess réttar sem heimild til að byggja mannvirkið grundvallaðist á eða er réttthafi sá sem hefur fengið leyfi til að stunda tiltekinn atvinnurekstur í tengslum við mannvirkið? Landssambandið telur að ákvæði sem fjalla um bótarétt eigi að tryggja að þeir sem verða fyrir tjóni eigi rétt til bóta og að ekki skuli vísa til réttthafa eða nota aðra þrengjandi lýsingu á því hverjir geti átt rétt til bóta.

Einnig verður að gera alvarlegar athugasemdir við það að bótaréttur eigi að falla niður eftir 6 mánuði hafi hann ekki verið borinn fram við ráðherra innan þeirra tímamarka. Má til samanburðar vísa til þess að almennur fyrningarfrestur skaðabóta var með lögum 150/2007 um fyrningu stytur úr 10 árum í 4 ár, en í frumvarpinu er gerð tillaga um að sérstaka stuttur fyrningarfrestur gildi um tjón sem undir lögum falla eða 6 mánuðir. Erfitt er að koma auga á rök sem gætu réttlætt það að annar og mun styttri fyrningarfrestur eigi að gilda um tjón sem leiðir af nýju eða breyttu strandskipulagi en gildir almennt um tjón, og enn síður rök sem réttlæta það að fyrningarfrestur eigi að vera annar en gildir almennt um tjón sem leiðir af breytingum á skipulagi. Ekkert slíkt ákvæði um sérstakan og óeðlilega stuttan fyrningarfrest er að finna í skipulagslögum og gilda þar almennar reglur um fyrningu.

Alþingi þarf að hafa í huga að ákvæðinu er ætlað að bregðast við þeirri stöðu að ríkið valdi borgurum tjóni með lagasetningu eða aðgerðum þar sem hagsmunir einstakra aðila er gert að víkja vegna

hagsmuna sem eru taldir mikilvægari. Í slíkum tilvikum á að vera tryggt að þeir sem fyrir tjóni verða fái það bætt og eru ákvæði þess efnis hvort tveggja í stjórnarskrá Íslands og Mannréttindasáttmála Evrópu. Eru ákvæði þessi sett til varnar tilhneigingu valdhafa til að takmarka eða koma í veg fyrir að bætur séu greiddar vegna ákvarðana þeirra. Telur Landssambandið mikilvægt að ákvæði 16. gr. verði endurskrifað þannig að það taki betur mið af réttindum þeirra sem verða fyrir tjóni og ákvæðum stjórnarskrár. Er því gerð eftirfarandi tillaga að breyttum texta í 16. gr.:

#### 16. gr.

##### *Bætur vegna skipulags.*

*Sá sem verður fyrir tjóni vegna gildistöku eða breytingar á strandsvæðisskipulagi skal eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir að því leyti sem tjónið er umfram það sem leiðir af almennum takmörkunum eignarréttar.*

*Skal tjónþoli bera fram bótakröfu við ráðherra. Viðurkenni ríkið bótaskyldu og ekki næst samkomulag um bætur skal það annast um að dómkvaddir verði matsmenn til að ákveða bætur.*

### **7. Útgáfa leyfa á meðan unnið er að gerð skipulags (18. gr.)**

Í ákvæði 18. gr. er að finna ákvæði um breytingar á ýmsum lögum sem varða útgáfu leyfa til framkvæmda eða reksturs á strandsvæðum. Skilur Landssambandið þessi ákvæði þannig að almennt sé miðað við það að útgáfa leyfisumsókna sé með óbreyttum hætti til þess tíma að tillaga um strandskipulag hefur verið auglýst, en frá því tímamarki megi leyfisveitandi fresta afgreiðslu á leyfisumsókn í allt að 7 mánuði meðan beðið er eftir því að strandskipulag verði staðfest og taki gildi í samræmi við ákvæði 13. gr. frumvarpsins.

Landssambandið telur að mikilvægt sé að á þeim tíma sem mun taka að setja fram strandskipulag fyrir landið sé ekki komið í veg fyrir að rekstur geti hafist eða þróast áfram og styður því áform í þá veru að fram til þess tíma að strandskipulag hefur tekið gildi séu sett sérákvæði í lög sem tryggja að ekki komi til stöðvunar á þessu umbreytingarskeiði.

Landssambandið telur þó að kveða megi með skýrari hætti á um þetta í frumvarpinu þannig að ekki fari milli mála að núverandi fyrirkomulag á veitingu leyfa fyrir starfsemi á strandsvæðum haldi gildi sínu til þess tíma að fyrirsjáanlegt sé að nýtt skipulag muni taka gildi. Í frumvarpinu er miðað við að fresta megi umsóknum um veitingu leyfa í allt að 7 mánuði eftir að tillaga að skipulagi hefur verið auglýst, en hins vegar eru engar leiðbeiningar í ákvæðinu um það hvenær rétt sé að leyfisveitandi nýti sér heimild til að fresta afgreiðslu leyfisveitingar af þessari ástæðu. Hættan er því sú að öllum leyfisbeiðnum verði frestað óháð því hvort þær séu stórar eða smáar, umdeildar eða ekki og sama á við um mikilvægar framkvæmdir sem þola ekki bið.

Landssambandið telur því mikilvægt að í ákvæðum sem veita leyfisveitendum heimild til að fresta afgreiðslu leyfisbeiðna komi fram leiðbeiningar um það í hvaða tilvikum rétt sé að beita þessari heimild til að fresta afgreiðslu á leyfisbeiðni. Einnig að kveðið verði á um fast viðmið varðandi upphaf þessa 7 mánaða frests.

Leggur Landssambandið því til breytt orðalag vegna þeirra ákvæða um breytingu á lögum um fiskeldi, sjá 5. tölulið 18. gr. frumvarpsins, þannig að ákvæði um heimild til frestunar verði orðað svo:

5. *Lög um fiskeldi, nr. 71/2008, með síðari breytingum:*
  - a. *Við 3. mgr. 4. gr. a laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst, er leyfisveitendum heimilt að taka ákvörðun um að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir viðkomandi svæði, enda telji leyfisveitandi að óvissa sé fyrir hendi hvort umbeðið leyfi muni fara gegn fyrirhuguðu strandsvæðisskipulagi. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir frá þeim tíma er Matvælastofnun tilkynnir umsækjanda um að umsókn hans hafi verið fullnægjandi, nema sérstakar ástæður mæli með því.*

Landssambandið telur að fyrirleggjandi tillaga um breytingu á 2. mgr. 10. gr. laganna sé ekki nægilega skýr og bjóði uppá þá túlkun að óheimilt sé að gefa út rekstrarleyfi nema fyrir liggja svæðisskipulag. Þannig gæti ákvæðið óbreytt haft þau áhrif að öll útgáfa á rekstrarleyfum stöðvist þar til strandskipulag liggur fyrir. Telur Landssambandið að það sé ekki í samræmi við önnur ákvæði og því sé nauðsynlegt að breyta orðalagi ákvæðisins og er í tillögunni horft til 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins þar sem skýrt er tekið fram að nýting og vernd strandsvæða þurfi að vera í samræmi við „stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulag þar sem það er fyrir hendi.“

Með vísan til þessa telur Landssambandið nauðsynlegt að breyta texta ákvæðisins þannig að bætt sé við það í lokin fyrirvara um að fyrir hendi sé strandskipulag:

- b. *Á eftir 2. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:*  
*Skilyrði fyrir útgáfu rekstrarleyfis er að fyrirhuguð starfsemi samræmist skipulagi á svæðinu, samkvæmt skipulagslögum eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða, þar sem slíkt skipulag er fyrir hendi.*

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Landssambands Fiskeldisstöðva

---

Kristján Þ. Davíðsson  
Framkvæmdastjóri.