



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 4. maí 2018

1705024SA GB/VÓHS
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða, 425. mál

Vísað er til umsagnabeiðni frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp. Frumvarpið var áður lagt fram á 146. löggjafarþingi Alþingis en umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis náði ekki að ljúka umfjöllun um frumvarpið fyrir þinglok.

Fyrir framlagningu frumvarpsins að nýju yfirfór umhverfis- og auðlindaráðuneytið fyrri umsagnir og er nú m.a. gert ráð fyrir gerð strandsvæðaskipulags á Austfjörðum samhliða gerð skipulags á Vestfjörðum. Þessi breyting er að áliti sambandsins mjög jákvæð en þörf er þó á að fara yfir fjármögnun þessara verkefna.

Það veldur hins vegar vonbrigðum að ekki hafi verið gerðar breytingar á 5. gr. frv., þrátt fyrir að umrætt ákvæði sé eitt helsta ágreiningsefni frumvarpsins. Í umsögn þessari er lögð áhersla á að draga skýrt fram hagsmuni sveitarfélaga um vernd og nýtingu á strandsvæðum, ásamt athugasemdum sveitarfélaga um þörf fyrir aukið vægi þeirra við ákvarðanatöku í svæðisráðum.

Samráð við Samtök sjávarútvegssveitarfélaga

Umsögn þessi er samin í góðu samráði við stjórn samtaka sjávarútvegssveitarfélaga en aðild að samtökunum eiga 29 sveitarfélög sem hafa beinna hagsmuna að gæta varðandi nýtingu sjávarauðlindarinnar og skipulagi á haf- og strandsvæðum. Á fundi stjórnar samtakanna 30. apríl 2018 var samþykkt stefnumörkun og aðgerðaráætlun sjávarútvegssveitarfélaga í fiskeldi sem byggir á 13 áhersluatriðum:

1. Sjálfbærni sé höfð að leiðarljósi við uppbyggingu fiskeldis
2. Sveitarfélögum séu tryggðar tekjur af nýtingu svæða
3. Skipulag strandsvæða, allt að einni sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar, verði tryggt
4. Ríkisvaldið setji skýra stefnu í fiskeldi í samráði við sveitarfélög
5. Forræði sveitarfélaga verði aukið í málefnum fiskeldis og nauðsynlegir tekjustofnar tryggðir
6. Nýsköpun, rannsóknir og þróun sé tengd fiskeldi
7. Sveitarfélög hafi aðkomu að leyfismálum
8. Rannsóknarstörf byggist upp við fiskeldið
9. Krafa sé gerð um besta mögulega búnað í greininni
10. Stjórnvöld hafi aðkomu að uppbyggingu innviða á vaxtarskeiði
11. Markvisst eftirlit sé haft með fiskeldi



12. Menntun sé eflað í fræðum sem tengjast greininni í nærsamfélaginu
13. Samspil greinarinnar við aðra hagsmunaaðila

Almennt um frumvarpið

Frumvarp þetta felur í sér sérlög um gerð skipulags á haf- og strandsvæðum, þ.e. utan netlaga, sem er á forræði ríkisins. Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir því að sett verði löggjöf um strandsvæðisskipulag en um er að ræða nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum á Íslandi. Aukning hefur orðið í starfsemi á haf- og strandsvæðum og vaxandi eftirspurn er eftir athafnasvæðum, m.a. vegna fiskeldis, nýtingar sjávargróðurs, þörungavinnslu, ferðaþjónustu, efnistöku o.fl. Þessi aukna starfsemi og skortur á yfirsýn og stefnumótun um starfsemi hefur sýnt fram á umtalsverða þörf fyrir strandsvæðaskipulag. Sambandið telur þessa þróun jafnframt gefa tilefni til að gera skýran greinarmun á strandsvæðaskipulagi, sem er skipulag inn grunnlínu landhelginnar, og skipulagi hafsvæða, sem snýr m.a. að olíuvinnslu innan efnahagslögsögunnar.

Til að tryggja þá skyldu á stjórnvöld að vinna að skipulagi á haf- og strandsvæðum utan netlaga, og tryggja lögformlegt gildi slíkra skipulagsáætlana, er því nauðsynlegt að kveða á um slíkt í lögum á sambærilegan hátt og gert er í gildandi skipulagslögum nr. 123/2010. Þá sýnir reynsla annarra þjóða, auk reynslu af gerð nýtingaráætlunar fyrir Arnarfjörð, að mögulegt er að draga úr hættunni á hagsmunaárekstrum á strandsvæðum og stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda og vernd umhverfisins með aðferðarfræði skipulagsáætlana.

Sambandið átti fulltrúa í starfshópi sem gerði tillögu að frumvarpinu ásamt því að senda inn umsagnir og ábendingar á ýmsum stigum vinnunnar. Ljóst er að í frumvarpinu felst ákveðin málamiðlun og hefur sambandið t.a.m. þurft að víkja verulega frá stefnu þeirri sem samþykkt var af stjórn sambandsins 21. nóvember 2014 á grundvelli umfjöllunar á XXXVIII. landsþingi sambandsins þar sem segir:

*Sambandið gætir hagsmuna sveitarfélaga við mótun lagafrumvarps um skipulag haf- og strandsvæða. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á að skipulag strandsvæða, **allt að einni sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar, verði á forræði sveitarfélaga**. Einnig verði lögð áhersla á að fram fari nauðsynlegar grunnrannsóknir á strandsvæðum þar sem álag vegna nýtingar er mikið, til að auðvelda gerð skipulags- og nýtingaráætlana. (gr. 3.4.8.)*

Í umræðunni hefur verið á það bent af hálfu stjórnar samtaka sjávarútvegssveitarfélaga og einstakra sveitarfélaga að afmörkun á skipulagslögsögu sveitarfélaga er mjög fjarri því sem segir í framangreindu ákvæði stefnumörkunar sambandsins (gr. 3.4.8.). Þannig er miðað við það í 5. tl. 3. gr. að strandsvæðisskipulag nái frá ytri mörkum netlaga, sem eru jafnframt ytri mörk skipulagslögsögu sveitarfélaga, að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997. Skipulag strandsvæða verður því ekki á forræði sveitarfélaga sem málið varðar heldur svæðisráða þar sem



fulltrúar sveitarfélaga verða ávallt í minnihluta. Það er hins vegar grunnkrafta sjávarútvegssveitarfélaga með vísan til stefnumörkunar sambandsins, að skipulag strandsvæða, allt að einni sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar, verði á forræði sveitarfélaga.

Jafnframt hefur komið fram hörð gagnrýni á ákvæði 5. mgr. 5. gr. frv., en þar segir að samþykki meiri hluta fulltrúa þurfi til að mál sem eru til afgreiðslu í svæðisráði teljist samþykkt, þó þannig að allir fulltrúar ráðuneyta í svæðisráði séu samþykkir afgreiðslunni. Í reynd þýðir þetta ákvæði að einstakir fulltrúar ráðuneyta hafi neitunarvald við afgreiðslu mála í svæðisráði.

Ákvæði um svæðisráð

Umrætt ákvæði 5. mgr. 5. gr. er eitt helsta ágreiningsefni frumvarpsins. Er það afstaða sambandsins að óeðlilegt sé, og algerlega ósamrýmanlegt svonefndri nálægðarreglu, að fulltrúum ríkisins í svæðisráði sé áskilið neitunarvald en ákvæði frv. er svohljóðandi:

Samþykki meiri hluta fulltrúa þarf til að mál sem eru til afgreiðslu í svæðisráði teljist samþykkt, þó þannig að allir fulltrúar ráðuneyta í svæðisráði séu samþykkir afgreiðslunni.

Út af ákvæðinu fær frumvarpið það yfirbragð að störf svæðisráða fari ekki fram á jafnræðisgrundvelli, sem er afar óheppilegt og raunar með öllu óeðlilegt með tilliti til þeirra staðbundnu hagsmuna sem fulltrúar sveitarfélaga eiga að tryggja með setu sinni í svæðisráði. Í því samhengi bendir sambandið á að í stefnumörkun þeirra 29 sveitarfélaga sem mynda samtök sjávarútvegssveitarfélaga, sbr. 3. tl., sem samþykkt var á stjórnarfundum samtakanna 30. apríl sl., segir: „Forræði sveitarfélaga í skipulagi strandsvæða allt að einni sjómílu frá viðmiðunarlínu grunnlínupunkta landhelginnar [verði] tryggt.“

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum telur sambandið vert að benda umhverfis- og samgöngunefnd á að ein möguleg leið til þess að færa ákvörðunarvald um nýtingu strandsvæða nær íbúum á viðkomandi svæði væri að bæta við nýjum málslíð á eftir 5. málsl. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins, svohljóðandi:

Fulltrúar ráðherra skulu vera kunnugir staðháttum og hafi búsetu á því svæði sem strandsvæðisskipulag tekur til.

Þá gerir sambandið verulega athugasemd við að umhverfisverndarsamtök taki sæti í ráðum sem þessum en ákvæði 7. málsl. 3. mgr. 5. gr. frv. bættist við í meðförum ráðuneytisins. Frumvarpið gerir ráð fyrir að umhverfisverndarsamtök tilnefni áheyrnarfulltrúa í svæðisráð sem hafi mál- og tillögufrelsi á fundum ráðsins. Sambandið leggst gegn þessu fyrirkomulagi, sem gæti með tímanum leitt til krafna um að sambærilegt ákvæði komi inn í skipulagslög um gerð svæðisskipulags. Í þessu samhengi má jafnframt benda á að frv. til breytingar á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum, hefur m.a. þann tilgang að tryggja samráð og koma að sjónarmiðum umhverfisverndarsamtaka fyrr í ferlinu.



Gildissvið laga og samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga

Í landsskipulagsstefnu, sem umhverfis- og auðlindaráðherra leggur fram á Alþingi, mun koma fram heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða auk þess sem þar verður mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag hverju sinni og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Það er því Alþingi sem tekur endanlega ákvörðun um það hvaða strandsvæði eru skipulögð hverju sinni.

Töluverð umræða hefur verið um það hvort og þá hversu mikil hætta sé á skörun milli gildandi aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga og strandsvæðaskipulags. Í skilgreiningu í 3. gr. frv. á hugtökunum strandsvæði og strandsvæðisskipulag koma fram innri og ytri mörk þeirra, þ.e. að um sé að ræða svæði frá línu sem afmörkuð er 30 metrum landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum efnahagslögsögunnar, sem miðuð verði við viðmiðunarlínu samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Lagt er til í frumvarpinu að innri mörk strandsvæðis og þar með strandsvæðisskipulags miðist við lögsögunmörk sveitarfélaga, þ.e. netlög. Nánari ákvæði um strandsvæðisskipulag koma fram í 10. gr. frv. Þar kemur m.a. fram í 2. mgr., sem sambandið hefur lagt mikla áherslu á, að við gerð strandsvæðisskipulags skal gæta samræmis við skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum. Rétt þykir að nefna dæmi um aðstæður þar sem reynt getur á þetta ákvæði:

- A. Í aðalskipulagi sveitarfélags er gert ráð fyrir því að óbyggt svæði, t.d. eyðifjörður, njóti verndar þannig að atvinnustarfsemi verði ekki leyfð á svæðinu. Að áliti sambandsins ætti í strandsvæðisskipulagi að kveða á um bann við fiskeldisstarfsemi og öðrum sambærilegum umsvifum á viðkomandi svæði, með vísan til aðalskipulags sveitarfélags.
- B. Í aðalskipulagi sveitarfélags er sett stefna um að vindorkuver verði ekki leyfð nema að uppfylltum tilteknum forsendum um staðsetningu og gerð þeirra. Taka ætti mið af slíkri stefnumörkun í strandsvæðisskipulagi, þannig að í því verði ekki gert ráð fyrir vindorkuverum í sjó ef þau fara í bága við stefnu á aðalskipulagi.
- C. Í aðalskipulagi sveitarfélags er gert ráð fyrir hafnsækinni iðnaðarstarfsemi, s.s. iðnaði og millilanda farmflutningum. Tryggja þarf í strandsvæðaskipulagi að eldiskvívar þrengi ekki að slíkri starfsemi.

Í skipulagslögum er talað um „innbyrðis samræmi skipulagsáætlana.“ Það þýðir að svæðisskipulag er rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag er rétt hærra en deiliskipulag. Þrátt fyrir það er mikilvægt að skipulagsáætlanir séu í samræmi hver við aðra. Ekki er þó gert ráð fyrir að um beina skörun milli aðalskipulagsáætlana og strandsvæðisskipulags verði að ræða, enda tekið fram í 5. tl. 3. gr. frv. að strandsvæðisskipulag hefjist við ytri mörk netlaga. Strandsvæði innan netlaga eru því viðfangsefni aðalskipulags viðkomandi sveitarfélaga líkt og verið hefur.

Þau sjónarmið sem lágu til grundvallar skipulagslögum, þegar þau voru sett á sínum tíma, var að koma í veg fyrir skörun mismunandi skipulagsáætlana, tryggja eðlilegt samspil og samræmi milli skipulagsstiga og auka þannig skilvirkni og sveigjanleika í



skipulagsgerð, ásamt því að auka samráð. Því er 2. mgr. 10. gr. frv. vel í samræmi við grundvallarsjónarmið gildandi skipulagslaga. Framangreind dæmi eru engu að síður til þess fallin að undirstrika að við setningu laga um strandsvæðaskipulag er mikilvægt að hafa í huga nálægðarregluna og má færa fram gild rök fyrir því að hagsmunir sveitarfélaga séu a.m.k. ekki minni en hagsmunir ríkisins í málinu. Sambandið leggur því mikla áherslu á að í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar verði nálægðarreglan í heiðri höfð og að kappkostað verði að framkvæmd laganna verði í sem bestu samræmi við þá afstöðu sveitarfélaga sem hér er lýst.

Í ákvæði 11. gr. frv. er fjallað um gerð strandsvæðisskipulags, kynningu og samráð. Samkvæmt ákvæðinu er rík áhersla lögð á að almenningur, aðrir hagsmunaaðilar og stjórnvöld geti kynnt sér alveg frá upphafi hugmyndir svæðisráðsins að strandsvæðisskipulagi og að viðkomandi svæðisráð geti aflað sér upplýsinga og leitað sjónarmiða frá hagsmunaaðilum og einstökum sveitarfélögum um efni hennar strax frá upphafi meðan tillagan er enn í mótun. Sambandið leggur hér áherslu á ráðuneytið og stofnanir ríkisins, leiti sér þekkingar og virði sjónarmið þeirra íbúa sem búa og starfa á viðkomandi svæðum. Huga þurfi vel að högum nærsamfélagsins á hverjum stað og tryggja aðkomu staðbundinna stjórnvalda. Í því tilliti er mikilvægt að við skipulag haf- og strandsvæða verði tekið mið af stöðu einstakra byggða í atvinnulegi tilliti.

Breyting á öðrum lögum

Við gildistöku laganna verða m.a. gerðar breytingar á lögum um fiskeldi, nr. 71/2008 með síðari breytingum, sbr. 5. tl. 18. gr. frv. og ákvæði raforkulaga nr. 65/2003, með síðari breytingum, sbr. 7. tl. 18. gr. frv. Þær breytingar sem um ræðir gera leyfisveitendum kleift að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Þó er tekið fram í frv. að frestunin skuli ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.

Rauði þráðurinn í frumvarpinu er að skýr þörf sé fyrir gerð skipulags á haf- og strandsvæðum og setningu laga um slíkt skipulag enda hafi fjölbreytni athafna og aukin eftirspurn eftir athafnasvæðum á haf- og strandsvæðum, svo sem vegna fiskeldis og ferðaþjónustu, leitt til þess að þörf er á að leggja þá skyldu á stjórnvöld að vinna að skipulagi á haf- og strandsvæðum utan netlaga á sambærilegan hátt og gert er í gildandi skipulagslögum.

Um gerð og afgreiðslu strandsvæðisskipulags er fjallað í V. kafla frumvarpsins. Ljóst er að vinna við gerð strandsvæðisskipulags, drög að lýsingu, samráð við fagstofnanir, mögulegt umhverfismat og opið samráðsferli mun taka umtalsverðan tíma, en í frumvarpinu við umfjöllun um kostnaðaráhrif frumvarpsins er „áætlað [...] að vinna við strandsvæðisskipulagið taki um þrjú ár.“ Þá er ráðherra veittur frestur til þess að staðfesta tillögu svæðisráðs innan 12 vikna en honum jafnframt gefið það svigrúm, að frumkvæði Skipulagsstofnunar, að gera breytingar á strandsvæðisskipulagi. Fallist ráðherra á breytingar skipar hann nýtt svæðisráð sem tekur ákvörðun um gerð tillögu um breytingu á skipulaginu.



Hér undir geta verið miklir hagsmunir, bæði fyrir fyrirtæki og íbúa. Þessar miklu tafir koma í veg fyrir fyrirsjáanleika laganna og þann skýrleika sem á að endurspeglast í stefnu stjórnvalda með frumvarpinu.

Hafnalög

Sambandið hefur bent á að huga þurfi betur að því að samráð um fyrirhugað skipulag hafnarsvæða og breytingar á því fari fram sem fyrst í ferlinu. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að hægt sé að kalla svæðisráð saman til að veita umsögn um tillögu hafnarstjórnar um skipulag hafna þegar hlutverki þess er lokið. Ráðuneytið ætlar að treysta á að hafnalög, hafnarreglugerðir, sem tilgreina mörk hafna og Skipulagsstofnun geri það að verkum að strandsvæðisskipulagið muni "ætíð" miðast við þarfir hafnar.

Í þessu samhengi má nefna að undirbúningur og viðhaldsdýpkanir í höfnum er orðið svo flókið ferli vegna íþyngjandi regluverks þar sem alla losun dýpkunarefnis þarf að skoða með þeim formerkjum hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Hér er oft um að ræða losun efnis á þegar röskuðu svæði sem jafnvel hefur verið nýtt í áratugi. Hér þurfa stjórnvöld að líta til heildarmyndarinnar, þ.e. að raunveruleg hætta sé á að siglingaleiðir inn í hafnir muni lokast vegna aukins flækjustigs við leyfisveitingar. Um er að ræða mikla hagsmuni sem snúast um að halda siglingaleiðum hafna færum.

Ákvæði til bráðabirgða

Þrátt fyrir að mælt sé í 1. mgr. 9. gr. frv. á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag, er gert ráð fyrir samkvæmt ákvæði til bráðabirgða að 1. september 2018 skuli hafin vinna við gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum og Austfjörðum. Ljóst er að einhvern tíma mun taka að skipa í svæðisráð og ljóst er að vinna getur ekki hafist 1. september nk. ef ráðherra hefur jafnframt frest til þess að skipa svæðisráð til og með 1. september. Fyrir skýrleika ákvæðisins er lagt til að ákvæðið verði á þá leið að ráðherra verði falið að skipa svæðisráð til að gera strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði og Austfirði, á nánar afmörkuðu svæði, sem skal hefja vinnu 1. september 2018.

Kostnaðaráhrif

Frumvarpið gerir ráð fyrir að tímabundinn árlegur kostnaður sé áætlaður 52. m.kr. hjá Skipulagsstofnun (þ.e. 12. m.kr. kostnaður við eitt stöðugildi ásamt opnun rafrænnar gáttar og 40 m.kr. vegna aðkeyptrar sérfræði- og rannsóknarþjónustu. Komi til þess að nýta þurfi greiðsluheimild úr Skipulagssjóði til skipulagsgerðar gæti það á sama tíma skert tímabundið möguleika sveitarfélaga til endurgreiðslu úr sjóðnum. Af því tilefni er gerð tillaga í fjármálaáætlun 2019-2023 af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um auknar fjárheimildir til skipulagssjóðs, um 70,5 m.kr. ótímabundið, til að standa undir þessum aukna kostnaði. Sambandið áréttar mikilvægi þess að stjórnvöld taki mið af nýjum áskorunum sem blasa við sveitarfélögunum í tengslum við gerð húsnæðisáætlana, fjölgun ferðamanna, stefnumótun í loftlagsmálum, nýtingu vindorku og nú, til skipulags haf- og strandsvæða og að fjárheimildir Skipulagssjóðs endurspegli þá þróun sem á sér stað.



Lokaorð

Skýr þörf er fyrir gerð skipulags á haf- og strandsvæðum og setningu laga um slíkt skipulag. Fjölbreytni athafna og aukin eftirspurn eftir athafnasvæðum á haf- og strandsvæðum hefur m.a. leitt til gerðar nýtingaráætlunar fyrir strandsvæði Arnarfjarðar 2012-2014 og stofnunar stýrihóps um undirbúning og gerð nýtingaráætlunar á haf- og strandsvæðum í Fjarðabyggð. Vert er að undirstrika að frumkvæði að þessari vinnu kemur frá sveitarstjórnarmönnum og atvinnulífi á viðkomandi svæðum og að tilgangur þeirrar löggjafar sem hér er til umsagnar er ekki síst að festa það frumkvæði í sessi í lögum.

Við gerð strandsvæðisskipulags verða stjórnvöld að líta til þess hvernig nýta megi strandsvæði á sjálfbæran hátt til hagsmuna fyrir samfélagið. Hér er um takmarkaða auðlind að ræða sem geta haft mikil áhrif á byggðalög landsins. Því sé mikilvægt að huga vel að högum nærsamfélagsins á hverjum stað og tryggja að strandsvæðisskipulag sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og taki þar mið af stöðu einstakra byggða í umhverfis- og atvinnulegu tilliti.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs