

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

Reykjavík 7. maí 2018
UST201804-228/S.F.
04.03

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

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþings, sem barst með tölvupósti þann 20. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er um að ræða frumvarp til laga sem lagt var fram á Alþingi á 146. löggjafarþingi en náði það ekki fram að ganga. Frumvarpið er nú lagt fram að nýju með nokkrum breytingum. Umhverfisstofnun veitti umsögn um frumvarpið sem lagt var fram á 146. löggjafarþingi og hefur að nokkru leyti verið komið til móts við athugasemdir stofnunarinnar. Umhverfisstofnun vill þó ítreka fyrri athugasemdir og koma eftirfarandi á framfæri.

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 í upptalningu í 1. mgr. 9. 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. 10. 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. Þar að auki má benda á að í greinargerð með frumvarpinu segir meðal annars að „við gerð skipulags að haf- og strandsvæðum þarf ætíð að taka mið af allri nýtingu og vernd á viðkomandi skipulagssvæði, þ.m.t. fiskveiðum, svæðum þar sem veiðar eru bannaðar, hrygningarsvæðum o.s.frv.“. Þar segir einnig að þrátt fyrir að vernd og nýting fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins séu undanskilin frumvarpinu sé afar mikilvægt við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum að upplýsingar um slíka vernd og nýtingu liggi fyrir til að unnt sé að taka tillit til hennar við skipulagsgerð.

Umhverfisstofnun vekur athygli á að skilgreiningar í 3. gr. frumvarpsins geta valdið misskilningi. Haf- og strandsvæði er skilgreint sem „svæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögsögunnar“. Strandsvæði er hins vegar skilgreint sem „svæði frá netlögum að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997“. Að mati Umhverfisstofnunar mætti skýra betur þennan mun í skilgreiningu svæðanna, s.s. með því að tilgreina að skilgreiningin á haf- og strandsvæði eigi eingöngu við um þá stefnu sem mörkuð er um skipulag haf- og strandsvæða samkvæmt 9. gr. frumvarpsins.

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

„Strandsvæðisskipulag: 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 strandsvæðisskipulags 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 strandsvæðisskipulags 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 Hafrannsóknastofnunar við drög að frumvarpinu. Með umræddri línu sé tryggt að firðir og flóar landhelginnar séu innan línunnar og einnig að strandsvæði nái ekki margar sjómílar á haf. Fram kemur einnig að samkvæmt umsögn Hafrannsóknastofnunar muni lítil starfsemi önnur en fiskveiðar eiga sér stað á því svæði sem sé fyrir utan viðmiðunarlíguna.

Í athugasemdum Umhverfisstofnunar við fyrra frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða kom fram að stofnunin teldi almennt ekki þörf á að strandsvæðisskipulag nái margar sjómílar út á haf, en vakin athygli á að framangreind viðmiðunarlína lægi sums staðar mjög nálægt landi, þ. á m. við allt Suðurland, sem gerði það meðal annars að verkum að Vestmannaeyjar lentu utan þess svæðis sem til greina kæmi að vinna strandsvæðisskipulag fyrir. Sæstrengir kæmu þó á land bæði á Reykjanesi og á Suðurlandi og þar væru friðlýst svæði, s.s. Surtsey. Á þessu svæði gætu því komið upp ólíkir hagsmunir sem kallað gætu á gerð strandsvæðisskipulags. Þá kom fram í umsögn Umhverfisstofnunar að stofnunin teldi rétt að skipulagsskyldan takmarkaðist 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. frumvarpsins í umsögn Umhverfisstofnunar. Vegna þessara athugasemda stofnunarinnar segir meðal annars í greinargerð með frumvarpinu:

„Ekki þótti ástæða til að gera breytingar vegna umræddra athugasemda. Vegna aðstæðna úti fyrir Suðurlandi, sendin strönd fyrir opnu hafi, er ekki talið líklegt að þar verði fjölbreytt starfsemi og þess vegna ekki fyrir sjáanlegt að taka þurfi á staðbundnum hagsmunum með strandsvæðisskipulagi á þessu svæði eins og á öðrum svæðum í fjörðum og flóum. Jafnframt er bent á að í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, sem gert er ráð fyrir að verði hluti af landsskipulagsstefnu, mun verða sett fram almenn stefna, m.a. um mannvirkjagerð, verndarsvæði, útivist, samgöngur og ferðaþjónustu á haf- og strandsvæðum.“

Þrátt fyrir aðstæður við suðurströnd landsins telur Umhverfisstofnun ekki rétt að útiloka gerð strandsvæðisskipulags á því svæði auk þess sem ítrekaðar eru athugasemdir þess efnis að skipulagsskyldan eigi að miða við skilgreint vatnasvæði á grundvelli laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Slíkt væri í samræmi við 10. gr. frumvarpsins þar sem

fram kemur að í strandsvæðisskipulagi eigi meðal annars að setja fram stefnu og ákvæði varðandi vatnsvernd.

Umhverfisstofnun vakti athygli á því í umsögn við drög að frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandsvæða 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 strandsvæðisskipulags. 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 strandsvæða 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 strandsvæða 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 strandsvæði þar sem þar liggur mikil og verðmæt þekking. Skýra eigi þessa aðkomu vatnasvæðisnefnda með ítarlegri hætti en að þær séu einungis ráðgefandi. Mikilvægt er jafnframt að skipulagsskyldan miðist við vatnasvæði eins og þau eru skilgreind á grundvelli laga um stjórn vatnamála og ef það er ekki hægt að samráð verði haft við Umhverfisstofnun um breytingu á vatnasvæði til að tryggt sé að leyfisveitingar, eftirlit og vöktun sé gerð og það tilkynnt inn á réttan hátt miðað við kröfur 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 víðtæku 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 strandsvæðum 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 stofnunin vakti þó athygli á því í umsögn um fyrra frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða að Landhelgisgæsla Íslands bæri 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 þyrftu sjófarendur, umsækjendur og leyfisveitendur einungis að fara á einn stað til að sjá hvaða framkvæmdir hefðu verið leyfðar og upplýsingar um þær þá einnig aðgengilegar á sjókortum. Ekki hefur verið tekið tillit til þessarar athugasemdar Umhverfisstofnunar en stofnunin telur mikilvægt að tryggt verði samráð við sjómælingasvið Landhelgisgæslu Íslands til að tilteknar upplýsingar verði aðgengilegar á sjókortum.

Í 1. mgr. 10. gr. þarf að koma skýrt fram að skipulag verði að taka mið af því að umhverfismarkmiðum vatnshlota verði náð. Ef skipulag leiðir til þess að svæði verði á eftir að teljast manngerð 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.

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 ítarlegri 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 grípa 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. Í nýlegu frumvarpi til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum sem liggur nú fyrir hjá umhverfis- og samgöngunefnd er m.a. lögð til sú nýja krafa á leyfisveitendur að þeir taki afstöðu til annarra leyfisveitinga ef um þær er fjallað í álitum Skipulagsstofnunar. Telur stofnunin það styrkja enn frekar þörf á að slík nefnd sé stofnuð eins og lagt var til í fyrri umsögn.
- Ákveða þyrfti hvernig fylgja eigi eftir stefnumörkun í strandsvæðisskipulagi þegar ekki er um leyfissskyldar 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 þá er oft óljóst við hvað eigi að miða þegar fleiri en einn aðili sækir um nýtingu á sama svæði. Í frumvarpinu er því ekki tekið á einu stærsta álitafninu sem leyfisveitendur þurfa að takast á við hvað varðar leyfisveitingar í takmarkaða auðlind. Benda má á að í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum er tengjast fiskeldi (áhættumat erfðablöndunar, úthlutun eldissvæða, stjórnvaldssektir o.fl.) er gert ráð fyrir uppskiptingu fjarða og hafsvæða í eldissvæði á grundvelli burðarþols og hagkvæmrar nýtingar. Svo eru eldissvæðin auglýst opinberlega og svæðum úthlutað samkvæmt hagstæðasta tilboði. Mikilvægt er að við samþykkt þessara tveggja lagafrumvarpa verði þess gætt að samræmi verði á milli ákvæða í lögum og þeirra krafna sem gerðar eru.

Umhverfisstofnun vekur athygli á að í 18. gr. frumvarpsins þar sem tilgreindar eru breytingar á öðrum lögum segir í texta um breytingar á 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins: „...er Umhverfisstofnun heimilt



að....“ Þar er hins vegar um að ræða leyfi sem Orkustofnun veitir samkvæmt lögum nr. 72/1990 og því þarf að gera leiðréttingu á textanum.

Umhverfisstofnun vekur athygli á að auk þeirra lagabreytinga sem taldar eru upp í 18. gr. frumvarpsins þarf væntanlega að gera sambærilegar breytingar á lögum nr. 132/1999 um vitamál og gerðar verða á lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, en í 5. mgr. 10. gr. laga nr. 132/1999 segir: „Til að tryggja öryggi siglinga skal áður en sæstrengir eða neðansjávarleiðslur eru lagðar afla samþykkis Samgöngustofu fyrir legu þeirra. Áður en samþykki er veitt skal stofnunin leita álits hagsmunaaðila í sjávarútvegi.“

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu skal 1. september 2018 hafin vinna við gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum og Austfjörðum, en innan skipulagssvæðanna eru friðlýst svæði og önnur svæði á náttúruminjaskrá, s.s. Hornstrandafriðland á Vestfjörðum. Miðað við skipan fulltrúa í svæðisráði samkvæmt frumvarpinu verður Umhverfisstofnun einungis ráðgefandi aðili þegar kemur að gerð strandsvæðisskipulags. Stofnunin telur mikilvægt að sá aðili sem ber ábyrgð á svæði í samræmi við náttúruverndarlög eigi skýra aðkomu að vinnu við gerð strandsvæðisskipulags.

Virðingarfyllst,


Sigrún Friðriksdóttir
sérfræðingur


Kristín Linda Árnadóttir
fórstjóri