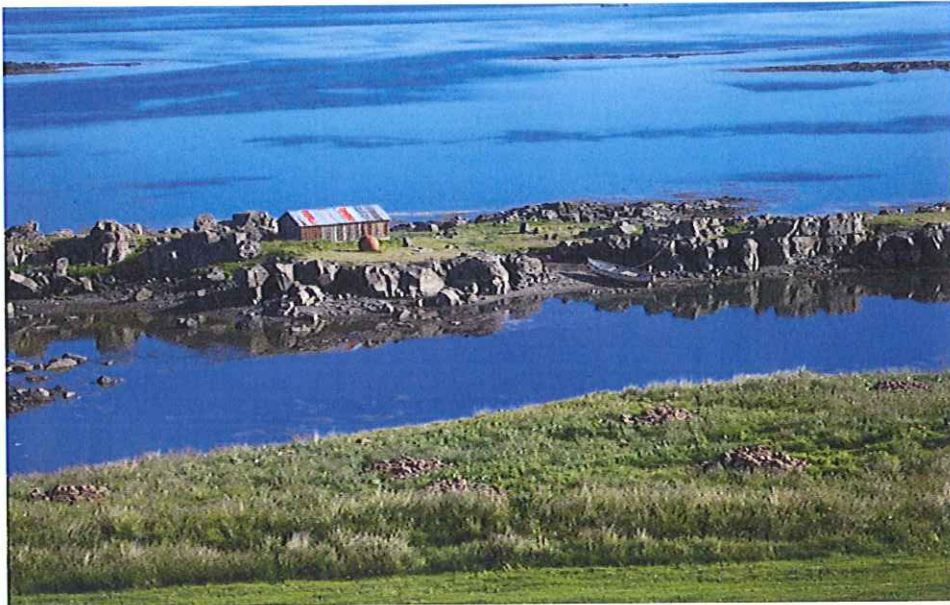


Skýrsla

**nefndar um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir
og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni**



Til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

September 2011

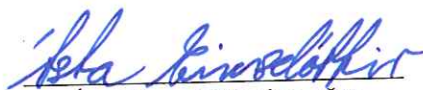
Reykjavík, 8. september 2011

Hr. Jón Bjarnason, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Skúlagötu 4
Reykjavík

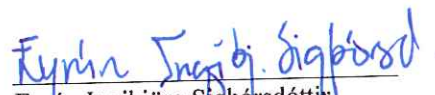
Nefnd um úttekt á þeim lögum og reglum, sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, sem skipuð var með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra dags. 28. september 2010, hefur lokið störfum.

Nefndarmenn hafa orðið sammála um niðurstöður og tillögur. Með bréfi þessu fylgir skýrsla nefndarinnar.

Virðingarfyllst,


Ásta Einarsdóttir, formaður


Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir


Eyrun Ingibjörg Sigþórsdóttir


Íris Bjargmundsdóttir


Lárus M.K. Ólafsson


Stéfanía Traustadóttir

Forsíðumynd: Frá Skálanesi í Reykhólahreppi, sumarið 2005.

1. Almenn um störf nefndarinnar

Þann 27. september 2010 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd um skipulag framkvæmda á hafinu. Hlutverk nefndarinnar var að gera úttekt á þeim lögum og reglum, sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, meta þörf fyrir skýrari reglur þar um og hvort ástæða sé til þess að setja löggjöf um skipulag strandsvæða. Á næstu árum má gera ráð fyrir að vaxandi áhugi verði á nýjum framkvæmdum og athöfnum á hafinu utan netlaga. Auk fiskeldis má ætla að áhugi fyrir orkuvinnslu á hafinu aukist, svo og ýmis nýting hafsbotnsins og námuvinnsla svo nokkuð sé nefnt.

Í nefndinni sátu:

Ásta Einarsdóttir, formaður, lögfræðingur í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, tilnefnd af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti,

Áslaug Eir Hólmgeirsdóttir, sjávarútvegsfræðingur í Fiskistofu, tilnefnd af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti,

Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, sveitarstjóri Tálknafjarðarhrepps, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,

Lárus M.K. Ólafsson, lögfræðingur Orkustofnunar, tilnefndur af iðnaðarráðuneyti,

Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í innanríkisráðuneyti, tilnefnd af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, nú innanríkisráðuneyti,

Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson, lögfræðingur Skipulagsstofnunar, tilnefndur af umhverfisráðuneyti, en í desember 2010 tók Íris Bjargmundsdóttir, lögfræðingur, umhverfisráðuneyti, sæti hans í nefndinni.

Nefndin hélt alls 4 fundi auk óformlegra vinnufunda einstakra nefndarmanna.

2. Vinna nefndarinnar

Nefndin gerði úttekt á þeim lögum og reglum, sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni og er sú úttekt Fylgiskjal I með skýrslu þessari. Þess ber að geta að úttektin tekur eingöngu til laga á viðkomandi sviði en ekki reglna og reglugerða sökum umfangs og þess að slík upptalning myndi ekki þjóna tilætluðum tilgangi vinnunnar.

Nefndin taldi nauðsynlegt að afla upplýsinga hjá þeim aðilum sem hafa með málaflokk hafs og stranda að gera í daglegu starfi. Í því skyni var aðilum þeirra stofnana sem koma hvað mest að þessum málum boðið að taka þátt í vinnuhópi. Hópnum var ætlað að finna út hverjir séu helstu vankantar við núverandi fyrirkomulag og koma með tillögur að því með hvaða hætti þessum málum verður best fyrir komið. Í framangreindum hópi voru fulltrúar frá Fiskistofu, Hafrannsóknastofnuninni, Landhelgisgæslu Íslands, Matvælastofnun, Orkustofnun, Siglingastofnun, Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun. Þar að auki átti fulltrúi Fjórðungssambands Vestfirðinga sæti í hópnum. Niðurstaða vinnuhópsins er birt sem Fylgiskjal II við skýrslu þessa.

3. Helstu niðurstöður

Meginhlutverk nefndarinnar var að gera úttekt á þeim lögum og reglum sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni og er vísað til Fylgiskjals I með skýrslu þessari í því sambandi og þess sem að framan greinir um þá úttekt.

Hvað varðar mat nefndarinnar fyrir þörf á skýrari reglum á þessu sviði og því hvort ástæða sé til að setja löggjöf um skipulag strandsvæða vil nefndin að eftirfarandi komi fram.

Ísland er eitt þeirra landa sem hafa skuldbundið sig til að hafa hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi, verður ekki annað séð en að strandsvæði séu mikilvægur málaflokkur, enda landið umlukt sjó. Á undanförunum árum hefur áhugi á framkvæmdum í og á sjó aukist og má í því sambandi nefna fiskeldi, ferðapjónustu (t.d. hvalaskoðun), efnistöku og aðra nýtingu hafsbotsins. Sjá nánari dæmi um notkunarmöguleika í töflu að neðan.

Dæmi um notkunarmöguleika og hagsmunaaðila íslenskra strandsvæða

Notkunarmöguleikar	Hagsmunaraðilar
<ul style="list-style-type: none"> • fiskveiðar • hafnarsvæði • verndarsvæði • manngert svæði, t.d. Nauthólsvík • frístundasvæði • efnistökusvæði • frárennsli • sjósund, bátsróður oph. • vatnsbirgðir • samgöngur • landfylling • fiskeldi • svæði nýtt til rannsókna, t.d. á búsvæðum eða á geislavirkni 	<ul style="list-style-type: none"> • útgerðir/sjómenn • eldisaðilar • landeigendur (ríki, sveitarfélög, aðrir) • rekstraraðilar frístundasvæða • aðrir rekstraraðilar, hliðargreinar • notendur frístundasvæða • aðrir notendur, t.d. vegna efnisnýtingar • umhverfissinnar • fræðimenn • sveitarfélög • almenningur

Á Íslandi fara ellefu undirstofnanir fjögurra ráðuneyta með meginábyrgð á íslenska strandsvæðinu. Ekkert ráðuneyti fer með yfirstjórn málaflokksins og er því stjórnsýslulegt umhverfi flókið þegar að stjórnun strandsvæða kemur. Jafnframt hafa sveitafélögin ábyrgð gagnvart strandsvæðum, og sinna margvíslegri starfsemi tengdri strandsvæðum sem tilheyrja þeim.

Umhverfisráðuneyti

Umhverfisstofnun
Skipulagsstofnun

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Hafrannsóknastofnunin
Fiskistofa
Matís
Matvælastofnun
Veidimálastofnun

Innanríkisráðuneyti

Landhelgisgæsla Íslands
Siglingastofnun
Vegagerðin

Iðnaðarráðuneyti

Orkustofnun

Dæmi um verkefni stofnana sem tengjast framkvæmdum í og á sjó:



Helsti galli, að mati nefndarinnar, á regluverki um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni er skortur á samráði stofnana og um leið skortur á heildarsýn yfir starfsemi á umræddu svæði. Hluti skýringarinnar er sá að tæki og tól skortir til að veita yfirsýn yfir starfsemi eða vernd svæða, og skortur er á samskiptum og samráði milli opinberra stofnana, sem m.a. er falið lögbundið hlutverk til að heimila tiltekna starfsemi á haf- og strandsvæðinu sem og að sinna lögbundnu eftirliti á þeim svæðum. Þá þarf að skoða hvort unnt sé að samræma betur en nú er reglur eða setja upp skýrari og heildstæðar reglur, þar sem heildarsýn og samræmd vinnubrögð eru tryggð.

Óheppilegt er að ekki skuli vera til staðar miðlæg gagnamiðlun og/eða upplýsingagátt um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni. Tryggja þarf með ábyrgum hætti að upplýsingum varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni sé miðlað með ábyrgum hætti til almennings, hagsmunaaðila og stjórnvalda.

Þessi skortur á samráði og upplýsingum kann eftir atvikum einnig að torvelda eftirfylgni opinberra aðila til að framfylgja lögbundnum hlutverkum sínum. Ólíkt því sem gildir um framkvæmdir á landi, þar sem landnotkun er skilgreind í skipulagsáætlunum, eru engar áætlanir til um nýtingu gæða hafsins, sem styðjast má við í mati á umhverfisáhrifum. Í III. kafla skipulagslaga, nr. 123/2010, er fjallað um landsskipulagsstefnu. Samkvæmt henni er gert ráð fyrir að áætlanir opinberra aðila um landnotkun verði samþættar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Mögulega væri hægt að nota landsskipulagsstefnu eða þá hugmyndfræði sem hún byggir á til að setja fram skipulagsstefnu fyrir hafið af hálfu stjórnvalda.

Samþætt stjórnun haf- og strandsvæða byggist á sjálfbærri notkun, þróun og verndun strandsvæða, hafsvæða og auðlinda. Á alþjóðlegum vettvangi er nú lögð aukin áhersla á stjórnun strandsvæða sem sjá má af fjölda sáttmála auk svæðisbundinna og alþjóðlegra samninga á sviði umhverfismála, þar sem aukna áherslu er að finna á mikilvægi heildrænnar stjórnunar strandsvæða. Löggjöf tengd strandsvæðum landsins er ábótavant og fátt að byggja á um hana hérlendis. Sjávarútvegurinn, sjóferðir, sjóflutningar og hafnir eru mikilvægur þáttur í samþættri haf- og strandsvæðastjórnun, bæði hvað varðar starfsemi, framkvæmd og skipulag. Málefni hafs og stranda eru dreifð um stjórnsýsluna og ábyrgð á höndum margra, auk þess sem eignarréttarfyrirkomulag um strandsvæði landsins er flókið í þessu samhengi.

Haf- og strandsvæði eru takmörkuð auðlind eða gæði og eftir því sem eftirspurn eftir þeim eykst verður auðlindastjórnun mikilvægari, t.d. vegna mannfjölgunar, nýtingar og í almennu efnahagslegu samhengi. Þá munu árekstrar á milli hagsmunaflokka verða algengari og sýnilegri, sem rennir aftur stoðum undir mikilvægi þess að koma á samþættri stjórnun.

Í mörgum nágrannalöndum hafa stjórnvöld sett lög um skipulagsskyldu á hafinu og önnur ríki eru að undirbúa slíka löggjöf til þess að bregðast við vaxandi áhuga á nýjum framkvæmdum

og athöfnum á hafinu utan netlaga. Kostur væri að kynna sér hvernig t.d. Noregur hefur útfært sína strandsvæðastjórnun með nýjum skipulagslögum í því skyni að læra af þeim. Eins má benda á að nú þegar er í gangi vinnuhópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar sem vinnur að verkefni um hafskipulagningu og er vert að kanna niðurstöður hópsins.

Þeir aðilar vinnuhópsins sem tóku beina afstöðu til þess hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða voru almennt sammála um að æskilegast væri að setja sérstaka löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða og ákveða þannig með lögformlegum hætti hver beri ábyrgð á því að skipuleggja vernd og nýtingu þessara mikilvægu svæða. Einnig þarf að tryggja aðkomu hagsmunaaðila og almennings að skipulagsferlinu. Hvað varðar niðurstöðu vinnuhópsins vísast almennt til Fylgiskjals II við skýrslu þessa.

Nefndin telur afar mikilvægt að stjórnvöld marki skýra stefnu um málefni hafsins og færi þá stefnu yfir í áætlanir um einstök þemu hafsins með tilliti til nýtingar og verndar (t.d. lifandi auðlindir, mikilvægar vistgerðir sjávar, náttúruvernd, fiskeldi, ferðamennska, siglingar, efnistaka). Nefndin mælir því með stofnun starfshóps sem vinni að umræddri stefnumörkun um málefni haf- og strandsvæða. Jafnframt telur nefndin mikilvægt að lagt verði mat á það hvort nauðsynlegt sé að ein stofnun/nefnd/hópur fari með skipulagningu strandsvæða og að við skipulagningu sé litið til mismunandi hagsmuna af starfsemi sem fyrirhuguð er og hún kortlögð. Hér er um umfangsmikið verkefni að ræða og ríkir undirliggjandi hagsmunir, bæði hvað varðar almenning, hagsmunaaðila og ríki.

Fylgiskjal I.
Yfirlit yfir löggjöf

Löggjöf um strandsvæði

Ekki er til heildstæð löggjöf hér á landi um stjórn strandsvæða, en þó eru nokkrir lagabálkar sem tengjast þessu málefni. Í töflunni er yfirlit yfir þau lög sem tengjast málaflokknum.

Yfirlit yfir íslenska löggjöf sem tengja má stjórnun strandsvæða

Löggjöf	Markmið	Ábyrgð ráðuneytis og stofnana
Jónsbók (netlög) 1281	Að gera með lögum ljóst mörk eignarréttar landeigenda o.fl.	Ríkis og sveitafélaga
Tilskipun um veiði á Íslandi 20. júní 1849.	Að taka m.a. á: netlög sjávarjarða, eyjar og hólmar. Réttur til veiði.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um beitutekju nr. 39/1914	Réttur til beitutekju innan netlaga jarða.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um skipströnd og vogrek nr. 42/1926	Að setja fram reglur um ráðstöfun strandgóss	Innanríkisráðuneyti
Lög um forkaupsrétt kaupstaða og kauptúna á hafnarmannvirkjum og fl. nr. 22/1932.	Forkaupsréttur nær til sjávarjarða.	Innanríkisráðuneyti
Lög um ostrurækt nr. 21/1939.	Heimildir til ostruræktar, friðlýsingar v. ostruræktar og fl.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnins nr.44/1948	Að ákvarða takmörk verndarsvæða við strendur landsins innan endimarka landgrunnins	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um hvalveiðar nr.26/1949	Að regluvæða hvalveiðar	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um lax- og silungsveiði nr. 76/1970	Að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskistofna í ferskvatni og verndun þeirra.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um bann við losun hættulegra efna í sjó nr. 20/1972	Að varna gegn mengun hafsvæða	Umhverfisráðuneyti
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olfu nr. 14/1979	Staðfesting alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.	Að afmarka mismunandi hafsvæði sem veita mismunandi mikinn rétt fyrir íslenska ríkið, sbr. Hafréttarsamning S.þ.	Utanríkisráðuneyti
Siglingalög nr. 34/1985	Að regluvæða samgöngur á hafi	Innanríkisráðuneyti
Lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990	Að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Hafrannsóknastofnunin Fiskistofa
Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins nr.73/1990	Að skilgreina eignarhald að auðlindum hafsbotsins	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun

Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994	Að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun Náttúrufræðistofnun	
Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995	Að stuðla að verndun Breiðafjarðar	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun Náttúrufræðistofnun Íslands Breiðafjarðarnefnd	
Lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996	Að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti	Sjávarútvegs- landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa	og
Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997	Að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi	Sjávarútvegs- landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa Hafrannsóknastofnunin	og
Lög um sjóvarnir nr. 28/1997	Að verja svæði gegn sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun	
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998	Að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun	
Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998	Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð.	Innanríkisráðuneyti.	
Lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða nr. 55/1998	Að tryggja neytendum að íslenskar sjávarafurðir séu heilnæmar, standist kröfur um gæði og hreinlæti og að merkingar séu fullnægjandi.	Sjávarútvegs- landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa	og
Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998	Að skilgreina eignarhald að auðlindum innan netlaga og kveða á um rétt til rannsókna og nýtingar á þeim auðlindum.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun	
Lög um náttúruvernd nr. 44/1999	Að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun	
Lög um vitamál nr. 132/1999	Að sjá sjófarendum fyrir nauðsynlegum leiðbeiningum til öryggis í siglingum við Íslandsstrendur og á fiskimiðum í kringum landið með þeim undantekningum sem síðar getur. Sjá 4. gr. varðandi heimildir til að byggja mannvirki í grennd við vita.	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun	
Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000	Að tryggja að framkvæmd sem hefur í för með sér umhverfisáhrif sætir umhverfismati fyrir samþykkt.	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun	
Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001	Að kveða á um eignarrétt að kolvetni og setja reglur um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun	
Lög um varnir gegn landbroti nr. 91/2002	Að draga úr eða koma í veg fyrir landbrot og annað tjón á landi, landkostum eða mannvirkjum með fyrirhleðslum gegn	Sjávarútvegs- landbúnaðarráðuneyti Landgræðsla ríkisins	og

	ágangi vatna	
Hafnalög nr. 61/2003	Skipulag hafnarsvæða.	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun
Raforkulög nr. 65/2003	Að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun
Lög um fjarskipti nr. 81/2003	Að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. – Sjá 5. – 9. tl. 71. gr. varðandi neðansjávarstrengi.	Innanríkisráðuneyti Póst – og fjarskiptastofnun
Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004	Að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006	Að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun
Lög um fiskeldi nr.71/2008	Að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og tryggja verndun villtra nytjastofna.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna nr. 9/2009	Að tryggja uppbyggingu og starfrækslu fráveitna þannig að frárennsli valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið	Umhverfisráðherra
Skipulagslög nr. 123/2010	Að stuðla m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi.	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun
Lög um mannvirki nr. 160/2010	m.a. að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt.	Umhverfisráðuneyti Mannvirkjastofnun

Fylgiskjal II.

Skýrsla vinnuhóps um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

28. febrúar 2011

1. Almenn um verkefni vinnuhópsins

Þann 27. september 2010 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd til að gera úttekt á þeim lögum og reglum, sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, meta þörf fyrir skýrari reglur þar um og hvort ástæða sé til þess að setja löggjöf um skipulag strandsvæða. Á næstu árum má gera ráð fyrir að vaxandi áhugi verði á nýjum framkvæmdum og athöfnum á hafinu utan netlaga. Auk fiskeldis má ætla að áhugi fyrir orkuvinnslu á hafinu aukist, svo og ýmis nýting hafsbotsins og námuvinnsla svo nokkuð sé nefnt. Í nefndina voru skipaðir fulltrúar frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, iðnaðarráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, nú innanríkisráðuneyti, og umhverfisráðuneyti.

Á fundum nefndarinnar var m.a. rætt um nauðsyn þess að afla upplýsingar um framgreint verkefni nefndarinnar hjá þeim aðilum sem hafa með málaflokk hafs og stranda að gera í daglegu starfi. Í kjölfarið var á fundi nefndarinnar þann 1. desember 2010 sú ákvörðun tekin að bjóða aðilum þeirra stofnanna sem koma hvað mest að þessum málum að taka þátt í vinnuhópi sem myndi ræða þessi mál. Hópnun var ætlað að finna út hverjir séu helstu vankantar við núverandi fyrirkomulag og koma með tillögur að því með hvaða hætti þessum málum verður best fyrir komið.

Í framangreindum hópi voru fulltrúar frá Umhverfisstofnun, Siglingastofnun, Landhelgisgæslu Íslands, Hafrannsóknastofnuninni, Matvælastofnun, Skipulagsstofnun, Orkustofnun og Fiskistofu. Þar að auki átti fulltrúi Fjórðungssamband Vestfirðinga sæti í hópnun.

2. Vinna hópsins

Á fundi hópsins þann 7. desember 2011 var rætt um fyrirhugaða vinnu hópsins og voru aðilar sammála um leggja til svör við þremur nánar tilgreindum spurningum. Þá fór einnig fram umræða um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni í ljósi reynslu þessara aðila að framkvæmd lögbundinna hlutverka þeirra stofnanna sem þeir starfa hjá.

Verkefni vinnuhópsins var að svara eftirfarandi:

1. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.
2. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflokkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.
3. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Svör þessara aðila eru birt sem fylgiskjal við skýrslu þessa¹. Þá fylgir einnig sem fylgiskjal yfirlit yfir lög sem varða starfsemi á haf- og strandsvæðinu við Ísland². Sú ákvörðun var tekin

¹ Sjá viðauka 1

² Sjá viðauka 2

að skila eingöngu yfirliti yfir lög en ekki yfirliti yfir reglugerðir sem fylgja lögum sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins. Slíkt yfirlit yrði afar langt og óþarflega ítarlegt að mati nefndarinnar.

3. Helstu niðurstöður

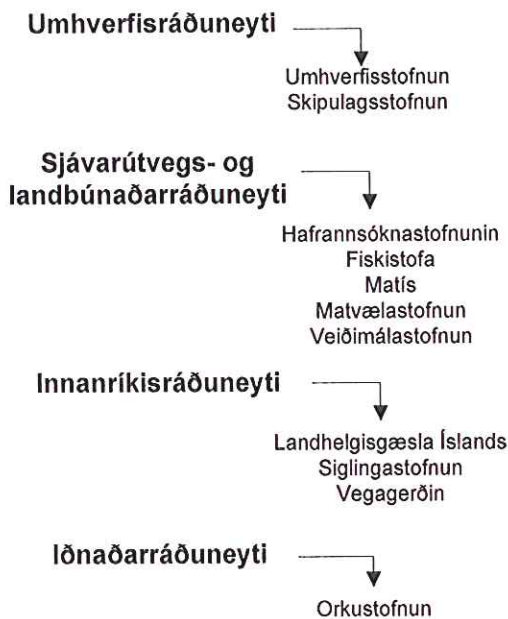
Svör aðila voru samhljóða að mestu leyti um þau vandamál sem varða framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni. Af þeim má ráða að helsti ágalli á þessu sviði er skortur á samráði stofnana og um leið skortur á heildarsýn yfir starfsemi á umræddu svæði. Hluti skýringarinnar er sá að tæki og tól skortir til að veita yfirsýn yfir starfsemi eða vernd svæða, og skortur er á samskiptum og samráði milli opinberra stofnana, sem m.a. eru falin þau lögbundnu hlutverk að heimila tiltekna starfsemi og á haf- og strandsvæðinu sem og að sinna lögbundnu eftirliti á þeim svæðum. Þá þarf að skoða hvort unnt sé að samræma betur en nú er reglur eða setja upp skýrari og heildstæðar reglur, þar sem heildarsýn og samræmd vinnubrögð eru tryggð.

Óheppilegt er að ekki er til staðar miðlæg gagnamiðlun og/eða upplýsingagátt varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni. Tryggja þarf með ábyrgum hætti að upplýsingum varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni sé miðlað með ábyrgum hætti til almennings, hagsmunaaðila og stjórnvalda.

Þessi skortur á samráði og upplýsingum kann eftir atvikum einnig að torvelda eftirfylgni opinberra aðila til að framfylgja lögbundnum hlutverkum sínum. Sem dæmi var nefnt að ólíkt því sem er um framkvæmdir á landi, þar sem landnotkun er skilgreind í aðal- og deiliskipulagi, eru engar áætlanir til um nýtingu gæða hafsins, sem styðjast má við í mati á umhverfisáhrifum. Þannig hefur t.d. skort áætlun um efnistöku, t.a.m. varðandi efnisþörf á Íslandi og hvar efnis er að finna (magn og gæði) á landi og í sjó, og því ekki hægt að veita mikilvægi efnis í sjó á móti umhverfisáhrifum efnistökkunnar þegar tiltekna fyrirhugaðar framkvæmdir fara í gengum á mat á umhverfisáhrifum í samræmi við lög þar um nr. 106/2000.

Einnig var bent á að vandamál skapast varðandi eftirfylgni og það hvernig bregðast á við ef ekki er farið að tilmælum eða skilyrðum sem sett eru við útgáfu leyfa. Ekki er í öllum tilvikum um þvingunarúrræði að ræða sem hægt er að grípa til. Eðli málsins samkvæmt getur einnig verið vandkvæðum bundið að hafa eftirlit með framkvæmdum sem fara fram á hafsvæðum.

Á Íslandi eru það ellefu undirstofnanir fjögurra ráðuneyta sem fara með meginábyrgð á íslenska strandsvæðinu. Ekkert ráðuneyti fer með yfirstjórn málaflokksins og er því stjórnslulegt umhverfi flókið þegar að stjórnun strandsvæða kemur. Jafnframt hafa sveitafélögin ábyrgð gagnvart strandsvæðum, og sinna margvíslegri starfsemi tengdri strandsvæðum sem tilheyrja þeim.



Dæmi um verkefni stofnana sem tengjast framkvæmdum í og á sjó:



Í svörum aðila kom fram að skipulagsskylda sveitarfélaga nær til lögsögu sveitarfélaga á landi og innan netlaga, skv. ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010. Í svokallaðri landsskipulagsstefnu, sbr. III. kafla skipulagslaga, er gert ráð fyrir að áætlanir opinberra aðila um landnotkun verði samþættar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Er m.a. gert ráð fyrir samþættingu áætlana um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd og orkunýtingu í landsskipulagsstefnu. Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Þar af leiðir að unnt væri að nota landsskipulagsstefnu til að setja fram skipulagsstefnu fyrir hafið. Vert er þó að hafa í huga að landsskipulagsstefna er ekki bindandi fyrir sveitarfélög samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010. Hins vegar gætu stjórnvöld lagt fram skipulagsstefnu fyrir hafið sem unnin væri samkvæmt aðferðafræði landsskipulagsstefnu.

Ísland er eitt þeirra landa sem hafa skuldbundið sig til að hafa hugmyndafræði sjálfbærar þróunar að leiðarljósi.³ Þegar litið er til landsins verður ekki annað séð en að strandsvæði séu mikilvægur málaflökkur, enda landið umlukt sjó. Á undanförunum árum hefur áhugi á

³ Sjá viðauka 3

framkvæmdum í og á sjó aukist og má í því sambandi nefna fiskeldi, ferðaþjónustu (t.d. hvalaskoðun), efnistöku og aðra nýtingu hafsbotnsins.

Samþætt stjórnun strandsvæða byggist á sjálfbærri notkun, þróun og verndun strandsvæða, hafsvæða og auðlinda. Á alþjóðlegum vettvangi er nú lögð aukin áhersla á stjórnun strandsvæða sem sjá má af fjölda sáttmála auk svæðisbundnum og alþjóðlegum samningum á sviði umhverfismála, þar sem aukna áherslu er að finna á mikilvægi heilðrænnar stjórnunar strandsvæða. Löggjöf tengd strandsvæðum landsins er ábótavant og fátt að byggja á í sambandi við strandsvæðalöggjöf hérlendis. Sjávarútvegurinn, sjóferðir, sjóflutningar og hafnir eru mikilvægur þáttur í samþættri haf- og strandsvæðastjórnun, bæði hvað varðar starfsemi, framkvæmd og skipulag. Á fundi vinnuhópsins kom skýrt fram sú skoðun að málefni hafs og stranda eru dreifð um stjórnsýsluna og ábyrgð á höndum margra, auk þess sem eignarréttarfyrirkomulag um strandsvæði landsins er flókið í þessu samhengi.

Strandsvæði eru takmörkuð auðlind eða gæði og eftir því sem eftirspurn eftir þeim eykst verður auðlindastjórnun verður mikilvægari, til dæmis vegna mannfjölgunar, nýtingar og í almennu efnahagslegu samhengi. Þá munu árekstrar verða algengari og sýnilegri, sem rennir aftur stoðum undir mikilvægi þess að koma á samþættri stjórnun.

Dæmi um notkunarmöguleika og hagsmunaaðila íslenskra strandsvæða

Notkunarmöguleikar	Hagsmunaraðilar
<ul style="list-style-type: none"> • fiskveiðar • hafnarsvæði • verndarsvæði • manngert svæði, t.d.Nauthólsvík • frístundasvæði • efnistökusvæði • frárennsli • sjósund, bátsróður oph. • vatnsbirgðir • samgöngur • landfylling • fiskeldi • svæði nýtt til rannsókna, t.d. á búsvæðum eða á geislavirkni 	<ul style="list-style-type: none"> • útgerðir/sjómenn • eldisaðilar • landeigendur (ríki, sv.félög, aðrir) • rekstraraðilar frístundasvæða • aðrir rekstraraðilar, hliðargreinar • notendur frístundasvæða • aðrir notendur t.d.vegna efnisnýtingar • umhverfissinnar • fræðimenn • sveitafélög • almenningur

Sveitarfélögum er ekki samkvæmt núverandi lagaumhverfi tryggður með samræmdum eða skipulögðum hætti aðkoma að ákvörðunartöku varðandi athafnir og framkvæmdir utan netlaga viðkomandi sveitarfélaga. Að óbreyttu er sveitarfélögum tryggður umsagnarréttur t.a.m. samkvæmt ákvæðum núgildandi skipulagslaga, laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og laga um fiskeldi, en skoða má hvort unnt sé að tryggja frekara samráð við sveitarfélög vegna annarra framkvæmda.

Hvað varðar útfærslu á umsagnarrétti sveitarfélaga, innan svæðis sem skilgreint er ein sjómíla frá lögsögumörkum sveitarfélaga til hafsins, var bent á að á Vestfjörðum háttar víðast þannig til, að framangreind afmörkun nær að þvera alla innfirði, en skilur eftir svæði yst í stærstu

fjörðum og vikum s.s. Arnarfirði, Ísafjarðardjúpi og Aðalvík. Einnig má benda á að eyjar, hólmar og sker setja viðmið fyrir lögsöguna og staðhættir eins og í Breiðafirði geta skapað flókna stöðu.

Nú liggur fyrir frumvarp til laga um stjórn vatnamála en samkvæmt því skal meðal annars gera vatnastjórnunaráætlanir sem og aðgerða- og vöktunaráætlanir fyrir landið allt ásamt árósum og strandsjó. Vatnasvæðanefndir, sem í eru m.a. fulltrúar frá sveitarfélögum viðkomandi vatnasvæðis, hlutaðeigandi heilbrigðisnefndum og Umhverfisstofnun, samræma vinnu og afla upplýsinga á viðkomandi vatnasvæði vegna gerðar stöðuskýrslu og vöktunar- og aðgerðaáætlunar, svo og vatnastjórnunaráætlunar fyrir vatnaumdæmið. Gert er ráð fyrir víðtæku samráði við ráðgjafarnefndir sem samanstanda af hagsmunaaðilum og opinberum stofnunum og eftirlitsaðilum á sviði vatnamála. Þá er samkvæmt frumvarpinu gert ráð fyrir að vatnaráð sem skipað er fulltrúum ríkis og sveitarfélaga hafi yfirumsjón með starfi vatnaumdæmisins. Þessi vinna verður mikilvægt innlegg inn í stjórnun og skipulag haf- og strandsvæða og væri möguleiki að nýta þær vatnasvæðanefndir sem settar verða á fót til að vinna skipulag fyrir strandsvæði.

4. Tillögur um mögulegar lausnir

Þeir aðilar sem tóku beina afstöðu til þess hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða voru almennt sammála um að **besta lausnin væri sú að setja sérstaka löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða** og ákveða þannig með lögformlegum hætti hver beri ábyrgð á því að skipuleggja vernd og nýtingu þessara mikilvægu svæða. Einnig þarf að tryggja aðkomu hagsmunaaðila og almennings að skipulagsferlinu.

Töldu aðilar nauðsynlegt að ein stofnun/nefnd/hópur fari með skipulagningu strandsvæða og að við slíka skipulagningu sé lagt mat á mismunandi hagsmuni af starfsemi sem fyrirhuguð er og hún kortlögð.

Útfæra þarf stefnu stjórnvalda í málefnum hafsins og færa yfir í áætlanir um einstök þemu hafsins með tilliti til nýtingar og verndar (t.d. lifandi auðlindir, mikilvægar vistgerðir sjávar, náttúruvernd, fiskeldi, ferðamennska, siglingar, efnistaka). Slíkar áætlanir þarf að setja fram í landupplýsingakerfi, líkt og INSPIRE verkefnið gerir ráð fyrir, sem gerð hafskipulagsins gæti loks byggt á.

Í mörgum nágrannalöndum hafa stjórnvöld sett lög um skipulagsskyldu á hafinu og önnur ríki eru að undirbúa slíka löggjöf til þess að bregðast við vaxandi áhuga á nýjum framkvæmdum og athöfnum á hafinu utan netlaga. Kostur væri að kynna sér hvernig t.d. Noregur hefur útfært sína strandsvæðastjórnun með nýjum skipulagslögum í því skyni að læra af þeim. Eins má benda á að nú þegar er í gangi vinnuhópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar sem vinnur að verkefni um hafskipulagningu og vert er að kanna niðurstöður hósins.

Viðauki 1

Einstaka athugasemdir fulltrúa vinnuhópsins

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Hafrannsóknarstofnunarinnar fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Hafrannsóknastofnunin hefur fjallað þau um verkefni vinnuhópsins sem kynnt voru í tölvuskeyti dags. 10. janúar 2011. Hér að neðan er í stuttu máli niðurstaða þeirrar umfjöllunar.

I. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Í viðhengi með tölvuskeyti frá 10. janúar 2011 er tafla yfir íslenska löggjöf sem tengja má stjórnun strandsvæða. Í einum dálki kemur fram ábyrgð ráðuneyta og undirstofnana þeirra á einstökum lögum. Hafrannsóknastofnunin er nefnd í tengslum við tvö lög, þ.e. Lög um stjórn fiskveiða og Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Staðreyndin er hins vegar sú að Hafrannsóknastofnunin tengist mun fleiri af þeim lögum sem upp eru talin, t.d. sem lögformlegur umsagnaraðili eða á annan hátt. Stofnunin telur rétt að þetta komi fram í töflunni. Þessi lög eru, auk þeirra tveggja sem nefnd eru að ofan: Lög um vísindalega verndun landgrunnins, Lög um hvalveiðar, Lög um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotnsins, Lög um umgengni um nytjastofna sjávar, Lög um mat á umhverfisáhrifum, Lög um leit, rannsóknir, og vinnslu kolvetnis, Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, Lög um fiskeldi.

II. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflökkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

Helsti galli við núverandi skipan er sá að þar eru margir aðilar að fjalla um málin sitt í hvoru lagi og án heildarsýnar eða samræmingar. Til þess að bæta úr þessu þarf annað hvort að samræma betur en nú er núverandi reglur eða setja upp skýrari og heildstæðar reglur, þar sem heildarsýn og samræmd vinnubrögð eru tryggð. Þegar kemur að lifandi auðlindum í sjó, umhverfisaðstæðum eða vistkerfi sjávar, hefur Hafrannsóknastofnunin á að skipa viðtækastri þekkingu allra stofnana í landinu. Því verður að teljast eðlilegt að öll starfssemi sem byggir á nýtingu þessara auðlinda eða hefur áhrif á hana eða lífríki sjávar (t.d. margvíslegar framkvæmdir og starfsemi í og við sjó) sé háð beint eða óbeint umsögn stofnunarinnar.

III. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Í tengslum við fiskeldi má nefna að ef framleiðsla er áætluð 200 tonn eða meira þarf að senda erindið til Skipulagsstofnunar sem metur hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati að fenginni umsögn lögskyldra aðila. Umhverfisstofnun veitir starfsleyfi en Fiskistofa rekstrarleyfi. Varðandi eldis framleiðslu undir 200 tonnum gefur Heilbrigðiseftirlit í viðkomandi sveitarfélagi hins vegar út starfsleyfi en Fiskistofa rekstrarleyfi fyrir starfseminni. Með því að sækja um framleiðslu í nokkrum eldiseiningum þar sem framleiðsla í hverri er undir 200 tonnum er unnt að setja á laggirnar umfangsmikla starfsemi (á litlu svæði sem samsvarar mun umfangsmeira eldis) án þess að hún komi til umfjöllunar Skipulagsstofnunar

eða þeirra sem stofnuninni ber að leita áhlits hjá varðandi starfsemi. Hér virðist vera um ákveðna brotalöm að ræða varðandi eldisstarfsemi sem mikilvægt er að koma í veg fyrir. Þá má einnig geta þess að oft virðast minni eldisleyfin veitt án þess að nokkuð sé tekið tillit til annarrar starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. hafa leyfi til eldis verið veitt nánast yfir þekktum og nýttum fiskislóðum sem aftur getur leitt til árekstra milli atvinnugreina sem mikilvægt er að reyna og ætti að vera unnt að komast hjá ef hlutir væru skoðaðir í heildarsamhengi. Nálægð þess/þeirrar stofnunar sem veitir leyfi til ákveðinnar starfsemi og þess sem sækir um leyfi getur valdið vandkvæðum. Mikilvægt er að umfjöllun og afgreiðsla mála, t.d. starfsleyfa, byggji á sömu forsendum allt í kringum landið og að þar sé byggt á bestu tiltæku þekkingu og samræmingu ólíkra sjónarmiða. Þannig væri æskilegt að hvar sem ákveðin atvinnustarfsemi er staðsett lægju sambærileg gögn til grundvallar þegar rekstarleyfi er veitt, t.d. þekking á straumum og lífríki botns þegar um eldi er að ræða. Á undanförunum árum hefur umræða um friðunarsvæði í sjó og verndun á líffræðilegum fjölbreytileika í því samhengi aukist til muna. Hafrannsóknastofnunin vekur athygli á því að hér er um að ræða mikilvægt málefni sem gefa þarf aukinn gaum í tengslum við stefnumótun og umræðu um framkvæmdir og athafnir við ströndina og í efnahagslögsögunni. Ef gera á heildarlöggjöf um stjórnun strandsvæða þarf að hafa í huga að það hafi ekki neikvæð áhrif á markmið um sjálfbæra nýtingu en á hinn bóginn einnig að aðgengi að auðlindum sjávar verði ekki skert að óþörfu.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Matvælastofnunar fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

I. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Matvælastofnun hefur litlu við að bæta á þann lista yfir lög og reglugerðir sem gilda um þessi mál. Í meðförum Alþingis eru drög að lögum um "Ræktun skeldýra", en samkvæmt þeim hefur Matvælastofnun það hlutverk að gefa út leyfi fyrir ræktunarsvæði og eftirlit með starfsemi ræktunaraðila. Gera má ráð fyrir að þessi lög taki gildi í maí 2011. Vakin er athygli á stjórnarsýslukafla frumvarpsins, en það tekur á þessum málaflokki með beinum hætti. Í 5. gr. frumvarpsins segir; "Svæðaskipting starfsemi.

Ráðherra er heimilt, ef vistfræðileg eða hagræn rök mæla með því, að ákveða samkvæmt lögum þessum skipulag og skiptingu ræktunarsvæða meðfram ströndum landsins. Ráðherra getur falið Fiskistofu umsjón með skipulagi, gerð og vörslu gagnagrunns um svæðaskiptingu vegna ræktunarsvæða.

Áður en ákvörðun um slíka svæðaskiptingu er tekin skal ráðherra m.a. afla umsagna Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunarinnar, Landhelgisgæslu Íslands, Matvælastofnunar, Orkustofnunar, Siglingastofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar. Frestur umsagnaraðila til að skila umsögnum skal að hámarki vera tvær vikur.

Ákvörðun ráðherra um svæðaskiptingu skal birt með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda."

II. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflokkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

Matvælastofnun hefur enn ekki tekið afstöðu til hvort þörf sé á frekari reglum um málaflokkinn en kemur fram í frumvarpsdrögum um ræktun skeldýra.

III. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Matvælastofnun tekur ekki afstöðu að svo stöddu til þessarar spurningar.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Umhverfisstofnunar fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Lög og reglugerðir

Sjá yfirlit um löggjöf.

Hver eru vandamálin

Aðal vandamálið er að hagsmunir hinna ýmsu aðila eru mismunandi, en erfitt er að fá yfirsýn yfir fyrirhugaða nýtingu á haf- og strandsvæðum við Ísland og þar með meta hvaða hagsmunaárekstrar eru hugsanlega til staðar. Þá er enginn einn aðili ábyrgur fyrir því að stuðla að samþættingu ólíkra sjónarmiða, sem væri þó mikilvægt til að tryggja að ólíkir hagsmunir eða sjónarmið væru vegin og metin og mat lagt á hvernig best væri að haga nýtingu og/eða verndun svæða. Í þessu sambandi má einnig nefna að það getur verið óþægilegt fyrir leyfisveitendur að vera í þeirri aðstöðu þurfa að taka ákvörðun um hvort veita eigi leyfi fyrir ákveðinni starfsemi eða framkvæmd án þess að hafa upplýsingar um hvaða önnur leyfi hafa verið veitt af öðrum aðilum innan stjórnarsýslunnar. Það getur leitt til þess að eitt stjórnvald veiti leyfi sem samræmist ekki leyfi annars stjórnvalds. Jafnframt getur mikill tími farið hjá stjórnvöldum í að afla upplýsinga um hvort önnur leyfi hafi verið veitt á sama svæði og fyrirhugað leyfi á að gilda á.

Eftirfylgni er einnig vandamál og það hvernig bregðast á við ef ekki er farið að tilmælum eða skilyrðum sem sett eru við útgáfu leyfa. Ekki er í öllum tilvikum um þvingunarúrræði að ræða sem hægt er að grípa til. Eðli málsins samkvæmt getur einnig verið vandkvæðum bundið að hafa eftirlit með framkvæmdum sem fara fram á hafsvæðum.

Það er mat Umhverfisstofnunar að besta lausnin væri sú að setja sérstaka löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða og ákveða þannig með lögformlegum hætti hver beri ábyrgð á því að skipuleggja vernd og nýtingu þessara mikilvægu svæða. Einnig þarf að tryggja aðkomu hagsmunaaðila og almennings að skipulagsferlinu.

Stefnumótun og skipulag strandsvæða

Að mati Umhverfisstofnunar er nauðsynlegt að tryggja samræmingu og heildstæða yfirsýn þegar kemur að skipulagi og stjórn strandsvæða, sem og samstarf innan stjórnarsýslunnar, óháð því hver ákvörðunaraðilinn er. Í þessu sambandi verður að líta til þess að sjórinn virðir ekki skilgreind svæðismörk og getur mengun til dæmis borist á milli svæða með straumum.

Skipulagsskylda sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum nær til lands og hafs innan marka sveitarfélaga, þ.e. sjávarbotns 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði. Lög um stjórn vatnamála munu að óbreyttu (sjá frumvarp til laga um stjórn vatnamála) taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósvatni og strandsjó. Strandsjór er skilgreindur sem:

„Yfirborðsvatn sem er landmegin við línu sem dregin er sjávarmegin einni sjómílu frá næsta punkti grunnlínu þeirrar sem landhelgi miðast við og teygir sig, þar sem við á, að ytri mörkum árósvatns.“

Það væri því að mati Umhverfisstofnunar rökrétt að skipulag strandsvæða tæki til hafsvæðisins frá netlögum að þeim mörkum sem gildissvið laga um stjórn vatnamála munu miðast við. Ríkisvaldið þyrfti að vera ábyrgt fyrir slíku skipulagi en í ljósi þess að sveitarfélög

hafa einnig ríkra hagsmuna að gæta teldi Umhverfisstofnun eðlilegast að gera ráð fyrir að samráðsnefndir ríkis og sveitarfélaga sjái um stefnumörkun og skipulag á strandsvæðum. Fjöldi sveitarfélaga og umfang svæðisins gerir það að verkum að gera yrði ráð fyrir svæðaskiptingu en um leið væri mikilvægt að tryggja samræmingu á milli svæða og því þyrfti að vera samstarf á milli svæðisnefnda. Að mati Umhverfisstofnunar væri æskilegt að skipulag strandsvæða taki líka til netlaga sveitarfélaga. Þannig væri betur tryggt samræmi í skipulagi strandsvæða, þ.e. frá fjöruborði að þeim mörkum sem gildissvið laga um stjórn vatnamála gerir ráð fyrir. Enn fremur telur Umhverfisstofnun rétt að skipulag fyrir hafsvæði utan framangreindra marka verði einnig gert.

Í frumvarpi til laga um stjórn vatnamála er gert ráð fyrir að landið sé eitt vatnaumdæmi en að vatnaumdæminu verði skipt í nokkur vatnasvæði og fjöldi þeirra ákveðinn með reglugerð. Samkvæmt frumvarpinu munu svokallaðar vatnasvæðanefndir starfa á hverju vatnasvæði. Í vatnasvæðanefnd skulu a.m.k. vera fulltrúar frá sveitarfélögum viðkomandi vatnasvæðis, hlutaðeigandi heilbrigðisnefndum og frá Umhverfisstofnun sem jafnframt skal stýra starfi nefndarinnar. Hlutverk nefndanna samkvæmt 8. gr. frumvarpsins er að samræma vinnu og afla upplýsinga á viðkomandi vatnasvæði vegna gerðar stöðuskýrslu og vöktunar- og aðgerðaáætlunar, svo og vatnastjórnunaráætlunar fyrir vatnaumdæmið. Ekki síst í ljósi þess að vatnasvæðanefndir munu fjalla bæði um ferskvatn (yfirborðsvatn á landi) og strandsjó, sem og með hliðsjón af gildissviði laganna og því að þau miða m.a. að því að stjórnsýslan verði einföld, skilvirk, samhæfð og gagnsæ, sbr. athugasemdir við frumvarpið, telur Umhverfisstofnun að nýta mætti þær vatnasvæðanefndir sem settar verða á fót til að vinna skipulag fyrir strandsvæði. Vatnasvæðanefndirnar 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. Þá er samkvæmt frumvarpinu gert ráð fyrir að vatnaráð sem skipað er fulltrúum ríkis og sveitarfélaga hafi yfirumsjón með starfi vatnaumdæmisins.

Samkvæmt frumvarpi til laga um stjórn vatnamála fer umhverfisráðherra með yfirstjórn vatnamála og staðfestir vatnastjórnunaráætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun að fenginni tillögu vatnaráðs. Umhverfisstofnun teldi rétt að umhverfisráðherra staðfesti einnig áætlanir um skipulag haf- og strandsvæða en í ljósi ákveðinna hagsmuna, s.s. vegna fiskveiða, efnistöku og annarrar auðlindanýtingar, væri hugsanlega rétt að það væri forsætisráðherra sem staðfesti slíkar áætlanir til að tryggja samstöðu. Nýtt umhverfis- og auðlindaráðuneyti myndi þó ná yfir flesta þessa ólíku hagsmuni.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Landhelgisgæslu Íslands fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Nýlega hóf Fiskistofa að senda Landhelgisgæslu Íslands umsagnarbeiðnir vegna umsókna ýmissa aðila um leyfi til að hefja fiskeldi eða skeldýraræktun á strandsvæðum. Landhelgisgæslan hefur í umsögnum bent á ýmis atriði er varða siglingar og siglingaöryggi sem hafa þarf í huga þegar slík starfsemi er leyfð. M.a. má nefna eftirtöld atriði:

1. Mikilvægt að eldi eða ræktun sé ekki leyfð á fjölförnum siglingaleiðum eða í grennd við þær. Eldisbúnaður getur flækst í skrúfur stórra skipa og litlir hraðskreiðir bátar geta siglt á hann á mikilli ferð í myrkri ef hann er ekki nægilega vel merktur og upplýstur og það getur valdið slysi. Einnig er mikilvægt að eldisbúnaður sé kyrfilega festur því að hann getur valdið hættu ef hann færir til inn á siglingaleiðir. Landhelgisgæslunni ber að koma í veg fyrir siglingahættu og hefur m.a. þurft að fjarlægja slíkan búnað sem ekki var leyfi fyrir og merkingar ekki nægilegar. Sjá ákvæði um eftirlitshlutverk Landhelgisgæslunnar í lögum um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006, 1., 4. og 5. gr.
2. Ísland hefur skuldbundið sig alþjóðlega til að útnefna neyðarhafnir og skipaafdrepp svo að hægt sé að taka á móti löskuðum skipum eða skipum sem eiga í erfiðleikum á hafsvæðum umhverfis landið og þurfa að komast í var eða í höfn. Landhelgisgæslan hefur m.a. því hlutverki að gegna að bjarga mannlífum, bjarga skipum og koma í veg fyrir mengunarslys. Ekki er heppilegt að leyfi séu gefin út til eldis eða ræktunar á svæðum sem þykja heppilegust til að mæta þessum kröfum. Unnið er að því að útnefna neyðarhafnir og skipaafdrepp. Sjá tillögur sem þegar hafa komið fram og eru birtar á vef Siglingastofnunar:

Greinargerð og tillögur starfshóps um neyðarhafnir og skipaafdrepp á Íslandi. Siglingastofnun Íslands, apríl 2008.⁴

Landhelgisgæslan annast mengunarvarnir og aðstoð við skip bæði skv. lögum um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 og lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.

3. Landhelgisgæslan annast sjómælingar og sjókortagerð og sendir út tilkynningar til sjófarenda með upplýsingum sem nauðsynlegar eru fyrir sjófarendur, t.d. staðsetningu eldisbúnaðar, hluti sem valda siglingahættu og fl. Sjókort og tilkynningar til sjófarenda stuðla að auknu öryggi sjófarenda. Landhelgisgæslan, sjómælingasvið, þarf að fá upplýsingar um allar framkvæmdir og búnað sem komið er fyrir á strandsvæðum svo að unnt sé að veita sjófarendum nauðsynlegar leiðbeiningar. Það á bæði við um þegar slíkur búnaður er settur út og þegar hann er fjarlægður. Sjá ákvæði um sjómælingar og tilkynningar til sjófarenda í 11. tl. 1. mgr. 4. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 og nánar um sjómælingar í 17. gr. laganna.

⁴ <http://sigling.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3999&download=true>

4. Í 5.-9. mgr. 71. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 eru ákvæði um vernd neðansjávarstrengja. Meðal annars er kveðið á um ákv. öryggissvæði í kringum þá. Nýlega gekkst skipstjóri undir dómssátt og greiddi 250.000 króna sekt fyrir að hafa dregið veiðarfæri yfir sæstreng. Það er mikilvægt að við skipulagningu strandsvæða sé tekið tillit til legu raforku- og fjarskiptasæstrengja enda geta rof á þeim valdið gífurlegu tjóni. Landhelgisgæslan hefur m.a. eftirlit með því að skip virði öryggissvæði í kringum neðansjávarfjarskiptastrengi.

Nýlega fór léttbátur Landhelgisgæslunnar, Óðinn, í eftirlitsferð inn í Hvalfjörð og þá kom í ljós að þar er eldisbúnaður og veiðibúnaður af ýmsu tagi sem settur hefur verið niður án þess að Landhelgisgæslan og önnur yfirvöld sem hafa með siglingamál að gera, hafi fengið vitneskju þar um. Í sumum tilfellum er um siglingahættu að ræða.

Niðurstaða:

Það er mat Landhelgisgæslunnar skv. framansögðu að nauðsynlegt sé að ein stofnun fari með skipulagningu strandsvæða og að við slíka skipulagningu sé lagt mat á mismunandi hagsmuni af starfsemi sem fyrirhuguð er og hún kortlögð. Siglingaöryggi og möguleikar skipa til að komast í afdrep og neyðarhafnir hljóta þá að hafa forgang.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Orkustofnunar fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

I. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Lög og stjórnsýsla:

Raforkulög, nr. 65/2003

Gildissvið

Lögin taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa.

Framkvæmdir

Virkjunarleyfi

1. mgr. 4. gr.: Leyfi þarf til að reisa og reka raforkuver. Þó þarf ekki slíkt leyfi vegna raforkuvera með uppsettu afli sem er undir 1 MW nema orka frá raforkuveri sé afhent inn á dreifikerfi dreifiveitna eða flutningskerfið.

Flutningskerfi

2. mgr. 9. gr.: Leyfi þarf ef reisa á línur sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri (flutningskerfi).

Dreifikerfi

13. gr.: Leyfi þarf til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveitusvæði og til að hætta slíkum rekstri.

Umsagnaraðilar

Virkjunarleyfi og flutningskerfi:

- Kynna skal umsókn með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu þar sem þeim aðilum er málið varðar er gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri sjónarmiðum sínum innan fjögurra vikna frá birtingu auglýsingar.
- Ekki leitað umsagnar ráðuneyta, stofanna, sveitarfélaga, samtaka eða annarra.

Leyfi til að reisa og reka dreifikerfi:

- Kynna skal umsókn með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu þar sem þeim aðilum er málið varðar er gefið færi á að kynna sér umsóknina og koma á framfæri sjónarmiðum sínum innan fjögurra vikna frá birtingu auglýsingar.
- Leita skal umsagnar viðkomandi sveitarfélags.

Stjórnsýsla

Iðnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt raforkulögum. Með vísan til 35. gr. raforkulaga hefur ráðherra falið Orkustofnun leyfisveitingarvald samkvæmt lögnum og tók það framsal gildi 1. ágúst 2008. Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar varðandi leyfisveitingar sæta kærnu til iðnaðarráðherra.

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001

Gildissvið

Lögin taka til leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis og flutnings þess eftir leiðslukerfi utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands. Lögin taka einnig til hafstöðva nema annað sé ákveðið í lögum eða reglum settum með stoð í lögnum.

Framkvæmdir

Leitarleyfi og sérleyfi

1. mgr. 4. gr.: Leyfi til leitar að kolvetni með rannsóknir og vinnslu að markmiði.

1. mgr. 7. gr.: Leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum.

Aðrar framkvæmdir

14. gr.: Boranir í jarðlög undir hafsbotni mega einungis hefjast að fengnu samþykki Orkustofnunar á búnaði, áætlun um borun og starfsfyrirkomulagi.

1. mgr. 15. gr.: Byggingu og uppsetningu hafstöðvar og vinnslu kolvetnis má einungis hefja að fengnu samþykki Orkustofnunar.

1. mgr. 16. gr.: Lokun hafstöðvar, þ.m.t. stöðvun á viðhaldi, er háð samþykki Orkustofnunar.

1. mgr. 17. gr.: Bygging og starfræksla leiðslubúnaðar til vinnslu og flutnings kolvetnis er háð leyfi Orkustofnunar.

18. gr.: Bygging og starfræksla leiðslubúnaðar á vegum annars ríkis til flutnings á kolvetni milli landa um landgrunn Íslands er háð leyfi Orkustofnunar.

Umsagnaraðilar

Leitarleyfi, sérleyfi og einstakar framkvæmdir skv. 14.-18. gr.:

- Leita skal umsagnar sjávarútvegsráðuneytis og umhverfisráðuneytis.
- Þá skal leita umsagnar viðeigandi sveitarfélaga ef sótt er um leyfi á svæði sem er innan 1 sjómílu frá netlögum.

Stjórnarsýsla

Iðnaðarráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt kolvetnislögum. Leyfisveitingar, samþykki fyrir einstökum framkvæmdum og eftirlit með starfsemi samkvæmt ákvæðum laganna er í höndum Orkustofnunar.

Þá ber Orkustofnun skylda til að starfrækja og leiða starf samráðshóps eftirlitsaðila vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland, sbr. 3. mgr. 24. gr. laganna. Í samráðshópnum skulu sitja 11 fulltrúar skipaðir af Brunamálastofnun, Flugmálastjórn Íslands, Geislavörnum ríkisins, Hafrannsóknastofnuninni, Landhelgisgæslu Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og Vinnueftirliti ríkisins. Hlutverk samráðshópsins skal m.a. vera að tryggja upplýsingaskipti og samræma opinbert eftirlit vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland.

Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998

Gildissvið

Lögin taka til auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga.

Framkvæmdir

Rannsóknarleyfi

1. mgr. 5. gr.: Heimild til þess að leita að viðkomandi auðlind á tilteknu svæði á leyfistímanum, rannsaka umfang, magn og afkastagetu hennar.

Nýtingarleyfi

2. mgr. 6. gr.: Heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögnum og Orkustofnun telur nauðsynlega.

Aðrar framkvæmdir

8. gr.: Heimilt er án leyfis að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, möl, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand.

- Á eingöngu við eignarlönd en tekur ekki til ríkisjarða eða þjóðlenda.

Umsagnaraðilar

Rannsóknarleyfi:

- Leita skal umsagnar umhverfisráðuneytis, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna.
- Landeiganda tilkynnt um framkomna umsögn og veitt færi á að koma á framfæri athugasemdum, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Nýtingarleyfi:

- Leita skal umsagnar umhverfisráðuneytis og viðkomandi sveitarstjórnar, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna.
- Landeiganda tilkynnt um framkomna umsögn og veitt færi á að koma á framfæri athugasemdum, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Stjórnsýsla

Leyfisveitingar, samþykki fyrir einstökum framkvæmdum og eftirlit með starfsemi samkvæmt ákvæðum laganna er í höndum Orkustofnunar. Stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar varðandi leyfisveitingar sæta kæru til iðnaðarráðherra.

Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990

Gildissvið

Lögin taka til auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki.

Framkvæmdir

Rannsóknarleyfi

1. mgr. 2. gr.: Enginn má leita að efnum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga nema að fengnu skriflegu leyfi Orkustofnunar.

Nýtingarleyfi

1. mgr. 3. gr.: Óheimilt er að taka eða nýta efni af hafsbotni eða úr honum nema að fengnu skriflegu leyfi Orkustofnunar.

Umsagnaraðilar

Lögbundinn:

- Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar, sbr. 1. mgr. 47. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999.
- Ekki kveðið á um aðra umsagnaraðila í lögum.

Aðrir:

- Orkustofnun hefur eftir atvikum leitað umsagnar eftirfarandi aðila:
 - o Hafrannsóknarstofnunarinnar
 - o Siglingastofnunar
 - o Hlutaðeigandi sveitarfélags
 - þ.m.t. heilbrigðisnefnda og heilbrigðiseftirlits
 - o Fiskistofu
 - o Fornleifaverndar ríkisins
 - o Annarra aðila eftir atvikum sem hagsmuna hafa að gæta á umræddu svæði
 - t.d. LÍÚ, Landssambands veiðifélaga, Landssambands smábátaeigenda.

Stjórnsýsla

Leyfisveitingar samkvæmt ákvæðum laganna er í höndum Orkustofnunar. Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar varðandi leyfisveitingar sæta kæru til iðnaðarráðherra.

Í lögum skortir hins vegar ákvæði varðandi eftirlit sem og önnur stjórnsýsluleg hlutverk. Þá skortir um leið öll stjórnsýsluleg úrræði sem og eftirlitsheimildir til handa Orkustofnun. Orkustofnun hefur eftir sem áður heimild til þess að fella úr gildi leyfi vegna brota leyfishafa, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sem byggist á heimildum til slíks samkvæmt stjórnsýslulögum.

Reglugerðir:

Reglugerð um framkvæmd raforkulaga, nr. 1040/2005 (sjá markmið og tilgang raforkulaga)

Reglugerð um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 38/2009 (sjá markmið um tilgang kolvetnislaga)

Reglur:

Reglur um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 351/2009 (sjá markmið um tilgang kolvetnislaga)

II. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflökkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

Frá 1. ágúst 2008 gefur Orkustofnun farið með leyfisveitingarvald iðnaðarráðherra samkvæmt ákvæðum framangreindra laga. Þar áður var Orkustofnun lögbundinn umsagnaraðili samkvæmt ákvæðum sömu laga sem og samkvæmt ákvæðum laga um Orkustofnun, nr. 87/2003. Á þessum tíma hefur skapast hjá Orkustofnun ákveðin reynsla af málefnum varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Í ljósi reynslu Orkustofnunar af framangreindum athöfnum telur stofnunin verulega skorta á að innan stjórnsýslunnar sé til staðar annað hvort einn skilgreindur samræmingaraðili

varðandi málefni þessi eða samráðsvettvangur þeirra sem hagsmuni hafa af umræddri starfsemi eða bera ákveðna stjórnarsýslulega ábyrgð varðandi slíkar framkvæmdir.

Orkustofnun telur því að það væri til bóta að tryggja samræmingu þessa málaflokks en leggja þarf eftir sem áður betra mat á því hvort ástæða er til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða eða að tryggja með einhverjum hætti betra samræmi með hliðsjón af núgildandi löggjöf. Með því að tryggja samræmingu innan gildissviðs núgildandi laga mætti því nýta þá þekkingu sem byggst hefur upp hjá viðkomandi aðilum eða stofnunum en nauðsynlegt er að tryggja að svo verði áfram með einhverjum hætti. Með slíkri samræmingu væri því ekki verið að kollvarpa núverandi stjórnarsýslu heldur frekar skerpa á henni með því að tryggja aukið samráð og samræmingu á milli aðila.

Orkustofnun bendir á til upplýsingar að stofnuninni ber skylda til að starfrækja og leiða starf samráðshóps eftirlitsaðila vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland, sbr. 3. mgr. 24. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001. Í samráðshópnum skulu sitja 11 fulltrúar skipaðir af Brunamálastofnun, Flugmálastjórn Íslands, Geislavörnum ríkisins, Hafrannsóknastofnuninni, Landhelgisgæslu Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og Vinnueftirliti ríkisins. Hlutverk samráðshópsins skal m.a. vera að tryggja upplýsingaskipti og samræma opinbert eftirlit vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland. Á þessum vettvangi hefur opnast leið innan stjórnarsýslunnar, á sviði umræddrar löggjafar, að miðla upplýsingum og tryggja samráð við þá aðila sem falið hefur verið lögbundið hlutverk með kolvetnisstarfsemi. Þá hefur Orkustofnun af eigin frumkvæði komið á samstarfsvettvangi vegna framkvæmdar laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, þar sem leitað hefur verið eftir þátttöku helstu hagsmunaaðila á þeim vettvangi sem lögin taka til. Hefur það samstarf einnig leitt til aukinna samskipta milli aðila sem að sama skapi hefur fyllt upp í ákveðið tómarúm sem til staðar er varðandi samráð aðila.

Orkustofnun telur einnig mikilvægt að leyfisveitendur sem og eftirlitsaðilar eigi greiðan aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

III. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Að mati Orkustofnunar eru helstu vandamálin eftirfarandi:

1. Skortur á samráði á milli stofnanna/fagaðila.
2. Skortur á yfirsýn yfir framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.
3. Skortur á samræmdri stefnumörkun varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Mögulegar lausnir að mati Orkustofnunar eru eftirfarandi:

1. Tryggja með einum hætti eða öðrum samráð milli aðila.
2. Koma á miðlægu upplýsingakerfi þar sem unnt er að miðla upplýsingum varðandi framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsöggunni

Samantekt Fjórðungssambandi Vestfirðinga fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsöggunni

I. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsöggunni.

Hér eru settar ábendingar við yfirlit frá Orkustofnun varðandi löggjöf um strandsvæði eftir því sem við á.

Löggjöf	Markmið	Ábyrgð ráðuneytis og stofnana
Jónsbók (netlög) 1281	að gera með lögum ljóst mörk eignarréttar landeigenda o.fl.	Ríkis og sveitafélaga ⁵
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 ⁶	að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 ⁷	að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda.	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun

Ábending um önnur lög

Lög um landhelgi og efnahagslögsögu og landgrunn nr. 41/1979	Fullveldisréttur Íslendinga að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda á hafsbotni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir	Iðnaðarráðuneyti. Sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneyti
Lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur	Lög þessi ná til reglna um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja, þar með taldra reglna sem er ætlað að stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum og getu fyrirtækja til að standa við skuldbindingar sínar.	Forsætisráðuneyti
Lög nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál	Markmið laga þessara er að tryggja almennings aðgang að upplýsingum um	Umhverfisráðuneyti

⁵ skilgreining lögsögu sveitarfélaga til hafsins.

<http://www2.samgonguraduneyti.is/Urskurdir/Sveitarstjornarlog/Stadamork/nr/2459>

⁶ Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun

Reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit

Reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns

Reglugerð nr. 797/1999 um varnir gegn mengun grunnvatns

Reglugerð nr. 798/1999 umfráveitur og skólp

Reglugerð nr. 804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri

⁷ Reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi

Reglugerð nr. 35/1994 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi

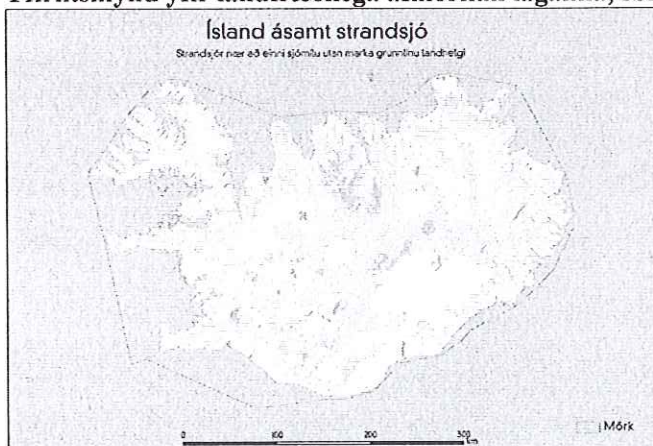
Reglugerð nr. 792/2004 um móttöku á úrgangi frá skipum (yfirtökuheimild)

	umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál	
Stjórnsýslulög nr. 37/1993	Lög þessi taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.	Forsætisráðuneyti

Ábending um frumvörp sem liggja fyrir Alþingi, einnig má benda á umsagnir um þessi frumvörp sem draga fram áhugaverð sjónarmið fjölda aðila

Frumvarp til laga um skeldýrarækt, mál nr. 201, 139. löggjafarþing	Markmið laga þessara er að skapa skilyrði til ræktunar skeldýra, setja reglur um starfsemina og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. <i>Gildissvið.</i> Lög þessi taka til ræktunar skeldýra á íslensku forráðasvæði. Ákvæði laganna gilda m.a. um skrápdyr, möttuldýr og sæsnigla.	Sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneyti
Frumvarp til laga um stjórn vatnamála, mál nr. 298, 139. löggjafarþing	<i>Markmið.</i> Markmið laga þessara er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa, votlendis og vistkerfa sem beint eru háð vatni til að stuðla að því að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns sem byggist á langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Til að ná fram markmiðum laga þessara skal vinna vatnastjórnunar-, aðgerða- og vöktunaráætlun. <i>Gildissvið.</i> Lög þessi taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósvatni og strandsjó, sbr. viðauka I. Löggin taka einnig til vatnavistkerfa og vistkerfa votlendis sem eru beint háð vatni.	Umhverfisráðuneyti

Yfirlitsmynd yfir landfræðilega afmörkun laganna, sbr. 2. gr.



II. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflokkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

Fjórðungssamband Vestfirðinga eru hagsmunasamtök níu sveitarfélaga á Vestfjörðum og starfar samkvæmt heimild í 81. og 86. gr. laga nr. 45/1998, sveitarstjórnarlög og ákvæðum

laga Fjórðungssambands Vestfirðinga samþykktum á ársfundi sambandsins, Fjórðungsþingi Vestfirðinga

Samþykktir Fjórðungsþings Vestfirðinga⁸ er varða þetta málefni eru sem hér segir;

51. Fjórðungsþing (sept 2006) Svæðaskipulag og framtíðarsýn fyrir Vestfirði

51. Fjórðungsþing Vestfirðinga haldið í Súðavík 1. og 2. september 2006 felur stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga að kalla eftir tilnefningu sveitarstjórna á Vestfjörðum í starfshóp, sem vinni að undirbúningi svæðisskipulags fyrir Vestfirði. Svæðisskipulagið verði framtíðarsýn fyrir Vestfirði sem byggir á samspili nýtingar náttúru, þróunar efnahags og samfélags á grunni sjálfbærrar þróunar. [ályktunni fylgdi greinargerð, í lok hennar segir] Með myndun starfshóps á vegum sveitarfélaga á Vestfjörðum til að undirbúa svæðisskipulag taka sveitarfélögin frumkvæði í málaflöknum og skapa þeim sérstöðu á landsvísu. [...] Hér verður á sama hátt að horfa til skipulags á nýtingu strandsvæða við Vestfirði.

54. Fjórðungsþing (sept 2009)

Skipulagsmál Sveitarfélög á Vestfjörðum óska eftir samstarfi við ríkisvaldið um skipulag strandsvæðis Vestfjarða. Það er mat Fjórðungsþings að Vestfirðir séu kjörið svæði til þess að þróa aðferðir og reglur í þessum mikilvæga málaflökki, auk þess sem þar má finna sértæka þekkingu og fjölbreyttar rannsóknir á þessu sviði.

55. Fjórðungsþing (sept 2010), Skipulags-og umhverfismál.

- Til framtíðar litið er skipulag á nýtingu strandsvæða eitt af mikilvægustu hagsmunamálum byggðar og atvinnulífs á Vestfjörðum. Frumkvæði Fjórðungssambands Vestfirðinga og samstarfsaðila þess um gerð nýtingaráætlunar fyrir Arnarfjörð hefur nú hlotið stuðning stjórnvalda og ber að fagna því. Þar með er fyrsta skrefið stigið í átt að heildarskipulagi fyrir strandsvæði Vestfjarða.
- Lögsögumörk sveitarfélaga til hafsins skulu færð út sem nemur einn sjómílu frá stórstraumsfjöruborði.

Fjórðungssamband Vestfirðinga hefur því um langa hríð unnið að þessu verkefni, fyrst með því að vekja athygli á málefni, en nú síðustu tvö ár með verkefni á þessu sviði. Verkefnið er unnið með aðferðarfræði svæðisskipulagsvinnu og grundvöllur þess byggir á samþykkt 51. Fjórðungsþings Vestfirðinga um gerð svæðisskipulags fyrir Vestfirði.

Þróun atvinnulífs og samfélaga á Vestfjörðum hefur verið neikvæð um árabíl, nýsköpun í atvinnumálum er svæðinu því mikilvæg. Aukinn áhugi fyrir nýtingu strandsvæðis við Vestfirði auk hinna hefðbundnu nytja eru því áhugaverður kostur fyrir samfélögin á Vestfjörðum. Samtímis verður að benda á þá stefnumörkun sem sett er fram í aðalskipulagi sveitarfélaganna á Vestfjörðum, þar sem lögð er áhersla á verndun umhverfis. Telja verður að sveitarfélögin séu meðvituð um, að til lengri tíma litið þá sé mikilvægt að láta hagsmuni samfélaga, atvinnulífs og umhverfis spila saman, þannig að þróun í strandsvæðinu skili sem mestum ávinningi fyrir svæðið til lengri tíma litið.

Reglur er varða málaflökkin eru margar og á ábyrgð margra stofnana og skapar það vanda fyrir aðila sem vilja hefja starfsemi þar sem yfirsýn skortir. Á sama hátt skapar einnig vanda þeirra sem veita starfsleyfi og þeirra sem eiga gæta að umhverfis og samfélagsþáttum.

⁸ <http://www.fjordungssamband.is/fv/fjordungsting/>

Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að með aðferðum svæðisskipulags megi ná slíkri yfirsýn. Þróunarverkefni á því sviði hefur nú verið hrint af stað í Arnarfirði. Horft til núverandi regluverks er þess vænst að ein af niðurstöðum verkefnisins verði að það varpi ljósi á vankanta þess og bendi á leiðir til úrbóta m.a. um þörf á löggjöf um skipulag strandsvæðis. Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að þar verði m.a. að horfa til þess möguleika að lögsaga sveitarfélaga til hafsins verði stækkuð og sveitarfélög fari þar með skipulagsvald líkt og á landi. Nánari útlitun á aðdraganda, markmiðum og aðferðafræði verkefnisins er að finna á vef sambandsins: <http://www.fjordungssamband.is/fv/nytingaraetlun/>

III. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Byggt á tækni dagsins í dag s.s. eldi sjávardýra, í uppbyggingu ferðaþjónustu og verndun svæða, má telja að mesta ásóknin sé gagnvart innfjarðarsvæði en minna mæli á opnu hafi. Í 6. mgr. 13.gr. 123/2010 skipulagslaga er tilgreindur umsagnarréttur sveitarfélaga við veitingu framkvæmdaleyfis, innan svæðis sem skilgreint er ein sjómíla frá lögsögumörkum sveitarfélaga til hafsins. Á Vestfjörðum háttar víðast þannig til, að framangreind afmörkun nær að þvera alla innfirði, en skilur eftir svæði yst í stærstu fjörðum og víkum s.s. Arnarfirði, Ísafjarðardjúpi og Aðalvík. Einnig má benda á að eyjar, hólmar og sker setja viðmið fyrir lögsöguna og staðhættir eins og í Breiðafirði geta skapað flókna stöðu.

Leysa má slíkt mál með því útvíkka slík mörk t.d. með einni sjómílu frá grunnlínupunkti eins og samþykkt 55. Fjórðungsþing Vestfirðinga leggur til. Fellur það að einnig að tillögu í frumvarpi til laga um stjórn vatnamála (mál 298/139). Þó má benda á þá annmarka þessara afmörkunar að á svæðum s.s. á Faxaflóa og Húnaflóa og við Reykjanes en þar nær slíkt svæði mun lengra frá strönd en í öðrum landshlutum⁹. Það er álit Fjórðungssambands Vestfirðinga að erfitt geti því að gæta jafnræðis gagnvart réttindum og skyldum sveitarfélaga sem eiga mörk að sjó. Afmörkun af þessu tagi verði því að taka tillit til staðháttu eins og hér að framan er lýst. Með þeim hætti má forðast að tvíþætt stjórnsýsla sé innan þess sem telja má eitt athafnasvæði og eða er í sjónlínu þeirra sem þar búa. Á sama hátt jafnræði um afmörkun strandsvæðis að ekki séu lagðar auknar skyldur á stjórnsýslu eins sveitarfélags umfram önnur.

⁹ sjá yfirlitsmynd með viðauka 1, frumvarp til laga um stjórn vatnamála (mál 298/139)

**Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum
landsins og í efnahagslögsögunni**

Greinargerð Skipulagsstofnunar

Efnisyfirlit

Inngangur.....	32
Hlutverk Skipulagsstofnunar	32
Skipulagslög	32
Umhverfismat áætlana.....	32
Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.....	32
I. Lög og reglugerðir á verksviði Skipulagsstofnunar	33
Lög	33
Skipulagslög nr. 123/2010	33
Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.....	34
Lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nr 106/2000.....	34
Reglugerðir	34
Skipulagsreglugerð nr. 400/1998.....	34
Reglugerð um umhverfismat áætlana	35
Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 1123/2005	36
Framkvæmdir og athafnir í hafi sem falla undir verksvið Skipulagsstofnunar	36
Skipulagslög	36
Umhverfismat áætlana.....	36
Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda	36
II. Þarf skýrari reglur um málaflokka á vegum Skipulagsstofnunar?.....	37
III. Vandamál og mögulegar lausnir.....	38

Inngangur

Nefnd á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, sem ætlað er að gera úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni, hefur falið vinnuhóp, skipuðum fulltrúum viðeigandi stofnana, að greina helstu vankanta við núverandi fyrirkomulag og gera tillögur um endurbætur. Hverri stofnun, sem skipa vinnuhópinn, var falið að gera grein fyrir eftirfarandi:

I. Yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

II. Meta hvort þörf er á skýrari reglum um málaflokkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

III. Greina vandamál og setja fram mögulegar lausnir.

Hlutverk Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun heyrir undir umhverfisráðherra og starfar samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Skipulagsstofnun fjallar um og veitir ráðgjöf og leiðbeiningar um skipulagsmál, umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Stofnunin stendur fyrir kynningum, ráðstefnum og fundahöldum sem og rannsóknum á sviði skipulagsmála og umhverfismats.

Skipulagslög

Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með framkvæmd skipulagslaga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Skipulagsstofnun fylgist með stöðu skipulagsmála í sveitarfélögum og aðstoðar þau og leiðbeinir við gerð skipulagsáætlana. Skipulagsstofnun á að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi og gera tillögu að landsskipulagsstefnu. Skipulagsstofnun lætur í té umsagnir um ágreiningsmál á sviði skipulagsmála. Stofnunin veitir upplýsingar og leiðbeiningar um skipulagsmál og stuðlar að rannsóknum á sviði skipulagsmála.

Umhverfismat áætlana

Hlutverk stofnunarinnar er:

a. að veita og gefa út leiðbeiningar um umhverfismat áætlana, umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslu og taka ákvörðun um hvort áætlun skuli háð ákvæðum laga þessara um umhverfismat áætlana þegar vafi leikur á því,

b. að fylgjast með framkvæmd umhverfismats áætlana og taka saman skýrslu um framkvæmdina til umhverfisráðherra á fimm ára fresti með það að markmiði að tryggja gæði umhverfismats.

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Hlutverk stofnunarinnar er m.a.:

a. Taka ákvörðun um hvort framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif skuli háðar mati á umhverfisáhrifum (framkvæmdir skv. 2. viðauka)

b. Gefa álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir (framkvæmdir skv. 1. viðauka).

I. Lög og reglugerðir á verksviði Skipulagsstofnunar

Lög

Skipulagslög nr. 123/2010

Markmið

- a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi,
- b. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi,
- c. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,
- d. að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana,
- e. að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla.

Gildissvið

Skipulagsskylda nær til lands og hafs innan marka sveitarfélaga, sbr. 12. gr. skipulagslaga. Í greinargerð með skipulagslögum kemur fram að sveitarfélagamörk til hafsins miðist við netlög, sbr. álit félagsmálaráðuneytisins frá 19. október 2000. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir.

Skipulagslög kveða á um gerð landsskipulagsstefnu. Umhverfisráðherra leggur fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana og samræma sínar skipulagsáætlanir landsskipulagsstefnu.

Skipulagsáætlanir eru svæðis-, aðalskipulag og deiliskipulag. Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginlega stefna þeirra til a.m.k. tólf ára. Svæðisskipulagsgerð er valkvæð og skal aðeins fjalla um þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Aðalskipulag er skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og skal taka til alls lands og hafs innan marka sveitarfélagsins. Sveitarfélög skulu á hverjum tíma hafa í gildi aðalskipulag. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar til a.m.k. tólf ára um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Aðalskipulag er grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags. Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags og skal unnið þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Í deiliskipulagi er stefna aðalskipulag útfærð og

teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, útlit mannvirkja og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.

Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006

Markmið

Að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.

Gildissvið

Gildir um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Skipulags- og framkvæmdaáætlanir skulu vera undirbúnar og/eða samþykktar af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra.

Lögin gilda ekki um skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem gerðar eru í þeim eina tilgangi að þjóna öryggi eða vörnum ríkisins eða almannavörnum. Ekki heldur um fjárhags- og fjárlagaáætlanir.

Ef vafi leikur á hvort skipulags- eða framkvæmdaáætlun sé háð ákvæðum laganna getur almenningur eða sá sem ber ábyrgð á áætlanagerð óskað eftir að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um hvort áætlunin falli undir lögin.

Lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nr. 106/2000

Markmið

- a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar,
- b. að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Gildissvið

Framkvæmdir á landi, í landhelgi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands¹⁰

Reglugerðir

Skipulagsreglugerð nr. 400/1998

(Ný skipulagsreglugerð á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 er í vinnslu og gert ráð fyrir að hún liggja fyrir 1. júlí 2011.)

Markmið skipulagsreglugerðar

¹⁰ Mengunarlögsaga Íslands (Lög nr. 337/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda): Hafsvæðið sem nær yfir innsævi að meðtalinni strönd að efstu flóðmörkum á stórstraumsflóði, landhelgi og efnahagslögsögu, landgrunn Íslands og efstu jarðlög, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn

Markmið skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 er samhljóða markmiðum skipulagslaga m.a. „*að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi*“.

Gildissvið

Skipulagsreglugerð gildir um gerð skipulagsáætlana, meðferð og framsetningu þeirra og nær til landsins alls. Skipulagsreglugerð kveður á um að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði skipulagslaga.

Tengsl við aðra löggjöf og samráð

Í skipulagsreglugerð er kveðið á um að við skipulagsgerð sé þess ávallt gætt að sérstökum kröfum sem gerðar eru í öðrum lögum og reglugerðum sé unnt að framfylgja (sbr. kafla 3.1.1). Jafnframt er kveðið á um samráð við aðila sem fjalla um eða fara með þá málaflokka sem skipulagið nær til. Meðal lögbundinna samráðsaðila við skipulagsgerð eru meðal annarra Siglingamálastofnun Íslands, viðkomandi hafnarstjórnir og Umhverfisstofnun og viðkomandi heilbrigðisnefndir.

Ákvæði um tiltekna landnotkunarflokka og takmarkanir á landnotkun

Hafnarsvæði. Í umfjöllun um landnotkun á hafnarsvæðum er bent er á að hafnarsvæði heyrir undir stjórn viðkomandi hafnarstjórnar og jafnframt er vísað til hafnarlaga. Siglingastofnun Íslands er umsagnaraðili varðandi hafnarsvæði við vinnslu skipulagsáætlana.

Efnistökusvæði. Gera skal grein fyrir efnistöku sem fram fer eða er fyrirhuguð í skipulagsáætlunum á öllum skipulagsstigum. Um efnistöku í almenningum/þjóðlendum gilda ákvæði laga um náttúruvernd.

Vötn, ár og sjór. Undir þennan flokk falla allir vatnsfletir vatna, fallvatna og sjávar. Í svæðis- og aðalskipulagi skal auðkenna núverandi og fyrirhugaða vatnsfleti og fyrirhugaðar breytingar á þeim. Í deiliskipulagi aðliggjandi svæða skal þess gætt að ekki sé byggt nær vötnum, ám og sjó en 50 m og að ekki verði hindrun á leið fótgangandi meðfram þeim.

Svæði undir náttúruvá. Auðkenna þarf öll svæði undir náttúruvá, þar með talið vegna sjávarflóða, í svæðis- og aðalskipulagi og setja reglur um umgengni og mannvirkjagerð á svæðunum. Í deiliskipulagi skal gera grein fyrir varnavirkjum og sérstökum skilyrðum um styrkingar og útfærslu mannvirkja. Siglingastofnun Íslands er umsagnaraðili varðandi sjóvarnir, sbr. lög um sjóvarnir.

Verndarsvæði vegna grunnvatns- og strandmengunar og mengunar í ám og vötnum. Samkvæmt skipulagsreglugerð falla undir þennan flokk svæði sem njóta verndar í samræmi við ákvæði reglugerðar um varnir gegn mengun vatns nr. 796/1999 sem tekur til atvinnurekstrar hér á landi og innan mengunarlögsögu og til athafna einstaklinga eftir því sem við á. Samkvæmt henni eiga sveitarfélög að flokka ástand yfirborðsvatns og grunnvatns í flokka A-E og setja langtímamarkmið um ástand vatns í flokka A og B. Á skipulagsuppdrætti svæðis- og aðalskipulags skulu koma fram langtímamarkmið og við deiliskipulagsgerð skal gera skýringaruppdrátt sem sýnir ástand vatns.

Reglugerð um umhverfismat áætlana

Reglugerð er ekki til.

Reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 1123/2005

Markmið:

Markmið reglugerðarinnar eru samhljóða markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum

Gildissvið.

Markmið reglugerðarinnar eru samhljóða markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum

Framkvæmdir og athafnir í hafi sem falla undir verksvið Skipulagsstofnunar

Skipulagslög

Skipulagsskylda nær til lands og hafs innan marka sveitarfélaga. Mörk sveitarfélaga miðast við netlög, þ.e. 115 m út frá stórstraumsfjöruþorði. Landsskipulagsstefna getur tekið til efnahagslögsögunnar. Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana. Framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Sveitarstjórn er heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Sé sótt um framkvæmdaleyfi á svæði sem er innan einnar sjómílu frá netlögum skal leyfisveitandi leita umsagnar viðeigandi sveitarfélags áður en leyfið er veitt.

Umhverfismat áætlana

Lögin fjalla ekki beint um einstök svæði, svo sem strand- og hafsvæði, heldur er í 3. gr. um gildissvið laganna vísað til laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000:

„Ákvæði laga þessara gilda um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varða leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Skipulags- og framkvæmdaáætlanir skulu vera undirbúnar og/eða samþykktar af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra.“

Sjá nánar um framkvæmdir á strand- og hafsvæðum í umfjöllun um lög um mat umhverfisáhrifum hér fyrir neðan.

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

Framkvæmdum sem falla undir lög er skipt í tvo flokka: Þær sem ávallt skulu háðar mati á umhverfisáhrifum (matsskyldar framkvæmdir skv. viðauka 1 í lögnum) og þær sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum (viðauki 2). Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um hvort framkvæmdir í viðauka 2 skuli fara í mat á umhverfisáhrifum eða ekki.

1. viðauki

Eftirtaldar framkvæmdir falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og eru sérstaklega tengdar við sjó í lögnum eða geta átt við starfsemi á hafi:

- a. Efnistaka úr hafsbotni þar sem áætluð efnistaka raskar 50.000 m² svæði eða stærra eða er 150.000 m³ eða meiri (minni efnistaka fellur undir 2. viðauka, sjá neðar)
- b. Vinnsla á meira en 500 tonnum á dag af jarðolíu og meira en 500.000 m³ af jarðgasi á dag.
- c. Leiðslur [t.d. á hafsbotni] sem eru 1 km eða lengri og 50 sm í þvermál eða meira til flutnings á gasi eða vökvum sem eru eldfimir eða hættulegir umhverfi.

d) Geymslustöðvar [hugsanlega á hafsbótmi] fyrir jarðolíu, efni unnin úr jarðolíu eða efnavörur með 50.000 m³ geymslugetu eða meira.)

2. viðauki

Eftirtaldir framkvæmdir falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og eru sérstaklega tengdar við sjó í lögunum eða geta átt við starfsemi á hafi:

a. Þauleldi á fiski þar sem ársframleiðsla er 200 tonn eða meiri og fráveita til sjávar eða þar sem ársframleiðsla er 20 tonn eða meiri og fráveita í ferskvatn (eldi sem er minna en 200 tonn fellur ekki undir lög um mat á umhverfisáhrifum).

b. Landfyllingar.

c. Efnistaka úr hafsbótmi þar sem áætluð efnistaka raskar 25.000 m² svæði eða stærra eða er 50.000 m³ eða meiri. Efnistaka þar sem fleiri en einn efnistökuastaður vegna sömu framkvæmdar og á sama svæði ná samanlagt yfir 25.000 m².

d. Rannsóknaboranir og vinnsla vegna kolvetnis utan netlaga og innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka.

e. Geymsla jarðgass á verndarsvæðum.

f. Neðanjarðargeymsla á eldfimu gasi á verndarsvæðum.

g. Geymsla jarðefnaeldsneytis á verndarsvæðum.

h. Geymslustöðvar fyrir jarðolíu, efni unnin úr jarðolíu og önnur kemísk efni á verndarsvæðum.

i. Leiðslur til flutnings á olfu og gasi á verndarsvæðum.

II. Þarf skýrari reglur um málaflokka á vegum Skipulagsstofnunar?

Framkvæmdir á hafsvæðum og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Vatnatilskipun ESB var innleidd á Íslandi árið 2008 og haustið 2010 lagði umhverfisráðherra fram frumvarp um lög um stjórn vatnamála, sem byggir á tilskipuninni. Stjórn vatnamála mun ná yfir sjó næst ströndinni, svokallaðan strandsjó¹¹ og eru mörk hans ein sjómíla út frá grunnlínu landhelgi Íslands. Skipulagsvald sveitarfélaga í sjó fram nær yfir hafsvæði 115 m út frá stórstraumsfjöruborði, en slíkt vald er óljóst utan þeirra marka og að mörkum strandsjávar (sbr. vatnatilskipunina). Haftilskipun ESB hefur ekki verið innleidd hér á landi, en ef til hennar kemur mun gildissvið hennar væntanlega ná frá strönd (undir strandsjó næst landi) að mörkum 200 mílna efnahagslögsögu Íslands og ná til verndunar hafsins frá yfirborði til botns og hafsbotsins.

Lög um mat á umhverfisáhrifum ná m.a. til framkvæmda í landhelgi og í mengunarlögsögu Íslands og einnig lög um umhverfismat áætlana, en þau ná til áætlana er marka stefnu um framkvæmdir sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsskylda sveitarfélaga nær til lögsögu sveitarfélaga á landi og innan netlaga, skv. skipulagslögum nr. 123/2010. Í svokallaðri landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að áætlanir opinberra aðila um landnotkun verði samþættar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í lögunum er m.a. gert ráð

¹¹ *Strandsjór*: Yfirborðsvatn sem er landmegin við línu sem dregin er sjávarmegin einni sjómílu frá næsta punkti grunnlínu þeirrar sem landhelgi miðast við og teygir sig, þar sem við á, að ytri mörkum árósvatns (Frumvarp til laga um stjórn vatnamála)

fyrir samþættingu áætlana um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd og orkunýtingu í landsskipulagsstefnu. Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Þar af leiðir væri hægt að nota landsskipulagsstefnu til að setja fram skipulagsstefnu fyrir hafið, ef menn kjósa svo. Ekki er til áætlun um nýtingu og vernd fyrir hafsvæði við Ísland þó stjórnvöld hafi gefið út opinbera stefnu um málefni hafsins (*Hafið – stefna íslenskra stjórnvalda, 2004*).

Framkvæmdir á hafsvæðum, sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum eru m.a. efnistaka og fiskeldi, vinnsla jarðolíu og framkvæmdir tengdar flutningi og geymslu olíu. Nýlega er lokið mati á umhverfisáhrifum efnistöku í sunnanverðum Faxaflóa, Hvalfirði og Kollafirði og nýlega hefur Skipulagsstofnun tekið ákvarðanir um matsskyldu sjókvíældis við Vestfirði. Ólíkt því sem er um framkvæmdir á landi, þar sem landnotkun er skilgreind í aðal- og deiliskipulagi, eru engar áætlanir til um nýtingu gæða hafsins, sem styðjast má við í mati á umhverfisáhrifum. Þannig hefur t.d. skort áætlun um efnistöku (efnisþörf á Íslandi og hvar efnis er að finna [magn og gæði] á landi og í sjó) og því ekki hægt að veða mikilvægi efnis í sjó á móti umhverfisáhrifum efnistökkunnar. Einnig skortir skipulag sem endurspeglar nýtingaráætlun á strandsvæðum t.d. varðandi veiðar, sjótengda ferðamennsku og fiskeldi. Ennfremur skortir að stefna stjórnvalda í málefnum hafsins sé útfærð og t.d. fjallað um auðlindir og mikilvægar vistgerðir sjávar settar í skipulagsáætlun.

Í ofangreindu máli um mat á umhverfisáhrifum efnistöku í Faxaflóa hefði verið kostur að hafa til hliðsjónar efnistökuáætlun stjórnvalda og skipulag sem skilgreindi sjótengda ferðamennsku (hvalaskoðun), dragnótaveiðar og hrygningarsvæði sandsílis í Faxaflóa, þar sem jafnframt er efnistaka. Loks má nefna að áform eru um að vinna olíu af hafsbotni með tilheyrandi starfsemi í landi, sem falla myndi undir lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

III. Vandamál og mögulegar lausnir.

Eins og að framan er rakið telur Skipulagsstofnun á skorta að stefna stjórnvalda í málefnum hafsins sé útfærð og til sé skipulag fyrir hafsvæði sem endurspeglar áætlun um nýtingu og vernd og að nýtingu hafsvæða sé stjórnað í samræmi við slíkar áætlanir. Einnig telur Skipulagsstofnun mikilvægt að skilgreint verði hver á að bera ábyrgð á skipulagsgerð hafsvæða, þ.e. hvar ákvörðun um „landnotkun“ verður tekin og hver hafi eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við áætlanir.

Nýting efna af hafsbotni utan netlaga heyrir undir lög um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins (nr. 73/1990), en í lögunum er auðlindin skilgreind sem allar ólífrænar og lífrænar auðlindir hafsbotsins, utan lifandi vera. Velta má fyrir sér hvort ekki sé eðlilegt að skilgreina aðgengi að svæðum í sjó einnig sem auðlind. Í þessu sambandi má benda á að Skipulagsstofnun mun á næstunni taka ákvörðun um matsskyldu fiskeldis tveggja aðila í Arnarfirði, sem báðir gera kröfu um að hafa einkaleyfi á fiskeldi í firðinum. Ef það gengur eftir mun það takmarka aðrar athafnir í firðinum, hvort heldur það er fiskeldi eða aðrar mögulegar framkvæmdir á þeim svæðum sem tekin hafa verið frá vegna eldisins. Þannig má líta á aðgengi svæða í sjó sem auðlind. Góð fiskeldissvæði eru takmörkuð auðlind líkt og t.d. góð byggingarsvæði á þurru landi. Um byggingarsvæði er mótuð stefna í aðalskipulagi sveitarfélaga og úthlutun lóða og leyfa byggja á þeirri skipulagsáætlun. Ríkið er eigandi hafsvæða utan netlaga, sem ætti að móta stefnu um nýtingu þessara svæða og stýra henni í samræmi við slíkt skipulag, líkt og sveitarfélög gera með aðalskipulagi.

Fyrirsjáanlegt er að undirbúningur hafskipulags verður margslungið ferli. Áður en skipulag liggur fyrir þarf að útfæra stefnu stjórnvalda í málefnum hafsins (sbr. *Hafið - stefna íslenskra*

stjórnvalda, Velferð til framtíðar - sjálfbær þróun í íslensku samfélagi og Áætlun um framkvæmd stefnumörkunar um líffræðilega fjölbreytni) og færa yfir í áætlanir um einstök þemu hafsins með tilliti til nýtingar og verndar (t.d. lifandi auðlindir, mikilvægar vistgerðir sjávar, náttúruvernd, fiskeldi, ferðamennska, siglingar, efnistaka). Slíkar áætlanir þarf að setja fram í landupplýsingakerfi, líkt og INSPIRE verkefnið gerir ráð fyrir, sem gerð hafskipulagsins gæti loks byggt á.

Skipulagsstofnun telur að stjórnun hafsvæða verði að byggja á skipulagi um „hafnotkun“. Þegar áætlanir um einstök þemu hafsins liggja fyrir er komið að skipulagsvinnunni þar sem nota má þau töl sem skipulagslög fela í sér. Markmið skipulagslaga er m.a. að tryggja að landnotkun sé í samræmi við skipulagsáætlanir og stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Málsmeðferð samkvæmt lögum tryggir að samráð sé haft um skipulagsáætlanir þannig að þeir sem eiga hagsmuna að gæta hafi tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana, þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi. Innan skipulagslaga er einnig gert ráð fyrir mismunandi nákvæmni í útfærslum skipulagsáætlana: landsskipulagsstefna, svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Til þess að hægt verði að nota skipulagslög til afgreiðslu á hafskipulagsáætlunum, þarf þó að breyta gildissviði laganna til samræmis við lög um umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og skipulagslög nái einnig til efnahagslögsögu Íslands ásamt því að skilgreina hverjir beri ábyrgð á einstökum áætlunum.

Skipulagsstofnun er kunnugt um að nefndin, sem gera á úttekt á lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir á hafinu við Ísland, telur ástæðu til að skoða hvernig skipulagi og stjórnun þessara mála er háttað í nálægum ríkjum, áður en ráðist verður í frekari vinnu byggða á niðurstöðum nefndarinnar. Athygli er vakin á að vinnuhópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar (Akvatísk Ekosystemgruppen, AEG) vinnur nú verkefni sem kallast „Maritim Spatial Planning“ í samráði við norræn skipulagsyfirköld. Auk þess hefur norræna ráðherranefndin samþykkt að veita fjármagni í verkefni á vegum norrænu skipulagysfirvaldanna um að skoða hafsskipulag út frá aðferðafræði skipulags. Verði eftir því leitað getur Skipulagsstofnun veitt frekari upplýsingar um verkefnið.

Málefni: Vinnuhópur vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Samantekt Fiskistofu fyrir vinnuhóp vegna framkvæmda og athafna með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni

Fiskistofa hefur fjallað um þau verkefni vinnuhópsins sem kynnt voru í tölvuskeyti dags. 10. janúar 2011. Hér að neðan er í stuttu máli niðurstaða þeirrar umfjöllunar.

I. Gera úttekt og skila yfirliti yfir lög og reglugerðir sem og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

Löggjöf á sviði stjórnunar strandsvæða hefur verið dreifð og ómarkviss á Íslandi, ekki er til heildstæð löggjöf um málaflokkinn, en þó eru nokkrir lagabálkar sem tengjast málinu. Fiskistofa hefur skilað nefndinni yfirliti yfir lög sem gilda um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni.

II. Leggja mat á hvort þörf er á skýrari reglum um málaflokkinn og hvort ástæða sé til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða.

Ísland er eitt þeirra landa sem hafa skuldbundið sig til að hafa hugmyndafræði sjálfbærar þróunar að leiðarljósi.¹² Þegar litið er til landsins verður ekki annað séð en að strandsvæði séu mikilvægur málaflokkur, enda landið umlukt sjó. Á undanförunum árum hefur áhugi á framkvæmdum á hafsvæðinu aukist og má í því sambandi nefna fiskeldi, ferðapjónustu (t.d. hvalaskoðun), efnistöku og aðra nýtingu hafsbotsins.

Dæmi um notkunarmöguleika og hagsmunaaðila íslenskra strandsvæða

Notkunarmöguleikar	Hagsmunaraðilar
<ul style="list-style-type: none">• fiskveiðar• hafnarsvæði• verndarsvæði• manngert svæði, t.d. Nauthólsvík• frístundasvæði• efnistökusvæði• frárennsli• sjósund, bátsróður oþh.• vatnsbirgðir• samgöngur• landfylling• fiskeldi• svæði nýtt til rannsókna, t.d. á búsvæðum eða á geislavirkni	<ul style="list-style-type: none">• útgerðir/sjómenn• eldisaðilar• landeigendur (ríki, sv. félög, aðrir)• rekstraraðilar frístundasvæða• aðrir rekstraraðilar, hliðargreinar• notendur frístundasvæða• aðrir notendur t.d. vegna efnisnýtingar• umhverfissinnar• fræðimenn• sveitafélög• almennigur

¹² Sjá viðauka 1

Samþætt stjórnun strandsvæða byggist á sjálfbærri notkun, þróun og verndun strandsvæða, hafsvæða og auðlinda. Á alþjóðlegum vettvangi er nú lögð aukin áhersla á stjórnun strandsvæða sem sjá má af fjölda sáttmála auk svæðisbundnum og alþjóðlegum samningum á sviði umhverfismála, þar sem aukna áhersla er að finna á mikilvægi heildrænnar stjórnunar strandsvæða. Löggjöf tengd strandsvæðum landsins er ábótavant og fátt að byggja á í sambandi við strandsvæðalöggjöf hérlendis. Sjávarútvegurinn, sjóferðir, sjóflutningar og hafnir eru mikilvægur þáttur í samþættri haf- og strandsvæðastjórnun, bæði hvað varðar starfsemi, framkvæmd og skipulag. Á fundi vinnuhópsins kom skýrt fram sú skoðun að málefni hafs og stranda eru dreifð um stjórnsýsluna og ábyrgð á höndum margra, auk þess sem eignarréttarfyrirkomulag um strandsvæði landsins er flókið í þessu samhengi.

Strandsvæði eru takmörkuð gæði og eftir því sem eftirspurn eftir auðlindum strandsvæða eykst og auðlindastjórnun verður mikilvægari, til dæmis vegna mannfjölgunar og efnahagsþróunar, munu árekstrar verða algengari og sýnilegri, sem rennir aftur stoðum undir mikilvægi þess að koma á samþættri stjórnun.

Fiskeldi

Verksvið Fiskistofu sem snýr að beinni nýtingu strandsvæða varðar fyrst og fremst útgáfu rekstrarleyfa til fiskeldis. Því er tilefni til að gera nokkra grein fyrir ferlinu við útgáfu slíkra leyfa sem á tíðum getur verið umfangsmikið og kostnaðarsamt.

Framkvæmdaaðili sem hefur hug á að hefja fiskeldi þarf fyrst að sækja um starfsleyfi. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr.7/1998 og reglugerð nr.785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun kemur fram að sækja þurfi um leyfi til heilbrigðisnefnda sveitafélaganna ef sótt er um eldi í sjó undir 200 tonnum eða undir 20 tonna eldi í fersku vatni á ári. Ef gert er ráð fyrir að fiskeldið sé umfangsmeira þarf að sækja um starfsleyfi til Umhverfisstofnunar. Samkvæmt lögum nr. 106/2000 og reglugerð nr. 671/2000 um mat á umhverfisáhrifum þarf að tilkynna Skipulagsstofnun um allt fiskeldi með frárennsli í sjó ef áformað er að ársframléiðslan verði meiri en lög nr. 7/1998 gera ráð fyrir, það er meiri en 200 tonn í sjó eða 20 tonn í fersku vatni. Skipulagsstofnun úrskurðar í samræmi við eðli hvers máls og tekur afstöðu til hvort að þörf sé á mati. Ef þörf er á mati gerir framkvæmdaaðili matsskýrslu og í kjölfarið úrskurðar Skipulagsstofnun hvort fallist skuli á framkvæmdina með eða án skilyrða. Umhverfisstofnun gefur síðan út starfsleyfi fyrir stærri eldisstöðvar ef fallist hefur verið á framkvæmdina. Þegar starfsleyfi hefur fengist frá Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndum sveitafélaganna sækir framkvæmdaaðili um rekstrarleyfi til Fiskistofu.

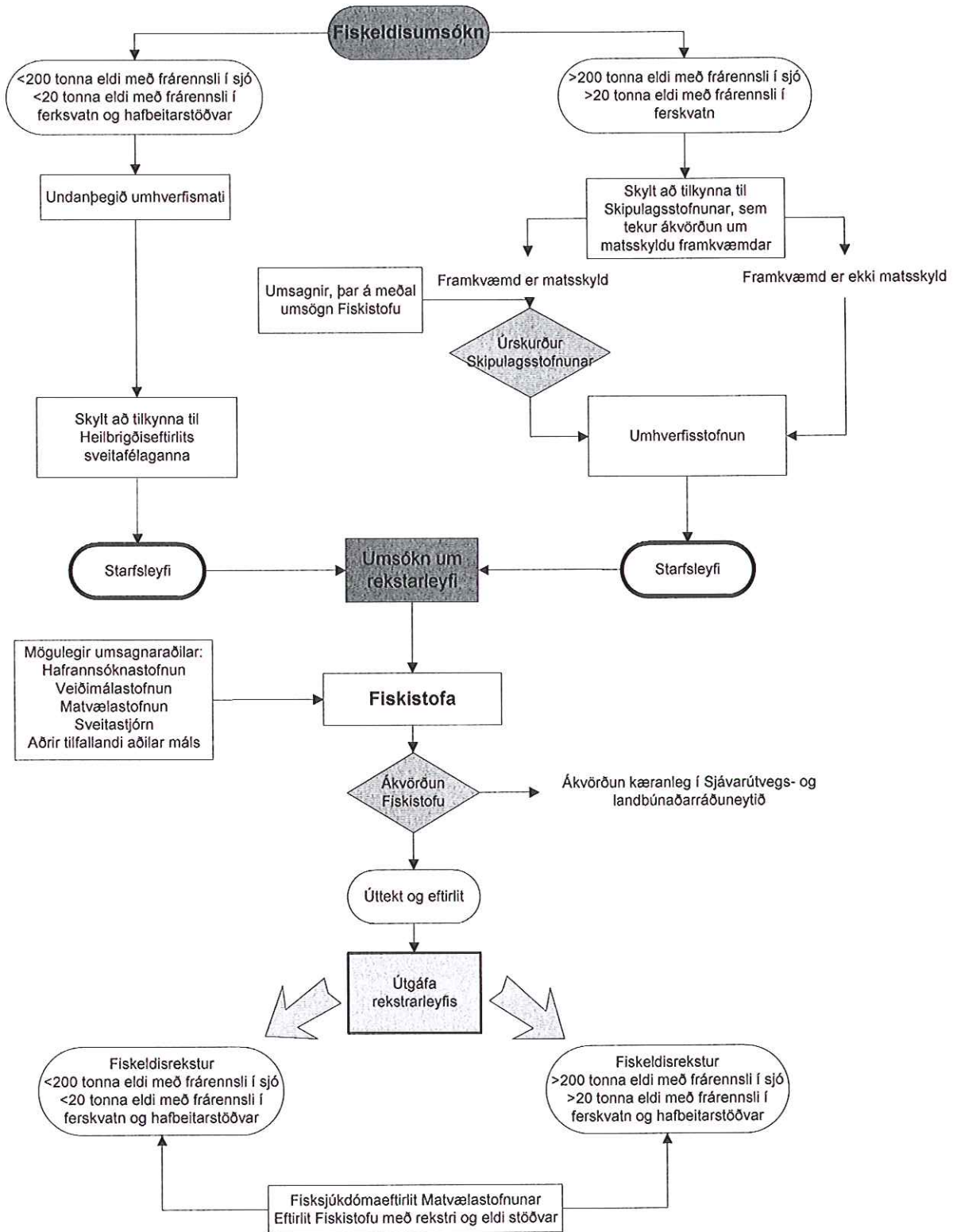
Fiskistofu ber að leita umsagnar Matvælastofnunar vegna umsóknar um rekstrarleyfi til fiskeldis. Einnig skal stofnunin leita umsagnar Hafrannsóknastofnunarinnar og Veðimálastofnunar um hvort náttúrulegar aðstæður á fyrirhuguðu starfssvæði fiskeldisstöðvar eða fyrirhugaðar eldistegundir, eldisstofnar eða eldisaðferðir gefi tilefni til hættu á neikvæðum vistfræði- eða erfðafræðihrifum sem leitt getur af leyfisskyldri starfsemi, áður en rekstrarleyfi til fiskeldis er veitt sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Fiskistofa leitar jafnframt umsagnar Siglingastofnunar og Landhelgisgæslunnar vegna umsókna. Sérstaklega er kallað eftir afstöðu þeirra til staðsetningu mannvirkja (eldiskvíá, fóðrunarstöðva o.s.frv.) með tilliti til siglingaleiða þ.e. hvort skipaumferð stafi hætta af eða staðsetningin trufla umferð sem leitt getur af hinni leyfisskyldu starfsemi.

Fiskistofa óskar einnig eftir umsögn viðkomandi sveitafélaga til að tryggja aðkomu þess að þeim stjórnsýsluákvörðunum sem varða m.a. staðsetningu og svæðaskiptingu fiskeldis og

útgáfu rekstrarleyfa til fiskeldisstöðva. Það getur skipt sveitarfélög og íbúa þeirra miklu máli hvort starfsemi á borð við fiskeldi sé leyfð við strönd eða á fjörðum í sveitarfélögum og því nauðsynlegt að mati Fiskistofu að gefa þeim kost á að koma afstöðu sinni á framfæri áður en rekstrarleyfi er gefið út.

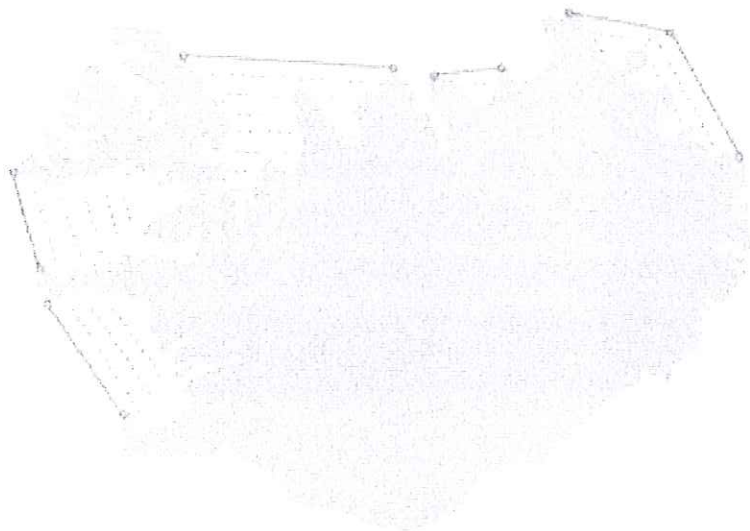
Leyfisveitingaferill vegna fiskeldis:



Strandsvæðastjórnun hefur það að markmiði að lágmarka umhverfisáhrif fiskeldis og varðveita náttúruauðlindir, koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og ná sem bestri nýtingu við úthlutun náttúruauðlinda. Stór hluti leyfisveitinga og mest umfang fiskeldis er í sjókvíum og er því mikilvægt að huga að þessum þætti hér á landi. Með strandsvæðastjórnun eru tekin fyrir áhrif fiskeldis með tilliti til annarrar starfsemi svæðisins og hugsanlegrar framtíðarnotkunar og samlegðaráhrifa á umhverfið. Þannig væri hægt að skipuleggja nýtingu strandsvæða og taka ákvarðanir um í hvaða fjörðum eða fjarðahlutum eigi að heimila fiskeldi, hvaða svæði ætti að vernda t.d. vegna ferðaþjónustu, fiskveiða o.s.frv.

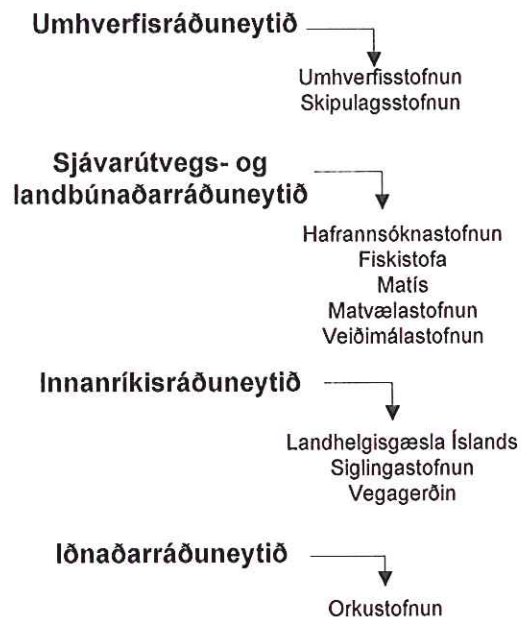
Með því að koma á nýtingarstefnu fyrir strandsvæði Íslands, þar sem flokka mætti strandsvæði með tilliti til nýtingar má standa betur að úthlutun leyfa til fiskeldis. Dæmi um strandsvæðastjórnun þar sem tekið hefur verið á ágreiningi fiskeldismanna og veiðiréttareigenda er bann við laxeldi á svæðum þar sem mikið er um laxveiði. Enn fremur þarf að fara fram athugun á því hve mikið tiltekið svæði/fjörður þolir. Í 5. grein laga um fiskeldi er fjallað um svæðaskiptingu fiskeldis og þar kemur fram að ráðherra getur ákveðið skiptingu svæða meðfram ströndum landsins.

Friðunarsvæði í sjó þar sem eldi laxfiska af eldisstofni í sjókvíum er óheimilt

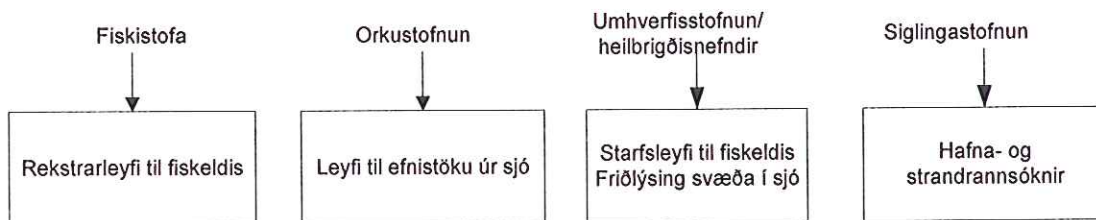


Árið 2010 voru gefin út 17 ný rekstarleyfi til fiskeldis hjá Fiskistofu, auk þess sem 5 voru endurnýjuð, einni umsókn var synjað og eitt rekstarleyfi var afturkallað. Fiskeldismálunum hefur fjölgað að undanförmu og um leið hafa þau orðið umfangsmeiri og flóknari. Töluvert fleiri aðilar stunda kræklingarækt eða annað eldi og því ljóst að útgáfu á rekstarleyfum er hvergi nærri lokið.

Á Íslandi eru það ellefu undirstofnanir fjögurra ráðuneyta sem fara með meginábyrgð á íslenska strandsvæðinu. Ekkert ráðuneyti fer með yfirstjórn málaflokksins og er því stjórnsýslulegt umhverfi flókið þegar að stjórnun strandsvæða kemur. Jafnframt hafa sveitafélögin ábyrgð gagnvart strandsvæðum, og sinna margvíslegri starfsemi tengdri strandsvæðum sem tilheyra þeim.



Dæmi um verkefni stofnana sem tengjast hafsvæðinu:



Fiskistofa álfur það brýnt að stjórnvöld beini sjónum sínum að málaflokknum og telur fulla ástæðu til að setja sérstaka löggjöf um skipulag strandsvæða við Ísland.

III. Greina vandamálin og setja fram mögulegar lausnir.

Vandamálin eru:

1. Ekki er til áætlun um fyrirhugaða nýtingu á haf- og strandsvæðum við Ísland og fátt að byggja á í löggjöfinni.
2. Skortur er á samráði milli stofnana og fagaðila um málaflokkinn. Sú staða getur því komið upp að mismunandi stofnanir veiti leyfi til framkvæmda um sama svæðið fyrir ólíka starfsemi. Það vantar því samráðsvettvang varðandi málaflokkinn ásamt því að skilgreina ábyrgðaraðila.
3. Ekki er til upplýsingagátt þar sem hægt væri að sækja upplýsingar um hvað sé á hverju hafsvæði.

Mögulegar lausnir sem byggja mætti á:

1. Löggjöf sem lýtur að skipulagi strandsvæða vantar, þar sem skilgreiningar kæmu fram og ákvörðun stjórnvalda um hvernig nýting þessara takmörkuðu gæða skuli háttáð.
2. Skipta strandsvæði í reiti sem ákveðið er fyrirfram hvernig beri að nýta.
3. Skipulagslög kveða á um gerð landsskipulagsstefnu. Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd og orkunýtingu. Byggja má á landsskipulagsstefnunni við nýtingu hafsvæðisins.
4. Í frumvarpi um grunngerð landupplýsinga (INSPIRE), sem nú er til skoðunar í umhverfisnefnd Alþingis, er gert ráð fyrir að komið verði á upplýsingagátt fyrir stafrænar landupplýsingar sem eru í eigu eða á vegum stjórnvalda og varða íslenskt land, landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Nota mætti þetta tól til skipulagningar hafsvæðisins, eða a.m.k. byggja á því við gerð nýrrar upplýsingagáttar vegna hafsvæðisins.
5. Í mörgum nágrannalöndum hafa stjórnvöld sett lög um skipulagsskyldu á hafinu og önnur ríki eru að undirbúa slíka löggjöf til þess að bregðast við vaxandi áhuga á nýjum framkvæmdum og athöfnum á hafinu utan netlaga. Kostur væri að kynna sér hvernig t.d. Noregur hefur útfært sína strandsvæðastjórnun með nýjum skipulagslögum í því skyni að læra af þeim. Eins má benda á að nú þegar er í gangi vinnuhópur á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar sem vinnur að verkefni um hafskipulagningu og vert er að kanna niðurstöður hópsins.

Yfirlit yfir löggjöf

Löggjöf um strandsvæði

Ekki er til heildstæð löggjöf hér á landi um stjórn strandsvæða, en þó eru nokkrir lagabálkar sem tengjast þessu málefni. Í töflunni er yfirlit yfir þau lög sem tengjast málaflokknum. Netlögin og strandlögin eru dæmi um löggjöf sem er ekki breytt í samræmi við nýjar áherslur í stefnumótun stjórnvalda.

Yfirlit yfir íslenska löggjöf sem tengja má stjórnun strandsvæða

Löggjöf	Markmið	Ábyrgð ráðuneytis og stofnana
Jónsbók (netlög) 1281	Að gera með lögum ljóst mörk eignarréttar landeigenda o.fl.	Ríkis og sveitafélaga
Tilskipun um veiði á Íslandi 20. júní 1849.	Að taka m.a. á: netlög sjávarjarða, eyjar og hólmar. Réttur til veiði.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um beitutekju nr. 39/1914	Réttur til beitutekju innan netlaga jarða.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um skipströnd og vogrek nr. 42/1926	Að setja fram reglur um ráðstöfun strandgóss	Innanríkisráðuneyti
Lög um forkaupsrétt kaupstaða og kauptúna á hafnarmannvirkjum og fl. nr. 22/1932.	Forkaupsréttur nær til sjávarjarða.	Innanríkisráðuneyti
Lög um ostrurækt nr. 21/1939.	Heimildir til ostruræktar, friðlýsingar v. ostruræktar og fl.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins nr.44/1948	Að ákvarða takmörk verndarsvæða við strendur landsins innan endimarka landgrunnsins	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um hvalveiðar nr.26/1949	Að regluvæða hvalveiðar	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Lög um lax-og silungsveiði nr. 76/1970	Að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um bann við losun hættulegra efna í sjó nr. 20/1972	Að varna gegn mengun hafsvæða	Umhverfisráðuneyti
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979	Staðfesting alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.	Afmarka mismunandi hafsvæði sem veita mismunandi mikinn rétt fyrir íslenska ríkið, sbr. Hafréttarsamningur S.þ.	Utanríkisráðuneyti
Siglingalög nr. 34/1985	Að regluvæða samgöngur á hafi	Innanríkisráðuneyti
Lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990	Að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Hafrannsóknarstofnun Fiskistofa
Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að	Að skilgreina eignarhald að auðlindum	Iðnaðarráðuneyti

auðlindum hafsbotsins nr.73/1990	hafsbotsins	Orkustofnun
Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994	Að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun Náttúrufræðistofnun
Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995	Að stuðla að verndun Breiðafjarðar	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun Náttúrufræðistofnun Íslands Breiðafjarðarnefnd
Lög um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996	Að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997	Að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa Hafrannsóknastofnunin
Lög um sjóvarnir nr. 28/1997	Að verja svæði gegn sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998	Að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998	Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð.	Innanríkisráðuneyti.
Lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða nr. 55/1998	Að tryggja neytendum að íslenskar sjávarafurðir séu heilnæmar, standist kröfur um gæði og hreinlæti og að merkingar séu fullnægjandi.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998	Að skilgreina eignarhald að auðlindum innan netlaga og kveða á um rétt til rannsókna og nýtingar á þeim auðlindum.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun
Lög um náttúruvernd nr. 44/1999	Að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög um vitamál nr. 132/1999	Að sjá sjófarendum fyrir nauðsynlegum leiðbeiningum til öryggis í siglingum við Íslandsstrendur og á fiskimiðum í kringum landið með þeim undantekningum sem síðar getur. Sjá 4. gr. varðandi heimildir til að byggja mannvirki í grennd við vita.	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun
Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000	Að tryggja að framkvæmd sem hefur í för með sér umhverfisáhrif sætir umhverfismati fyrir samþykkt.	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun
Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001	Að kveða á um eignarrétt að kolvetni og setja reglur um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun
Lög um varnir gegn landbroti nr.	Að draga úr eða koma í veg fyrir landbrot	Sjávarútvegs- og

91/2002	og annað tjón á landi, landkostum eða mannvirkjum með fyrirhleðslum gegn ágangi vatna	landbúnaðarráðuneyti Landgræðsla ríkisins
Hafnalög nr. 61/2003	Skipulag hafnarsvæða.	Innanríkisráðuneyti Siglingastofnun
Raforkulög nr. 65/2003	Að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu.	Iðnaðarráðuneyti Orkustofnun
Lög um fjarskipti nr. 81/2003	Að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. – Sjá 5. – 9. tl. 71. gr. varðandi neðansjárstrengi.	Innanríkisráðuneyti Póst – og fjarskiptastofnun
Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004	Að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda	Umhverfisráðuneyti Umhverfisstofnun
Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006	Að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun
Lög um fiskeldi nr.71/2008	Að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og tryggja verndun villtra nytjastofna.	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti Fiskistofa
Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna nr. 9/2009	Að tryggja uppbyggingu og starfrækslu fráveitna þannig að frárennsli valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið	Umhverfisráðherra
Skipulagslög nr. 123/2010	Að stuðla m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi.	Umhverfisráðuneyti Skipulagsstofnun
Lög um mannvirki nr. 160/2010	m.a. að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt.	Umhverfisráðuneyti Mannvirkjastofnun

Viðauki 3

Yfirlit yfir alþjóðasamninga og viljayfirlýsingar varðandi haf og strandsvæði

Ísland hefur undirritað eftirfarandi alþjóðasamninga í tengslum við verndun hafsins og strandsvæða:

EES-samningurinn er lagalega skuldbindandi fyrir Ísland. Með honum hafa Íslendingar samþykkt að samræma lög og reglur, m.a. á sviði umhverfismála, því sem gerist í Evrópusambandslöndunum. Sá hluti samningsins sem snýr að umhverfinu tekur á öllum tegundum mengunar og mun hann móta löggjöf hérlendis á þessu sviði í framtíðinni.

Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS). Samningurinn leggur almennt grunninn að lagalegu umhverfi fyrir hafið.

OSPAR samningurinn er samningur sem er ætlað að stuðla að verndun hafrýmis á Norð-Austur Atlantshafi. Hann er arftaki Oslóar- og Parísarsamninganna og er ætlað að stuðla að minnkun mengunarefna frá landi sem berast í hafið, auk þess að koma í veg fyrir losun úrgangs- og mengunarefna í hafið frá flugvélum og skipum.

LRTAP (Long-range transboundary air pollution on persistent organic pollutants) er samningur iðnríkja í Evrópu, ásamt Kanada og Bandaríkjunum um að hætta notkun ákveðinna þrávirkra lífrænna efna og takmarka framleiðslu og losun annarra skyldra efna.

Alþjóðasamningur um aðgerðir gegn þrávirkum lífrænum efnum (POPs international) er ætlað að lágmarka losun þrávirkra efna út í umhverfið. Samningurinn var undirritaður í maí árið 2001 í Stokkhólmi.

MARPOL er alþjóðasamningur um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Markmið samningsins er að koma í veg fyrir losun mengunarefna í sjóinn frá skipum sem eru á siglingu eða í höfnum.

Lundúnarsamningurinn er alþjóðasamningur um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna sem og annarra efna í það.

Kaupmannahafnarsamningurinn fjallar um gagnkvæma samvinnu Norðurlandanna komi til óhappa af völdum olíu eða annarra hættulegra efna.

Viljayfirlýsingar Íslendinga í tengslum við verndun hafs og strandsvæða

Framkvæmdaáætlun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi sem byggir að stærstum hluta á Ríóyfirlýsingunni og Dagskrá 21. Í henni kemur fram það mat íslenskra stjórnvalda að alvarlegasta ógnunin sem að hafinu stafi eru þrávirk lífræn efni. Þar er sérstaklega bent á hættuna sem stafar af lífrænum tributýltin-samböndum og notuð hafa verið í botnmálningu skipa.

Ríóyfirlýsingin. Í henni eru settar fram nokkrar meginreglur sem fara ber eftir hér á landi. Þær helstu eru varúðarreglan, mengunarbótareglan og nytjagreiðslureglan. Að auki er þar að finna yfirlýsingar um rétt einstaklinga til upplýsinga og fræðslu, auk ákvarðana sem byggja á hugtakinu um sjálfbæra þróun.

Dagskrá 21. Í framkvæmdaáætlun í umhverfis- og þróunarmálum sem samþykkt var á Ríóráðstefnunni, fjallar kafli 17 um „verndun og umsjá“ hafsins. Þar er tekið á mengun hafsins frá landi og helstu mengunarpátta getið.

Norðurskautsráðið. Aðilar að ráðinu er 8 þjóðir umhverfis Norðurheimskautið. Helsti tilgangur ráðsins er að stuðla að verndun norðurhjarans og sjálfbærri nýtingu. Meðal annars hefur verið unnin svæðisbundin framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun sjávar frá landi í anda Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni. Samkvæmt framkvæmdaáætluninni er meðal annars talið nauðsynlegt að auka umfang vöktunar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Hafrannsóknarstofnunarinnar, Landgræðslu ríkisins og annarra vöktunarstofnana á þurrlendi, ferskvatni og hafinu umhverfis landið svo hægt verði að fylgjast með þróun líffræðilegrar fjölbreytni og grípa til verndaraðgerða ef þörf reynist. Þá er meðal annars talið mikilvægt að sem fyrst verði gengið frá íslenskum vísun fyrir vöktun líffræðilegrar fjölbreytni sem sýna ástand lykilpátta lífríkisins.