



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2016

1605115SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandsvæða

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur óskað eftir umsögnum um drög að frumvarpi til laga um skipulag haf- og strandsvæða. Frestur til þess að skila inn umsögn var 9. desember sl., en sambandið fékk viðbótarfrest til 12. desember til þess að skila inn umsögn. Er hér komið á framfæri þökkum til ráðuneytisins fyrir liðlegheitin.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir því að sett verði löggjöf um strandsvæðaskipulag en um er að ræða nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum á Íslandi. Aukning hefur verið í starfsemi á haf- og strandsvæðum og vaxandi eftirspurn er eftir athafnasvæðum, m.a. vegna fiskeldis og efnistöku. Þessi aukna starfsemi og skortur á yfirsýn yfir og stefnumótun um starfsemi hefur sýnt fram á þörf fyrir haf- og strandsvæðisskipulag. Með því megi draga úr hagsmunaaðrekstrum og stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda og vernd umhverfisins. Í ágúst 2014 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp til að vinna frumvarp til heildarlaga um skipulag haf- og strandsvæða og lauk starfshópurinn störfum í nóvember síðastliðnum. Samband íslenskra sveitarfélaga átti fulltrúa í starfshópnum sem var í góðu samstarfi við lögfræðinga sambandsins á skipunartíma starfshópsins. Þá fékk sambandið einnig tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum við frumvarpið við lok vinnunnar hjá ráðuneytinu.

Gildissvið frumvarpsins

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er eingöngu gert ráð fyrir gerð skipulagsáætlana innan lögsagnarumdæma sveitarfélaga, þ.e. á landi og að ytri mörkum netlaga, og því ekki að öðru leyti á haf- og strandsvæðum. Til að leggja þá skyldu á stjórnvöld að vinna að skipulagi á haf- og strandsvæðum utan netlaga er nauðsynlegt að kveða á um slíkt í lögum á sambærilegan hátt og gert er í gildandi skipulagslögum.

Strandsvæðastjórnun og hafskipulag eru stjórnæki til þess að móta heildstæða áætlun um nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum til framtíðar, þar sem hagsmunaaðilar, ríkið og sveitarfélög geta komið sjónarmiðum sínum á framfæri við mótun strandsvæðisskipulags. Með því megi stuðla að vernd og viðhaldi vistkerfa, draga úr árekstrum ólíkrar starfsemi á haf- og strandsvæðum og stuðla að betri og upplýstari ákvarðanatöku og skapa þannig grundvöll fyrir efnahagslega uppbyggingu, félagslega velferð og verndun svæða við strendur Íslands.

Til þess að hægt verði að skipuleggja betur nýtingu og eftir atvikum verndun slíkra svæða er mikilvægt að sett verði löggjöf á þessu sviði, eins og kveðið er á um í landsskipulagsstefnu, sem Alþingi samþykkti fyrr á þessu ári. Í landsskipulagsstefnu, sem



Þessa sérstöðu hafnarsvæða í 4. gr. frumvarpsins, þar sem gildissvið fyrirhugaðra laga er afmarkað.

Skörun svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana við strandsvæðisskipulag

Lögsagnarumdæmi sveitarfélaga ná á haf út 115 m frá stórstraumsfjörumáli eða stórstraumsfjöruborði. Í ljósi þess að gildissvið frumvarpsins nær frá línu sem er afmörkuð 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð er lögð á það áhersla að við gerð strandsvæðisskipulags sé gætt samræmis við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga. Að áliti sambandsins kemur frumvarpið vel til móts við hagsmuni sveitarfélaga þar sem segir m.a. í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins:

„Við gerð strandsvæðisskipulags skal jafnframt gæta samræmis við skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum og þá sérstaklega að strandsvæðisskipulagið sé í fullu samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga hvað varðar það svæði sem er innan marka þeirra lögsagnarumdæma.“

Framangreint kallar þó á það að sveitarfélögin hugi enn betur að skipulagsáætlunum sínum og móti stefnu aðalskipulags hið fyrsta með hliðsjón af fyrirhuguðu strandsvæðisskipulagi.

Lausn ágreiningsmála um framangreind atriði

Við gerð strandsvæðisskipulags er m.a. mikilvægt að tryggja að ekki verði röskun á megin siglingarleiðum til og frá höfnum. Framkvæmdir sem fela í sér dýpkun, varpi á dýpkunarefni á hafsvæði og efnisvinnslu á hafsbotni þurfa ætíð framkvæmdaleyfi og þær þurfa einnig eftir atvikum að sæta mati á umhverfisáhrifum. Mikilvægt er að opinberir aðilar fari að ákvæðum laga rétt eins og einkaaðilar og réttarræði þurfa að vera til staðar til þess að stöðvar framkvæmdir sem eru hafnar í óleyfi.

Í 17. gr. frumvarpsins er ákvæði um að heimilt sé að beina fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi sé í samræmi við strandsvæðisskipulag. Áliti Skipulagsstofnunar fylgja hins vegar engin réttaráhrif og er hvergi tekið á því í frumvarpinu hvort stjórnvöld geti tekið ákvörðun um stöðvun framkvæmda. Ákvæðið er því með öllu bitlaust, sem er óásættanlegt. Hlutverk Skipulagsstofnunar er umfangsmikið þar sem stofnunin sér m.a. um að veita upplýsingar og leiðbeiningar um skipulagsmál og láta í té umsagnir um ágreiningsmál á sviði skipulagsmála. Að áliti sambandsins væri því tilefni til þess að skoða hvort hægt sé að beina ágreiningsmálum til annars stjórnvalds en lykilatríði er að hægt sé að bregðast skjótt við þegar tilefni er til þess að stöðva óleyfisframkvæmdir. Í því samhengi horfir sambandið til orðalags í 53. gr. skipulagslaga þar sem fjallað er um stöðvun framkvæmdaleyfisskyldra framkvæmda ef framkvæmdir eru hafnar án leyfa eða þær hafnar með framkvæmdaleyfi sem brýtur í bága við skipulag, eða þær eru í ósamræmi við útgefið framkvæmdaleyfi og þau skilyrði sem kunna að vera sett í slíkum leyfum.

Afar brýnt er að frumvarpið hafi að geyma ákvæði í svipaða veru og ákvæði 53. gr., þannig að tryggð sé heimild til þess að fjarlægja ólöglega framkvæmd eins og nú gildir um byggingarleyfisskyldar framkvæmdir, sbr. ákvæði mannvirkjalaga nr. 161/2010, þegar



framkvæmdir eru ekki í samræmi við strandsvæðisskipulag eða skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Bráðabirgðaákvæði

Í ljósi þess að kosningar til Alþingis voru haldnar 29. október sl., má gera ráð fyrir að næsta tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu verði ekki lögð fram fyrr en í fyrsta lagi á haustþingi 2018. Í því ljósi tekur sambandið undir tillögur starfshópsins um að mælt verði fyrir bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu sem kveði á um gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu afmörkuðu svæði sem brýnt þykir að skipuleggja og að ráðherra skuli við gildistöku laganna skipa svæðisráð sem bæri ábyrgð á því að svæðið yrði skipulagt.

Þá tekur sambandið undir með fulltrúa sambandsins í starfshópnum sem bent hefur á það að brýnt sé að skipuleggja Vestfirði, m.a. sökum þess að þar sé mikil eftirspurn eftir svæðum fyrir fiskeldi. Þetta á einnig við víðar um land og má í þessu samhengi einnig nefna Austfirði.

Fjármögnun strandsvæðisskipulags

Í stefnumörkun sambandsins um skipulags- og byggingarmál fyrir árin 2014-2018 segir:

Sambandið skal leita leiða til að draga úr kostnaði sveitarfélaga við skipulagsvinnu. Í sambandi verði m.a. hugað að eftirfarandi: Samstarfi ríkis og sveitarfélaga um innleiðingu stafræns skipulags; samstarfs ríkis og sveitarfélaga um kaup og leigu á landupplýsingum; framkvæmd friðlýsinga, fjármögnun rannsókna og skipulagsvinnu á strandsvæðum; bættu samstarfi við stofnanir ríkisins og fyrirtæki sem hafa það hlutverk að byggja upp grunnkerfi, s.s. vegi, fjarSKIPTAKERFI og flutningskerfi raforku.

Ákvæði um kostnað af skipulagsvinnu er ekki að finna í frumvarpinu eins og það liggur fyrir núna. Sambandið leggur áherslu á að það þurfi að koma inn nýtt fjármagn ef nota á Skipulagssjóð til að fjármagna skipulag að hluta. Í umsögn Umhverfisstofnunar segir að um sé að ræða stefnumörkun stjórnvalda sem eðlilegt sé að stjórnvaldið beri kostnað af. Hugsanlega mætti þó skoða fjármögnun með innheimtu auðlindagjalds vegna nýtingar tiltekinna auðlinda. Í umsögn Ferðamálastofu segir að eðlilegast sé að ríkið fjármagni skipulagsgerðina og er bent á að líklegt sé að ekki finnist réttlátt og hagkvæmt kerfi gjaldtöku á ólíka notendur auðlinda haf- og strandsvæða. Í sameiginlegri umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins segir að um sé að ræða verkefni hins opinbera og því eigi fjármögnun þess að vera verkefni hins opinbera. Bent er á að innheimt sé skipulagsgjald af mannvirkjum í skipulagssjóð og þar sé nægilegt fé til að standa undir kostnaði við gerð skipulags haf- og strandsvæða.

Sambandið gerir þá tillögu að gert verði ráð fyrir að u.þ.b. 50% fjármagnsins komi úr Skipulagssjóði og 50% komi í formi nýs fjármagns frá ríkinu, sem fjármagnað verði af tekjum ríkisins af auðlindagjöldum. Sá hluti fjármögnunar sem mögulega kæmi úr Skipulagssjóði kallar jafnframt á auknar fjárheimildir sjóðsins enda hafa fjárheimildir sjóðsins verið skertar á undanförunum árum m.t.t. verðlagsþróunar.



Starfshópurinn tók ekki afstöðu til þess hvort leggja ætti gjald á tiltekna rekstraraðila til að standa straum af kostnaði vegna gerðar strandsvæðisskipulags en velta má upp þeirri hugmynd hvort útiloka eigi greiðsluþátttöku einkaaðila í gerð skipulagsáætlana.

Lokaorð

Að öllu framangreindu virtu telur sambandið afar brýnt að frumvarp þetta nái fram að ganga. Mikilvægt sé að koma skipulagi á eftirsóknarverð svæði þannig að samræmi sé við skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Þá vill sambandið hvetja ráðuneytið til að taka tillit til þeirra athugasemda sem berast frá sveitarfélögum og landshlutasamtökum.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri