

# Frumvarp til laga

## um skipulag haf- og strandsvæða

(Lagt fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016–2017.)

### I. KAFLI

#### Almenn ákvæði.

##### 1. gr.

##### Markmið.

Markmið laga þessara er:

- a. að nýting og vernd auðlinda haf- og strandsvæða verði í samræmi við skipulag sem hefur efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi,
- b. að skipulag veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu auðlinda haf- og strandsvæða sem byggist á heildarsýn á málefni hafsins, vistkerfisnálgun og vernd náttúru og menningarminja, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi,
- c. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,
- d. að tryggja samráð og samvinnu við sveitarfélög um skipulag strandsvæða og samræmi þess við skipulagsáætlanir skv. skipulagslögum, sem og að tryggja að samráð sé haft við almenning og aðra hagsmunaaðila við skipulagsgerð,
- e. að tryggja faglegan undirbúning nýtingar og mannvirkjagerðar á haf- og strandsvæðum.

##### 2. gr.

##### Skilgreiningar.

*Haf- og strandsvæði:* Svæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögunnar.

*Heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða:* Hluti landsskipulagsstefnu sem er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára sem ráðherra lætur vinna og leggur fram á Alþingi í samræmi við ákvæði skipulagslaga.

*Hverfisvernd:* Verndun menningarminja eða náttúruminja sem kveðið er á um í strandsvæðisskipulagi.

*Strandsvæðisskipulag:* Skipulagsáætlun fyrir tiltekið strandsvæði þar sem koma fram markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnýtingu og vernd á tilteknu svæði og hvers konar framkvæmdir falla að nýtingu á svæðinu. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Skipulagssvæði strandsvæðisskipulags tekur til svæðis sem nær að línu sem mörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð. Önnur afmörkun

strandsvæðisskipulags er ákveðin í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða hverju sinni.

3. gr.

*Gildissvið.*

Lög þessi gilda um skipulag haf- og strandsvæða þar sem mörkuð er stefna um nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Með skipulaginu skal þó ekki mörkuð stefna um nýtingu og vernd fiskistofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, að undanskilinni nýtingu sem háð er leyfi til efnistöku og eldi eða ræktun nytjastofna.

Lög þessi gilda um haf- og strandsvæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum efnahagslögunnar.

II. KAFLI

**Stjórn skipulagsmála á haf- og strandsvæðum.**

4. gr.

*Stjórn og framkvæmd skipulagsmála.*

Ráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála samkvæmt lögum þessum. Ráðherra til aðstoðar er Skipulagsstofnun.

Svæðisráð ber ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags.

Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Hún fylgist einnig með stöðu skipulagsmála á haf- og strandsvæðum og gerir tillögu að heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða sem hluta af landsskipulagsstefnu. Skipulagsstofnun er svæðisráðum til ráðgjafar og annast gerð strandsvæðisskipulags í þeirra umboði og þá málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum þessum. Um hlutverk Skipulagsstofnunar að öðru leyti fer samkvæmt ákvæðum skipulagslaga eftir því sem við á.

III. KAFLI

**Gerð og framkvæmd heildarstefnu og strandsvæðisskipulags.**

5. gr.

*Skipulagsskylda.*

Skylda til gerðar heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum nær frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögsögunnar.

Skylda til gerðar strandsvæðisskipulags nær til þeirra afmörkuðu strandsvæða sem kveðið er á um í heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum.

Nýting og vernd auðlinda haf- og strandsvæða, þ.m.t. mannvirkjagerð á slíkum svæðum og aðrar framkvæmdir og umferð sem hefur áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess eða hefur áhrif á aðra nýtingu og vernd, skal vera í samræmi við heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og strandsvæðisskipulag þar sem það er fyrir hendi. Leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi skal samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi. Leyfisveitendur skulu senda Skipulagsstofnun upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum og skal stofnunin birta upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vefsíðu Skipulagsstofnunar.

Í heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og strandsvæðisskipulagi skal m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér.

Við gerð heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og strandsvæðisskipulags skal leita eftir sjónarmiðum og tillögum viðkomandi stjórnvalda, almennings og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu.

Við gerð heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og strandsvæðisskipulags skal gera grein fyrir áhrifum hennar og einstakra stefnumiða á umhverfið með umhverfismati, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Ef talin er þörf á að vernda tiltekin svæði vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð strandsvæðisskipulags, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skal setja í viðkomandi strandsvæðisskipulag ákvæði um hverfisvernd.

#### IV. KAFLI

##### **Heildarstefna.**

###### 6. gr.

###### *Heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða.*

Heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða skal vera hluti af landsskipulagsstefnu skv. skipulagslögum. Þar skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Í henni er lagður grundvöllur fyrir gerð strandsvæðisskipulags varðandi orkuvinnslu á hafi, mannvirkjagerð, eldi eða ræktun nytjastofna, efnistöku, verndarsvæði, vatnsvernd, umferð og samgöngur, náttúruvá, útivist og ferðaþjónustu o.fl., í samræmi við markmið laga þessara.

Í heildarstefnu skal mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Við slíka ákvörðun skulu hafa forgang þau svæði þar sem talið er brýnt að samþætta ólíka nýtingu og verndarsjónarmið. Þá skal líta til markmiða laga þessara. Í þeim tilvikum sem gerð tiltekens hluta af strandsvæðisskipulagi hefur verið frestað, sbr. 2. mgr. 11. gr., skal sú ákvörðun endurskoðuð við gerð heildarstefnunnar og þar mælt fyrir um hvort umrætt svæði skuli skipulagt eða hvort því skuli frestað til lengri tíma.

Um heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða fer að öðru leyti skv. ákvæðum skipulagslaga um landsskipulagsstefnu.

#### V. KAFLI

##### **Strandsvæðisskipulag.**

###### 7. gr.

###### *Strandsvæðisskipulag.*

Strandsvæðisskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað strandsvæði sem tilgreint er í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Í strandsvæðisskipulagi er sett fram stefna og ákvæði varðandi orkuvinnslu á hafi, mannvirkjagerð, eldi eða ræktun nytjastofna, efnistöku, verndarsvæði, vatnsvernd, umferð og samgöngur, náttúruvá, útivist og ferðaþjónustu o.fl., í samræmi við markmið laga þessara, þ.á m. með tilliti til sjálfbærrar þróunar, áhrifa á umhverfið og ásýnd þess, öryggissjónarmiða sem og annarra skipulagsforsendna sem þurfa að liggja fyrir vegna starfsemi eða framkvæmda á svæðinu.

Strandsvæðisskipulag skal byggja á og vera í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Þar er stefnan útfærð á grundvelli nánari upplýsinga um viðkomandi svæði. Eftir atvikum skal einnig gæta samræmis við annað strandsvæðisskipulag skv. lögnum. 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. Einnig ber að taka mið af stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum lögbundnum ákvörðunum um nýtingu og vernd haf- og strandsvæða þar sem tiltekin starfsemi er t.d. takmörkuð eða bönnuð.

Strandsvæðisskipulag skal setja fram á skipulagsuppdrætti ásamt skipulagsgreinargerð. Í greinargerð strandsvæðisskipulags er forsendum þess lýst og sett fram stefna og ákvæði skipulagsins og umhverfismat áætlunarinnar. Á skipulagsuppdrætti strandsvæðisskipulags skal setja fram þá stefnu og ákvæði sem sett er fram í skipulagsgreinargerð fyrir skipulagssvæðið að svo miklu leyti sem það getur átt við.

Strandsvæðisskipulag skal unnið á stafrænu formi og skal Skipulagsstofnun gera það aðgengilegt með stafrænum hætti.

Um gerð og framsetningu strandsvæðisskipulags gilda að öðru leyti ákvæði 5. gr. og nánari ákvæði í reglugerð um skipulagsgerðina.

Strandsvæðisskipulag er háð staðfestingu ráðherra.

#### 8. gr.

##### *Ábyrgð á gerð og afgangi strandsvæðisskipulags.*

Svæðisráð sem skipað er vegna tiltekins strandsvæðis ber ábyrgð á að gert sé strandsvæðisskipulag fyrir svæðið í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða.

#### 9. gr.

##### *Gerð strandsvæðisskipulags, kynning og samráð.*

Þegar vinna við gerð strandsvæðisskipulags hefst skal svæðisráð taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu þar sem fram kemur hvaða áherslur svæðisráð hafi við gerð skipulagsins, upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart stjórnvöldum, almenningi og öðrum hagsmunaaðilum og hvernig staðið verður að umhverfismati áætlana. Þegar samkomulag liggur fyrir í svæðisráði um lýsingu á gerð strandsvæðisskipulagsins skal hún kynnt opinberlega og skal svæðisráðið hafa samráð við ráðgjafarnefnd fagstofnana og leita eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila og einstakra sveitarfélaga um efni hennar. Sérstakt samráð skal haft við viðkomandi sveitarfélög um samræmingu skipulags strandsvæða og skipulagsáætlana skv. skipulagslögum.

#### 10. gr.

##### *Auglýsing tillögu að strandsvæðisskipulagi.*

Þegar endanleg tillaga að strandsvæðisskipulagi liggur fyrir samþykkir svæðisráð hana til auglýsingar.

Þegar svæðisráð hefur samþykkt að auglýsa tillögu að strandsvæðisskipulagi skal hún auglýst með áberandi hætti, bæði í fjölmiðli sem gefinn er út svæðisbundið og á landsvísu. Tillagan skal einnig auglýst í Lögbirtingablaðinu. Tillagan skal liggja frammi hjá Skipulagsstofnun og eftir atvikum í aðliggjandi sveitarfélögum og vera aðgengileg á netinu.

Í auglýsingu skal tilgreina hvar tillagan er til sýnis og hve lengi og skal sá tími ekki vera skemmri en athugasemdafrestur. Í auglýsingu skal hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests sem eigi skal vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Tekið skal fram hvert skila skuli athugasemdum.

## 11. gr.

*Afgreiðsla og gildistaka strandsvæðisskipulags.*

Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal svæðisráð fjalla um tillöguna á nýjan leik. Í þeirri umfjöllun skal taka afstöðu til athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ákveði svæðisráð að breyta tillögu að strandsvæðisskipulagi í grundvallaratriðum skal hin breytta tillaga auglýst á nýjan leik skv. 10. gr.

Svæðisráði er heimilt með samþykki ráðherra að fresta gerð strandsvæðisskipulags fyrir ákveðið svæði innan strandsvæðisins ef óvissa ríkir um atriði sem haft geta veruleg áhrif á framkvæmd skipulagsins. Ákvörðun um frestun skal endurskoðuð við gerð heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða, sbr. 4. másl. 2. mgr. 6. gr.

Þegar svæðisráð hefur samþykkt tillögu að strandsvæðisskipulagi skal senda ráðherra tillöguna ásamt athugasemdum og umsögn svæðisráðs um þær, innan tólf vikna frá því að frestur til að gera athugasemdir skv. 10. gr. rann út. Jafnframt skal senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu afgreiðslu og umsögn svæðisráðs um athugasemdir og auglýsa niðurstöðu svæðisráðs.

Þegar ráðherra berst tillaga að strandsvæðisskipulagi skal hann innan 12 vikna staðfesta tillöguna, staðfesta frestun hennar að hluta eða synja staðfestingu hennar. Við yfirferð tillögunnar metur hann hvort á henni séu form- eða efnisgallar, þ.á m. hvort tillagan sé í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Ef ráðherra telur að tillagan sé haldin form- eða efnisgalla skal hann gefa svæðisráði færi á að koma að athugasemdum áður en hann tekur ákvörðun um afgreiðslu tillögunnar.

Staðfest strandsvæðisskipulag skal auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Strandsvæðisskipulag tekur gildi þegar það hefur verið samþykkt af svæðisráði, hlotið staðfestingu ráðherra og verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.

## 12. gr.

*Breytingar á strandsvæðisskipulagi.*

Telji Skipulagsstofnun að gera þurfi breytingar á strandsvæðisskipulagi tilkynnir hún ráðherra þar um. Fallist ráðherra á það skipar hann svæðisráð í samræmi við 13. gr. sem tekur ákvörðun um gerð tillögu um breytingu á skipulaginu. Ráðherra getur einnig skipað svæðisráð að eigin frumkvæði, að höfðu samráði við Skipulagsstofnun, telji hann þörf á breytingum á strandsvæðisskipulagi.

Um málsmeðferð vegna breytinga á gildandi strandsvæðisskipulagi fer sem um gerð nýs strandsvæðisskipulags sé að ræða, sbr. 9.-11. gr.

Nú telur svæðisráð að þær breytingar sem gera þarf á gildandi strandsvæðisskipulagi séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 9.-11. gr. og skal þá svæðisráð senda rökstudda tillögu um breytinguna til ráðherra. Niðurstaða svæðisráðs skal auglýst. Við mat á því hvort breyting á strandsvæðisskipulagi geti talist óveruleg skal taka mið af því hvort hún hafi verulegar breytingar á nýtingu umrædds svæðis í för með sér eða sé líkleg til að hafa mikil áhrif á einstaka aðila eða hafa áhrif á stór svæði. Fallist ráðherra á tillögu svæðisráðs skal hann staðfesta tillöguna innan fjögurra vikna frá því að tillagan barst honum og auglýsa hana í B-deild Stjórnartíðinda. Fallist ráðherra ekki á að um óverulega breytingu sé að ræða skal hann tilkynna svæðisráðinu um það og fer þá um málsmeðferð samkvæmt 9.-11. gr.

## VI. KAFLI

**Svæðisráð og ráðgjafarnefnd fagstofnana.**

## 13. gr.

*Skipan svæðisráðs.*

Þegar heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða kveður á um gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu svæði eða endurskoðun á strandsvæðisskipulagi skal ráðherra skipa eitt svæðisráð fyrir hvert slíkt strandsvæði. Svæðisráð hefur það hlutverk að vinna að tillögu að strandsvæðisskipulagi fyrir viðkomandi svæði eða endurskoðun þess.

Ráðherra skipar allt að sjö manna svæðisráð til að annast gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu svæði eða endurskoðun þess. Að lokinni gerð eða endurskoðun strandsvæðisskipulags er hlutverki svæðisráðs lokið. Ef gera þarf breytingu á strandsvæðisskipulagi skv. 12. gr. skipar ráðherra nýtt svæðisráð.

Ráðherra orku- og ferðamála, ráðherra sjávarútvegsmála og ráðherra samgöngumála skulu hver hafa einn fulltrúa í svæðisráði. Aðliggjandi sveitarfélög skulu einnig hafa einn fulltrúa í svæðisráðinu og Samband íslenskra sveitarfélaga einn fulltrúa. Þessir aðilar tilnefna sína fulltrúa. Ef aðliggjandi sveitarfélög eru þrjú eða fleiri skulu fulltrúar þeirra vera tveir. Ráðherra umhverfis- og auðlindamála skal einnig hafa einn fulltrúa í ráðinu sem skal skipaður formaður svæðisráðsins. Allir aðilar skulu einnig hafa jafnmarga varamenn sem eru tilnefndir og skipaðir með sama hætti.

Skipulagsstofnun leggur svæðisráðum til aðstöðu og starfsmann vegna funda svæðisráðanna.

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

## 14. gr.

*Ráðgjafarnefnd fagstofnana.*

Ráðherra skipar ráðgjafarnefnd fagstofnana til að starfa með svæðisráðum og Skipulagsstofnun. Í ráðgjafarnefnd fagstofnana skulu vera m.a. fulltrúar frá Ferðamálastofu, Fiskistofu, Hafrannsóknarstofnun, Landhelgisgæslunni, Mannvirkjastofnun, Matvælastofnun, Minjastofnun, Orkustofnun, Samgöngustofu, Umhverfisstofnun, Veðurstofu og Vegagerðinni.

Hlutverk ráðgjafarnefnda fagstofnana er að vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um atriði sem undir lög þessi heyra. Ráðgjafarnefndin skal leggja fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulags samkvæmt lögum þessum og upplýsingar um hvaða gögn liggja fyrir.

## VII. KAFLI

**Reglugerð, bætur o.fl.**

## 15. gr.

*Reglugerðir.*

Ráðherra setur reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið nánar á um efni og kynningu lýsingar, efni og framsetningu strandsvæðisskipulags og samráð og kynningu við gerð og afgreiðslu strandsvæðisskipulags.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um hlutverk og starfsemi ráðgjafarnefndar fagstofnana og einnig um skipan, hlutverk og starfsreglur svæðisráðs.

Þær reglugerðir sem kveðið er á um í lögum þessum skulu settar að fengnum tillögum Skipulagsstofnunar og að höfðu samráði við ráðuneyti orku- og ferðamála, sjávarútvegsmála og samgöngumála og Samband íslenskra sveitarfélaga.

## 16. gr.

*Bætur vegna skipulags.*

Leiði strandsvæðisskipulag eða breyting á strandsvæðisskipulagi til sérstakrar skerðingar á nýtingu réttthafa á viðkomandi svæði, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skal réttthafi eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir.

Réttthafar sem telja sig eiga rétt til bóta skv. 1. mgr. skulu bera fram bótakröfu við ráðherra innan sex mánaða frá birtingu strandsvæðisskipulags. Viðurkenni ríkið bótaskyldu og ekki næst samkomulag um bætur skal það annast um að dómkvaddir verði matsmenn til að ákveða bætur.

## 17. gr.

*Fyrirspurn til Skipulagsstofnunar.*

Öllum er heimilt að bera fram fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi sé í samræmi við viðkomandi strandsvæðisskipulag. Stofnunin skal eftir atvikum leita upplýsinga um slíka framkvæmd eða starfsemi hjá framkvæmdaraðila eða rekstraraðila og leyfisveitanda til að ganga úr skugga um að hún samræmist viðkomandi strandsvæðisskipulagi.

## 18. gr.

*Gildistaka.*

Lögin öðlast þegar gildi.

## 19. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

1. Eftirfarandi breytingar verða á skipulagslögum, nr. 123/2010:
  - a. Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:
    - i. Á eftir orðinu „landnotkun“ í 1. másl. 2. mgr. 10. gr. laganna kemur: og nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða; og á eftir orðinu „landnotkunar“ í sama málslið kemur: og haf- og strandsvæða.
    - ii. Við 2. másl. 3. mgr. 10. gr. laganna bætist: og stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum, sbr. lög um skipulag haf- og strandsvæða.
  - b. Á eftir „10. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. 11. gr. laganna kemur eftirfarandi auk þess sem nýr málsliður bætist við: og setur fram hverjar áherslur landsskipulagsstefnu skuli vera. Ráðherra skal leggja fram sameiginlega áherslu með ráðherrum sjávarútvegsmála, orkumála og ferðamála og samgöngumála um það á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað hverju sinni.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

## I. Inngangur

Skipulag á haf- og strandsvæðum er nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum á Íslandi. Um þetta málefni hefur talsvert verið fjallað á undanförunum árum og liggja fyrir nokkrar skýrslur og greinargerðir þar sem fram kemur greining á stöðu þessara mála. Má þar nefna skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra frá 2011 um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni og greinargerð Skipulagsstofnunar, vegna gerðar tillögu að landsskipulagsstefnu 2013-2024, um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags. Í þessum skýrslum og greinargerðum kemur fram skýr þörf fyrir gerð skipulags á haf- og strandsvæðum og setningu laga um slíkt skipulag. Fjölbreytni athafna og aukin eftirspurn eftir athafnasvæðum á haf- og strandsvæðum, s.s. vegna fiskeldis, hefur m.a. leitt til gerðar nýtingaráætlunar fyrir strandsvæði Arnarfjarðar 2012-2014, sem var undirrituð 27. febrúar 2014. Nýtingaráætlunin fól í sér viljayfirlýsingu hlutaðeigandi sveitarfélaga um hvernig nýta ætti strandsvæði Arnarfjarðar á sjálfbæran hátt til hagsmuna fyrir samfélagið.

Í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem samþykkt var á Alþingi sem þingsályktun vorið 2016, er gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra leggi fram á Alþingi frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða og er í athugasemdum við tillöguna greint frá vinnu við gerð frumvarpsins (145. löggjafarþing 2015-2016, 101. mál, þskj. 101). Í nefndarátliti umhverfis- og samgöngunefndar frá 10. mars 2016 (145. löggjafarþing 2015-2016, 101. mál, þskj. 994) er einnig tekið undir mikilvægi þess verkefnis stjórnvalda að ljúka vinnu við gerð frumvarps til laga um skipulagsmál haf- og strandsvæða sem unnið sé að í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í álitinu segir jafnframt að frumvarpið muni vonandi skapa ný tækifæri fyrir skilvirka stjórnsýslu og sjálfbæra nýtingu.

Í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lagt fyrir stjórnvöld hvernig vinna skuli að skipulagsmálum og er stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum sérstaklega tilgreind sem ein af fjórum megináherslum stefnunnar. Í landsskipulagsstefnunni er tilgreint það yfirmarkmið á haf- og strandsvæðum að skipulagið veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Ísland. Í því sambandi er lögð áhersla á sjálfbæra nýtingu, skýra og skilvirka stjórnsýslu og svæðisbundna skipulagsgerð.

Umhverfis- og auðlindaráðherra óskaði eftir því við Skipulagsstofnun á árinu 2013 að stofnunin ynni greinargerð um löggjöf og stjórnþæki varðandi skipulag á haf- og strandsvæðum. Skipulagsstofnun skilaði umhverfis- og auðlindaráðherra í kjölfarið greinargerð í febrúar 2014 um skipulag haf- og strandsvæða, löggjöf, lykilhugtök og stjórnþæki. Í greinargerðinni segir að haf- og strandsvæði Íslands búi yfir mikilvægum auðlindum og náttúrugæðum sem þurfi að viðhalda. Jafnframt bjóði svæðin umhverfis landið upp á fjölbreytta nýtingarmöguleika, eins og fiskveiðar, fiskeldi, flutninga, ferðaþjónustu og orkuvinnslu. Aukin starfsemi á þessum svæðum og skortur á yfirsýn yfir og stefnumótun um starfsemi hafi sýnt fram á þörf fyrir haf- og strandsvæðaskipulag. Með því megi draga úr hagsmunaárekstrum og stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda og vernd umhverfisins. Bent er jafnframt á að hafsvæði Íslands sé stórt og því sé ekki endilega þörf



fyrir nákvæmlega útfært haf- og strandsvæðaskipulag af öllu svæðinu, þótt tilefni sé til að marka um það almenna skipulagsstefnu. Auk almennrar stefnu sé þörf fyrir svæðisbundið haf- og strandsvæðaskipulag á svæðum þar sem náttúra sé viðkvæm eða áform um umfangsmikla eða fjölbreytta starfsemi.

Í kjölfar greinargerðar Skipulagsstofnunar fundaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið ásamt stofnuninni með hlutadeigandi ráðuneytum og stofnunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Háskólasetri Vestfjarða til að kynna niðurstöður greinargerðarinnar og ræða fyrirhugaða vinnu við frumvarp um skipulag haf- og strandsvæða. Á þeim fundum var samhljómur um þörf fyrir gerð haf- og strandsvæðaskipulags og setningu laga um skipulag haf- og strandsvæða.

Í ágúst 2014 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp til að vinna frumvarp til heildarlaga um skipulag haf- og strandsvæða. Í starfshópnum áttu sæti Ásta Einarsdóttir, fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra, Helga Barðadóttir, fulltrúi iðnaðarráðherra, Björn Freyr Björnsson, fulltrúi innanríkisráðherra, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, forstjóri Skipulagsstofnunar og Aðalsteinn Óskarsson, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga auk þess sem Steinunn Fjóra Sigurðardóttir, fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðherra, fór með formennsku í hópnum. Breytingar urðu í starfshópnum á starfstíma hans og við lok verkefnisins var Ásta Þorleifsdóttir fulltrúi innanríkisráðherra í starfshópnum auk þess sem Ólafur Egill Jónsson var fulltrúi iðnaðarráðherra. Starfshópurinn skilaði umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að frumvarpi í nóvember 2016.

## II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Í kafla I í athugasemdum við frumvarp þetta er gerð grein fyrir þeirri þörf sem nú er til staðar og hefur verið um nokkurt skeið fyrir löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða sökum fjölbreytni athafna á þessum svæðum og aukinnar eftirspurnar eftir athafnasvæðum. 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.

## III. Almennt um skipulagslöggjöf og landsskipulagsstefnu

Fyrstu skipulagslög á Íslandi voru sett árið 1921 og tóku til kauptúna og sjávarþorpa. Á árinu 1978 var samþykkt á Alþingi mikilvæg breyting á þágildandi skipulagslögum nr. 19/1964 þar sem öll sveitarfélög landsins voru gerð skipulagsskyld. Með skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var ábyrgð á gerð skipulagsáætlana flutt frá ríki til sveitarfélaga og enn fremur gerð sú krafa að aðalskipulag næði til alls lands sveitarfélaga.

Skipulagslög, nr. 123/2010, kveða á um skipulagsskyldu sveitarfélaga og nær sú skylda til lands innan marka viðkomandi sveitarfélaga. Lögin gera ennfremur ráð fyrir að mannvirkjagerð og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess séu í samræmi við skipulagsáætlunir. Í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og byggðaðróun. Þar eru sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðabyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl. Samkvæmt skipulagslögum skiptast skipulagsáætlunir sveitarfélaga í þrjá flokka; svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaðróun og 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 innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 123/2010 (138. löggjafarþing 2009–2010, 425. mál, þskj. 742) er vísað til þess að í álitum félagsmálaráðuneytisins frá 19. október 2000 miðist mörk sveitarfélaga til hafs við netlög. Gildi þetta einnig um netlög við hólma og eyjar sem tilheyri bújörðum. Innan þessara marka fari sveitarfélög með skipulagsmál og útgáfu framkvæmdaleyfa. Þessu til samræmis er í 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga gert ráð fyrir að efnistaka innan netlaga sé háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar.

Netlög í hafi hafa almennt verið skilgreind í lögum sem hafsvæði 115 m út frá stórstraumsfjörumáli eða stórstraumsfjöruborði landareignar og í sumum af þeim er gert ráð fyrir að þau fylgi einnig eyjum, hólum og skerjum í sjó. Þessa skilgreiningu má m.a. finna í 1. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 14. tölul. 3. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, 3. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins og 5. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2011 um skeldýrarækt. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að strandsvæðisskipulag nái inn fyrir stórstraumsflóð og nær skipulagið því til svæða innan netlaga. Í lögfræðiorðabók með skýringum sem gefin var út af Lagastofnun Háskóla Íslands og bókaútgáfunni Codex 2008, er stórstraumsflóðmál skilgreint sem fjöruborð, fjörumál, miðað við það þegar stórstreymt er, þ.e. þegar hæst er sjávarflóð og lægst er fjara í mánuði hverjum. Stórstraumsflóðmál er þá miðað við hæstu sjávarstöðu þegar svo stendur á. Í ljósi þess að netlög tilheyra lögsagnarumdæmi sveitarfélaga og að skipulagsskylda þeirra nær til netlaga er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að þess sé sérstaklega gætt að strandsvæðisskipulag sé í fullu samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga hvað varðar þann hluta svæðisins sem er innan sveitarfélagamarka.

Samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, ber sveitarfélögum að taka mið af landsskipulagsstefnu við skipulagsgerð. Landsskipulagsstefna er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára. Hún byggist á markmiðum skipulagslaga og tekur mið af opinberri áætlanagerð um landnotkun, auk greiningar á stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Hún skal jafnframt byggjast á stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun og tekur eftir því sem við á mið af svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga. Tillaga umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu var í fyrsta sinn samþykkt á Alþingi 16. mars 2016, þ.e. landsskipulagsstefna 2015-2026. Þar er skipulagsmál á haf- og strandsvæðum ein af fjórum megináherslum stefnunnar. Í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 (145. löggjafarþing 2015-2016, 101. mál, þskj. 101) segir að skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum sé almennt ætlað að stuðla að vernd og viðhaldi vistkerfa, draga úr árekstrum ólíkrar starfsemi og stuðla að betri og upplýstari ákvarðanatöku. Ýmiss konar starfsemi fari fram á haf- og strandsvæðum við Ísland og fyrirséð að aukin sókn verði í auðlindir þeirra. Samþætting verndar- og nýtingarsjónarmiða sé mikilvæg til þess að stuðla að viðhaldi og verndun umhverfis og eflingu atvinnulífs. Skipulag gegni mikilvægu hlutverki sem grundvöllur fyrir efnahagslegri

uppbyggingu með því að móta framtíðarsýn um sjálfbæra nýtingu svæða og áætla staðsetningu fyrir ákveðna starfsemi. Í stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lögð áhersla á sjálfbæra nýtingu auðlinda, skýra og skilvirka stjórnsýslu skipulagsmála og svæðisbundna skipulagsgerð. Eins og nánar kemur fram m.a. í kafla VII í almennum athugasemdum við frumvarpið og við einstakar greinar þess er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu og að við hverja endurskoðun landsskipulagsstefnu verði heildarstefnan ávallt uppfærð.

#### IV. Löggjöf sem tengist skipulagi á haf- og strandsvæðum

##### *Almennt*

Ýmis löggjöf tengist skipulagi á haf- og strandsvæðum og er hún á málefnasviði nokkurra ráðuneyta og stofnana. Í skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá árinu 2011 um úttekt á lögum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni eru notkunarmöguleikar á íslenskum strandsvæðum og hagsmunaaðilar í því sambandi tilgreindir. Notkunarmöguleikar eru fiskveiðar, hafnarsvæði, verndarsvæði, manngerð svæði, frístundasvæði, efnistökusvæði, frárennsli, sjósund, bátsróður o.þ.h., vatnsbirgðir, samgöngur, landfylling, fiskeldi og svæði sem eru nýtt til rannsókna, t.d. búsvæði eða vegna geislavirkni. Tilgreindir hagsmunaaðilar eru útgerðir/sjómenn, rekstraraðilar fiskeldis, landeigendur, rekstraraðilar frístundasvæða og annarra hliðargreina, notendur frístundasvæða, aðrir notendur s.s. vegna efnisnýtingar, umhverfisverndarsinnar, fræðimenn, sveitarfélög og almenningur. Í skýrslu nefndarinnar er einnig að finna yfirlit yfir löggjöf sem tengja má stjórnun strandsvæða. Sambærilegt yfirlit er einnig að finna í greinargerð Skipulagsstofnunar um stöðu haf- og strandsvæðisskipulags frá 2012.

##### *Löggjöf innanríkisráðuneytisins*

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer innanríkisráðuneytið m.a. með samgöngur í lofti, á landi og á sjó, þar á meðal skipulag og uppbyggingu samgöngukerfisins, eftirlit með umferð skipa og leiðsögu, vöktunar-, upplýsinga- og eftirlitskerfi samgangna. Ráðuneytið fer einnig með fjarskiptamál, leit og björgun, gæslu landhelgi og fiskimiða, sjómælingar og sjókortagerð. Þar að auki fer innanríkisráðuneytið með málefni sveitarfélaga. Þær stofnanir ráðuneytisins sem annast þessi málefnasvið eru Samgöngustofa, Landhelgisgæsla Íslands og Vegagerðin.

Samgöngustofa annast eftirlit með siglingum, flugi og umferð. Um stofnunina gilda lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, og starfar hún m.a. samkvæmt hafnalögum, nr. 61/2003, lögum nr. 132/1999 um vitamál, lögum nr. 28/1997 um sjóvarnir, siglingalögum, nr. 34/1985 og lögum nr. 42/1926 um skipströnd og vogrek. Samgöngustofa annast mál er varða siglinga- og sjómannalög að því leyti sem þau tengjast skipum, siglingavernd og siglingaöryggi. Einnig mál er varða varnir gegn mengun sjávar að því leyti sem slíkt varðar skip og búnað þeirra, skv. reglum sem ráðherra umhverfismála setur. Mikilvægar upplýsingar við gerð strandsvæðisskipulags eru m.a. siglingaleiðir og má í því sambandi nefna reglugerð nr. 524/2008 um afmörkun siglingaleiða, svæði sem ber að forðast og tilkynningarskyldu skipa fyrir Suðvesturlandi.

Landhelgisgæsla Íslands fer með löggæslu á hafinu umhverfis Ísland, annast leit og björgun á hafi, sjómælingar og sjókortagerð, rekstur fjarskipta- og ratsjástöðva og

mengunarvarnir og mengunareftirlit á hafi. Um stofnunina gilda lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands, og starfar stofnunin einnig eftir lögum nr. 47/2003 um eftirlit með skipum og lögum nr. 50/2004 um siglingavernd auk laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Hlutverk Vegagerðarinnar er að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins. Stofnunin annast, ásamt Samgöngustofu, þátt ríkisins skv. hafnalögum, nr. 61/2003, og hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Vegagerðin og Samgöngustofa fara einnig með framkvæmd laga nr. 132/1999 um vitamál. Um stofnunina gilda lög nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála.

#### *Löggjöf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis*

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer með mikilvæga málaflokka er varða skipulagsmál á haf- og strandsvæðum, þ.e. sjávarútvegsból, fiskeldi, fiskrækt og skeldýrarækt, ferðaþjónusta, jarðrænar auðlindir og orkumál. Þær stofnanir sem fara með framkvæmd þessara málaflokka eru Hafrannsóknastofnun, Fiskistofa, Orkustofnun, Matvælastofnun og Ferðamálastofa. Matís ohf. sinnir einnig rannsóknum og nýsköpun á sviði matvæla.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hefur heimild til að ákveða í reglugerð að tiltekin svæði í fjörðum skuli tímabundið friðuð til ostruræktar fyrir hvers konar öðrum veiðum og einnig til að ákveða á hvaða árstíma heimilt sé að stunda slíkar veiðar, sbr. lög nr. 21/1939 um ostrurækt. Samkvæmt lögum nr. 44/1948 um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnins ber atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu að ákvarða með reglugerð takmörk verndarsvæða við strendur landsins innan endimarka landgrunnins, eða á hafsvæði allt að 200 sjómílum utan við grunnlínu, þar sem allar veiðar skuli háðar íslenskum reglum og eftirliti. Reglugerðin skal einnig fela í sér reglur til verndar fiskimiðunum á umræddum svæðum. Skv. lögum nr. 26/1949 um hvalveiðar eru slíkar veiðar háðar leyfi ráðherra. Ráðuneytið hefur auk þess heimild til að banna hvalveiðar á tilteknum svæðum og til að takmarka veiðarnar að öðru leyti, m.a. við ákveðinn tíma árs. Sjávarútvegsráðherra getur sett almennar og svæðisbundnar reglur um dragnótaveiðar til að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskistofna og getur m.a. ákveðið að leyfi séu bundin við ákveðið svæði, sjá lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Hið sama á við um grásleppuveiðar, sbr. 7. gr. laganna. Ráðherra er einnig skv. umræddum lögum heimilt með reglugerð að skipta veiðisvæðum milli veiðarfæra með því að banna notkun ákveðinna veiðarfæra á ákveðnum svæðum í tiltekinn tíma. Ráðherra er auk þess heimilt að banna notkun allra eða tiltekinna gerða veiðarfæra á svæðum þar sem veiðarfæri geta valdið skemmdum á neðansjávarstrengjum og vatnslögnum. Samkvæmt lögum nr. 79/1997 getur ráðherra, að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunar, ákveðið með reglugerð sérstök friðunarsvæði þar sem veiðar eru bannaðar og er honum einnig heimilt að banna tímabundið allar veiðar eða notkun tiltekinna veiðarfæra á ákveðnu svæði vegna tilrauna eða rannsókna Hafrannsóknastofnunar. Ráðherra getur einnig tekið ákvörðun um svæðaskiptingu fiskeldis meðfram ströndum landsins og svæða vegna skeldýraræktunar og ákvörðun um staðbundið bann við fiskeldi eða skeldýrarækt í fjörðum, flóum eða á viðkvæmum svæðum, sbr. lög nr. 71/2008 um fiskeldi og lög nr. 90/2011 um skeldýrarækt. Samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða ákveður sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunar, þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Takmarkast heimildir til veiða skv. lögnum við það magn.

Hafrannsóknastofnun var sett á fót með lögum nr. 112/2015 um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, sem tóku gildi 1. júlí 2016. Hin nýja stofnun tók við verkefnum Veidimálastofnunar og eldri Hafrannsóknastofnunar og vinnur að því að efla vísindalega þekkingu á umhverfi og lifandi auðlindum í hafi og ferskvatni og stuðla að sjálfbærri og arðbærri nýtingu þeirra. Stofnunin gegnir fjölbreyttu hlutverki við rannsóknir, tilraunir og þekkingaröflun, leggur mat á og veitir ráðgjöf um verndargildi vistkerfa og náttúruminja í ferskvatni og sjó og veitir ýmsa aðra ráðgjöf, s.s. varðandi sjálfbæra nýtingu á lifandi auðlindum í sjó og ferskvatni. Hafrannsóknastofnun hefur heimildir skv. lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands til að ákveða skyndilokun svæða. Í samræmi við hlutverk stofnunarinnar býr hún yfir upplýsingum sem eru mikilvægar við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum, s.s. um hrygningar- og uppeldissvæði nytjastofna, viðkvæm búsvæði og veiðisvæði í hafi.

Um starfsemi Fiskistofu gilda lög nr. 36/1992 og fer sú stofnun með framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum, stjórnsýslu og eftirlit skv. lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, lögum nr. 58/2006 um fiskrækt o.fl. og sér um upplýsingaöflun á sínu sviði. Fiskistofa veitir ýmis konar leyfi fyrir veiðum og getur einnig takmarkað þær. Stofnunin setur t.a.m. reglur um netaveiði göngusilungs í sjó og getur takmarkað eða bannað slíka veiði tímabundið, hún annast úthlutun aflaheimilda til einstakra byggðarlaga, veitir ferðaþjónustuaðilum leyfi til frístundaveiða, veitir leyfi til strandveiða, dragnótaveiða og grásleppuveiða og leyfi til veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum.

Í samræmi við lög nr. 87/2003 fer Orkustofnun með stjórnsýslu í orkumálum, stendur fyrir rannsóknum á orkubúskap þjóðarinnar á orkulindum landsins og hafsbotsins og á öðrum jarðrænum auðlindum þannig að unnt sé að meta þær og veita stjórnvöldum ráðgjöf um skynsamlega og hagkvæma nýtingu þeirra. Stofnunin vinnur einnig að áætlanagerð til langs tíma. Stofnun annast leyfisveitingar vegna rannsókna og nýtingar á auðlindum og orkuvinnslu, bæði jarðrænum auðlindum á landi og hafsbotni og fer með stjórnsýslu sem stofnuninni er falin með sérlögum, sbr. lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, vatnalög, nr. 15/1932, raforkulög, nr. 65/2003, lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins og lög nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis.

Matvælastofnun sinnir stjórnsýsluverkefnum skv. lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Stofnunin sér um útgáfu rekstrarleyfa til fiskeldisfyrirtækja og hefur eftirlit með starfsemi þeirra í samræmi við umrædd lög. Matvælastofnun er auk þess heimilt að ákveða friðunarsvæði í sjó framan við frárennsli fiskeldisstöðva tímabundið.

Ferðamálastofa fer með framkvæmd ferðamála skv. lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Stofnunin sér um útgáfu leyfa, skráningu á starfsemi og eftirlit með henni og fer einnig með þróunar-, gæða og skipulagsmál ferðaþjónustu. Skv. lögum er leyfis skyld starfsemi öll starfsemi og þjónusta ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa.

#### *Löggjöf umhverfis- og auðlindaráðuneytisins*

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með málaflokk skipulagsmála, þ.á m. skipulag á haf- og strandsvæðum. Ráðuneytið fer einnig með ýmsa aðra málaflokka sem snerta skipulag á haf- og strandsvæðum, s.s. umhverfismat framkvæmda og áætlana, mannvirkjamál, náttúruvernd, varnir gegn landbroti, mengunarvarnir, sjálfbærni viðmið og ráðgjöf um vernd og nýtingu aulinda, líffræðilega fjölbreytni, rannsóknir á náttúru og auðlindum, málefni norðurslóða, loftslagsmál, náttúruvá og vatnsvernd.

Um hlutverk Skipulagsstofnunar er aðallega fjallað í skipulagslögum, nr. 123/2010. Hlutverk stofnunarinnar er m.a. að hafa eftirlit með framkvæmd skipulagslaga, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Stofnunin gerir tillögu til ráðherra að landsskipulagsstefnu, veitir upplýsingar og leiðbeiningar á þeim sviðum sem stofnunin starfar, aðstoðar sveitarfélög og leiðbeinir við gerð skipulagsáætlana, staðfestir aðal- og svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga, varðveitir skipulagsáætlanir og gerir þær aðgengilegar, tekur stjórnvaldsákvæðanir á grundvelli laga nr. 106/2000 og laga nr. 105/2006 og gefur út álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Umhverfisstofnun starfar skv. lögum nr. 90/2002 um stofnunina og hefur afar fjölþættu hlutverki að gegna skv. ýmsum sérlögum. Stofnunin fer með stjórnsýslu og annast framkvæmd umhverfis- og náttúruverndarmála og önnur verkefni sem tilgreind eru í sérlögum. Hlutverk Umhverfisstofnunar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd fjölmargra laga, s.s. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda, laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og laga nr. 70/2012 um loftslagamál. Umhverfisstofnun annast útgáfu leyfa, eftirlit með leyfisskyldri starfsemi o.fl. Stofnunin fer einnig með stjórnsýslu samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, m.a. með gerð vatnaáætlana og aðgerða- og vöktunaráætlana fyrir allt landið ásamt árósum og strandsjó, sem felur í sér flokkun strandsjávar í vatnshlot eftir eiginleikum og ástandi. Umhverfisstofnun annast einnig undirbúning friðlýsinga, umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, þ.á m. verndarsvæða í hafi, og ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði.

Mannvirkjastofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga nr. 160/2010 um mannvirki og laga nr. 75/2000 um brunavarnir og veitir byggingarleyfi fyrir mannvirkjagerð á hafi, svo sem vegna kolvetnisleitar og vinnslu eða annarrar mannvirkjagerðar og hefur byggingareftirlit með slíkum framkvæmdum. Stofnunin annast einnig eldvarnareftirlit vegna mannvirkjagerðar á hafi vegna kolvetnisleitar og vinnslu og hefur eftirlit með framkvæmd laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Veðurstofa Íslands vaktar og varðveitir upplýsingar um ýmsa eðlisþætti hafsins eins og hita, hafís, breytingar á sjávarstöðu o.fl. og gefur út viðvaranir vegna hættu á sjávarflóðum, hafís á siglingaleiðum og ísingu á skipum. Um stofnunina gilda lög nr. 70/2008 um Veðurstofu Íslands.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur m.a. það hlutverk skv. lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, að stunda rannsóknir á sjávardýrum, m.a. undir merkjum verkefnisins Botndýr á Íslandsmiðum (BIOICE).

## V. Erlend löggjöf um hafskipulag

### *Evrópusambandið*

Evrópusambandið hefur lagt áherslu á bættu stjórn og skipulag á haf og strandsvæðum og hefur unnið að stefnumótun og lagasetningu á þessu sviði. Evrópusambandið hefur auk þess hvatt aðildarríki sín til að innleiða strandsvæðastjórnun og hafskipulag. Í Evrópu er til staðar talsverð reynsla af strandsvæðastjórnun og m.a. er til úttekt frá árinu 2011 á 350 áætlunum um strandsvæðastjórnun í Evrópu. Hafskipulag hefur verið að þróast í aðildarríkjum Evrópusambandsins á síðustu árum en ólíkar aðstæður hvað varðar náttúrufar, stjórnkerfi og

lagaumhverfi hafa haft áhrif á útfærslur í einstökum löndum. Tilskipun Evrópusambandsins 2014/89/EU um umgjörð fyrir hafskipulag (e. Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning) felur í sér samevrópskan ramma um hvernig hagað skuli áætlanagerð um nýtingu sjávar og stjórnun strandsvæða. Henni er ætlað að gefa kost á aukinni starfsemi á haf- og strandsvæðum án þess að ógna sjálfbærni auðlinda á þessum svæðum. Markmið tilskipunarinnar er að stuðla að tilvist ólíkrar starfsemi og nýtingar á þessum svæðum og vernda vistkerfi sjávar- og strandsvæða. Í henni er mælt fyrir um að aðildarríkin geri áætlanir um hafskipulag og strandsvæðastjórnun og er þeim heimilt að sameina strandsvæðastjórnun og hafskipulag í einni áætlun. Slíkum áætlunum er ætlað að ná yfir strandsvæði og hafsvæði ríkis að ytri mörkum efnahagslögsögu. Í tilskipuninni er skipulagið sjálft eða strandsvæðastjórnun ekki útfært með nákvæmum hætti en hins vegar sett fram ákveðin umgjörð og markmið sem ber að fylgja. Tilgreind eru ákveðin umfjöllunarefni sem áætlanir um haf- og strandsvæði eiga að taka á, t.d. að þau eigi að stuðla að þróun orkuvinnslu og tengingu orkukerfa á hafi og skilvirkum og hagkvæmum samgöngum.

### *Skotland*

Frumvarp þetta tekur einna helst mið af nýlegri löggjöf í Skotlandi um hafskipulag sem tók gildi árið 2010 (e. Marine (Scotland) Act 2010). Lögin fjalla um gerð hafskipulags fyrir allt hafsvæði Skotlands auk þess sem þau gera ráð fyrir svæðisbundnu skipulagi. Líkt og í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir því í skosku lögunum að heildarskipulagið nái frá stórstraumsflóði að ytri mörkum efnahagslögsögunnar og að ríkið sjái um gerð skipulagsins. Með lögunum var nýrri stofnun komið á fót, Marine Scotland, sem hefur umsjón með gerð hafskipulagsins, en þar er sett fram stefna stjórnvalda um umhverfi hafsins og lykilmálaflokka, s.s. endurnýjanlega orku, fiskveiðar, fiskeldi og verndun. Ennfremur er gert ráð fyrir að hafskipulagið marki grundvöll fyrir gerð svæðisbundins skipulags. Í Skotlandi hafa verið mörkuð 11 svæði vegna svæðisbundins hafskipulags. Svæðin eru afmörkuð út frá eðlislænum eiginleikum og eru ytri mörk þeirra þau sömu og ytri mörk landhelginnar (12 sjómíllur). Líkt og í Skotlandi gerir frumvarpið ráð fyrir að svæðisráð muni, í umboði ríkisins, bera ábyrgð á gerð svæðisbundins hafskipulags á hverju svæði. Í skosku svæðisráðunum er einn aðili tilnefndur af skosku ráðherrunum auk þess sem þar eiga sæti yfirvöld á viðkomandi svæði og/eða aðili tilnefndur af viðkomandi yfirvöldum sem hefur hagsmuni tengda viðkomandi svæði. Í þeim tilvikum sem hagsmunaaðilar eru ekki í svæðisráði eru sérstakar skyldur lagðar á yfirvöld í svæðisráði að eiga samráð við hagsmunaaðila við skipulagsgerðina.

### *Svíþjóð*

Við vinnslu þessarar frumvarps var auk skoskra laga höfð hliðsjón af sænskri löggjöf um hafskipulag. Sænsku umhverfisverndarlögin (Miljöbalk (1998:808)) og skipulags- og byggingarlögin (Plan- och bygglag (2010:900)) mynda lagalegan grunn fyrir gerð hafskipulags í Svíþjóð. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nær skipulagsskylda sveitarfélaga út að ytri mörkum landhelginnar (12 sjómíllur). Breytingar voru gerðar á 4. kafla sænsku laganna um umhverfisvernd, sem tóku gildi 1. september 2014, sem gerðu ráð fyrir að unnið yrði hafskipulag fyrir svæði utan einnar sjómílu út frá grunnlínu og að ytri mörkum efnahagslögsögunnar og að ríkið færi með skipulagsgerð á því svæði. Má þ.a.l. gera ráð fyrir að samræmingar sé þörf á því svæði sem bæði ríki og sveitarstjórnir skipuleggja á hafi. Sérstök stofnun sem fer með málefni hafs og vatns var sett á fót, Havs- och

vattenmyndigheten. Sú stofnun hefur umsjón með gerð hafskipulags með aðstoð frá lénsstjórnunum og geta sveitarfélögin einnig tekið þátt í skipulagsferlinu. Umrædd lagabreyting frá 2014 gerir ráð fyrir þremur svæðum þar sem gera skal hafskipulag, þ.e. á Eystrasalti, Helsingjabotni og Kattegat/Skagerak. Lögin gera ráð fyrir að unnt sé að setja reglugerðir sem banna eða takmarka athafnir á umræddum svæðum. Einnig er gert ráð fyrir setningu ýtarlegri reglna á grundvelli laganna í sérstakri reglugerð.

#### *Noregur*

Í norskum lögum er ekki fjallað um hafskipulag. Ríkisstjórn Noregs vinnur hafskipulagsáætlanir, sem eru lagðar fram til ákvörðunar á norska Stórþinginu. Þrjár skipulagsáætlanir (n. forvaltningsplaner) taka yfir norsku hafsvæðin. Þær taka til svæða utan við mörk sveitarfélaga, sem ná eina sjómílu út fyrir grunnlínu. Haustið 2016 ákvað ríkisstjórnin að vinna að stefnumörkun um hafið og endurskoðun fyrirbyggjandi skipulagsáætlana um hafsvæðin.

#### *Danmörk*

Í Danmörku nær ábyrgð sveitarstjórna á skipulagsgerð eingöngu til lands. Í júní 2016 samþykkti danska þingið lög um skipulag haf- og strandsvæða (d. lov om maritim fysisk planlægning). Lögin kveða á um gerð hafskipulags fyrir hafsvæði Danmerkur, þ.e. landhelgi og efnahagslögsögu. Framfylgd laganna er í höndum Söfartsstyrelsen og mun stofnunin á næstu árum vinna að skipulagi á hafsvæðum Danmerkur ásamt ráðuneytum, stofnunum og sveitarstjórnunum, en áætlað er að hafskipulag liggi fyrir árið 2021.

#### *Finnland*

Á finnska þinginu liggur fyrir frumvarp um skipulag á haf- og strandsvæðum. Þar er gert ráð fyrir að skipulagið nái til landhelginnar og efnahagslögsögunnar og áætlað að gerðar verði þrjár skipulagsáætlanir fyrir hafsvæði Finnlands.

## **VI. Alþjóðlegar skuldbindingar**

Ísland er aðili að nokkrum alþjóðlegum samtökum og samningum sem fjalla um málefni hafsins. Slík aðild felur í sér ýmsar skuldbindingar af hálfu aðildarríkja og því mikilvægt að hafa hana í huga þegar rætt er um málefni hafsins og í því sambandi skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Mikilvægasti alþjóðasamningurinn er varðar hafið er hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna, UNCLOS, og er hann eini heildstæði alþjóðasamningurinn á sviði hafréttar. Samningurinn var samþykktur 1982 og tók gildi 1994. Hafréttarsamningurinn nær til allra hafsvæða, loftrýmisins yfir þeim, hafsbotsins og botnlaganna undir honum. Hann tekur til stjórnunar og nýtingar hafsins og lífríkis þess og kveður á um réttindi og skyldur hvað varðar auðlindanýtingu, siglingar, flug, fiskveiðar, framkvæmdir og vernd gegn mengun hafsins allt inn að grunnlínu ríkja. Hafréttarsamningurinn er talinn endurspegla réttarvenju og gildir því fyrir öll ríki, óháð því hvort þau hafi gerst aðilar að honum eða ekki. Ísland fullgilti samninginn árið 1985 og 161 ríki hafði fullgilt samninginn í mars 2011.

OSPAR samningur um verndun NA-Atlantshafsins kveður á um samstarf 15 ríkja og tekur til innsævis, landhelginnar, efnahagslögsögunnar og úthafsins í Norðaustur-Atlantshafinu. Samningurinn öðlaðist gildi 1998 en Ísland gerðist aðili að samningum 1997. Markmið samningsins er að draga úr og koma í veg fyrir mengun á Norðaustur-Atlantshafi með vistkerfisnálgun. Samningurinn skuldbindur aðildarríki til að eiga samvinnu um að



vakta og meta ástand sjávar og ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til verndar lífríki hafsins. Viðauki V við samninginn skuldbindur ríki einnig til að beita nauðsynlegum aðgerðum til að vernda vistkerfi og hafsvæði, sem orðið hafa fyrir skaðlegum áhrifum frá mannlegum athöfnum öðrum en mengun. Árið 2003 var gefin út sameiginleg yfirlýsing OSPAR- og Helsinkiráðanna í Bremen þar sem aðilar skuldbundu sig til að stuðla að aukinni alþjóðasamvinnu um að skilgreina aðferðir, tæki og alþjóðasamvinnu um skipulag hafsvæða. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur umsjón með samningnum fyrir hönd Íslands. OSPAR hefur frá árinu 2003 haldið ráðstefnur og gefið út fræðsluefni um skipulag hafsvæða og alþjóðasamvinnu auk þess sem ein af nefndum samtakanna sinnir þessu viðfangsefni.

Ísland gerðist aðili að MARPOL árið 1985 en samningurinn tók gildi 1983. MARPOL er alþjóðsamningur um hafið sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir og draga úr losun mengunarefna frá skipum út í andrúmsloftið og í sjó. Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) heldur utan um framkvæmd samningsins á alþjóðavísu og Umhverfisstofnun sér um framkvæmd hans hérlendis og tekur þátt í alþjóðasamstarfi.

Alþjóðafrannsóknaráðið (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) er vettvangur vísindamanna frá 200 stofnunum sem starfa samkvæmt milliríkjasamningi (ICES convention) sem hefur það markmið að styðja við og auka gildi rannsókna í aðildarlöndunum. Ísland er meðal 20 ríkja sem standa að ráðinu, en um er að ræða strandríki sem liggja að Norður-Atlantshafinu og Eystrasalti. Ráðið samþættir og stuðlar að rannsóknum á hafinu, vistkerfi þess og lífríki í Norður-Atlantshafinu. Ein af vinnunefndum ráðsins fjallar um skipulag hafs og stjórnun strandsvæða (Working Group for Marine Planning and Coastal Zone Management).

Markmið samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (Convention on Biological Diversity, CBD) er að vernda líffræðilega fjölbreytni og stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi náttúruauðlinda. Jafnframt að stuðla að sanngjarnri skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðauðlinda sem og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær. Samningur þessi var undirritaður 1992 og fullgiltur hér á landi 1994. Samningurinn gildir innan lögsögumarka aðildarríkja og jafnvel handan við lögsögumörk í ákveðnum tilvikum. Hann hefur því áhrif á gerð hafskipulags í allri efnahagslögsögunni. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur umsjón með samningnum fyrir hönd Íslands.

Ísland gerðist aðili að Ramsar-samningnum 1977 og var hann samþykktur árið 1971. Um er að ræða alþjóðasamning um votlendi sem er mikilvægt á alþjóðavísu og lýtur að samvinnu um vernd og skynsamlega nýtingu votlendis. Samningurinn gerir ráð fyrir aðgerðum á staðar- og landsvísu og alþjóðlegri samvinnu þannig að stuðlað verði að sjálfbærri þróun á heimsvísu. Í samningnum er hugtakið votlendi skilgreint mjög rúmt og nær það m.a. yfir vötn með ísöltu eða söltu vatni, þ.m.t. óseyrar og strandsvæði.

Ísland er aðili að rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar frá árinu 1992, en sá samningur öðlaðist gildi 1994. Markmið samningsins er að koma í veg fyrir hættulega röskun á loftslagskerfinu af mannavöldum og tryggja þannig að matvælaframleiðslu í heiminum verði ekki stefnt í hættu og að efnahagsþróun geti haldið áfram á sjálfbæran máta. Markmið hans er einnig að stuðla að alþjóðlegri samvinnu um að auðvelda félagslega og efnahagslega aðlögun að loftslagsbreytingum. Samningurinn skuldbindur ríki til að stemma stigu við auknum gróðurhúsaáhrifum með því að draga úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og vernda og auka viðtaka og geyma fyrir gróðurhúsalofttegundir. Auk þess gera viðeigandi ráðstafanir og undirbúa aðgerðir sem auðvelda félagslega og efnahagslega aðlögun að loftslagsbreytingum. Aðildarríkin skuldbinda sig til tiltekinna aðgerða til að ná fram þessum markmiðum, m.a. að taka tillit til

loftslagsbreytingaþátta (loftslagsbreytinga og aðlögunar að þeim) við ákvarðanir um framkvæmdir og stefnumótun í félags-, efnahags- og umhverfismálum. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið sér um framkvæmd samningsins, en vegna umfangs hans og tengsla loftslagsmála við atvinnulíf og efnahagsstarfsemi er starfrækt sérstök samstarfsnefnd um framkvæmd samningsins, þar sem sæti eiga fulltrúar frá forsætisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, innanríkisráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Kýótó-bókunin við loftslagssamninginn kvað á um skyldu um 40 þróaðra ríkja, þ.á m. Íslands, til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í París árið 2015 náðist nýtt samkomulag í loftslagsmálum sem var undirritað í apríl 2016 auk þess sem Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd með þingsályktun 19. september 2016. Í samkomulaginu er í fyrsta sinn kveðið á um skyldu allra ríkja til að draga markvisst úr losun gróðurhúsalofttegunda, takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga og tryggja umtalsvert fjármagn til grænna lausna. Einnig er kveðið á um aðstoð við ríki sem verða verst úti í breytingum. Samkomulagið er sérstakt lagalega bindandi samkomulag sem heyrir undir loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna.

## VII. Meginefni frumvarpsins.

### *Ný löggjöf.*

Frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða felur í sér sérlög um gerð skipulags á þessum tilteknu svæðum. Verði frumvarpið að lögum markar það ákveðin tímamót í ljósi þess að ekki hafa áður verið sett lög um skipulag á haf- og strandsvæðum Íslands þar sem skipulagslög, nr. 123/2010, fjalla fyrst og fremst um skipulagsáætlanir sveitarfélaga þar sem mörk þeirra til hafsins miða við netlög. Þess skal þó getið að landsskipulagsstefna, sem er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál, getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar, eins og fram kemur nánar í skipulagslögum. Rætt var um það í skipuðum starfshópi umhverfis- og auðlindaráðherra sem vann að gerð frumvarpsins hvort leggja ætti til að sett yrðu sérlög um skipulag haf- og strandsvæða eða breytingu á núgildandi skipulagslögum. Niðurstaðan var sú að leggja til að sérlög yrðu sett í ljósi þess að nokkur eðlismunur er á skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum og skipulagsgerð á þeim svæðum sem lúta forræði sveitarfélaga, sem að mestu leyti er á landi. Einnig í ljósi þess að lagt er til annað fyrirkomulag stjórnsýslu skipulagsmála á haf- og strandsvæðum þótti skýrara að hafa skipulagslög og lög um skipulag á haf- og strandsvæðum aðskilin. Eins og áður segir þá nær lögsaga sveitarfélaga að netlögum og því eru haf- og strandsvæði utan við netlög á forræði ríkisins.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að með skipulagi á haf- og strandsvæðum verði mörkuð stefna um nýtingu og vernd auðlinda þeirra svæða. Má að vissu leyti segja að hér sé átt við staðbundna nýtingu og vernd og því nær gildissvið frumvarpsins ekki til verndar og nýtingar fiskistofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, að undanskilinni þeirri nýtingu sem háð er leyfi til efnistöku og eldi eða ræktun nytjastofna. Þess skal þó getið að við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum þarf ætíð að taka mið af allri nýtingu og vernd á viðkomandi skipulagssvæði, þ.m.t. fiskveiðum, svæðum þar sem veiðar eru bannaðar, hrygningarsvæðum o.s.frv.

Eins og fram kemur í kafla IV í almennum athugasemdum við frumvarp þetta tekur frumvarpið einkum mið af skoskri löggjöf um hafskipulag sem tók gildi árið 2010 (Marine (Scotland) Act 2010). Eins og frumvarpið gerir ráð fyrir fjalla skosku lögin um hafskipulag fyrir allt hafsvæði Skotlands auk þess sem þau gera ráð fyrir svæðisbundnu skipulagi.

Frumvarpið tekur til sama svæðis og skosku lögin hvað varðar heildarskipulag hafsvæðisins, þ.e. út að ytri mörkum efnahagslögsögunnar, og gert er ráð fyrir að ríkið sjái um gerð skipulagsins. Líkt og í frumvarpinu er gert ráð fyrir því í skosku lögunum að svæðisráð, í umboði ríkisins, beri ábyrgð á gerð svæðisbundins skipulags á hverju svæði.

#### *Markmið.*

Markmiðsákvæði frumvarpsins byggja m.a. á markmiðum þeim sem koma fram í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 auk þess sem litið var til markmiðsákvæða skipulagslaga, nr. 123/2010. Í landsskipulagsstefnu er m.a. stefnt að skýrri og skilvirkri stjórnsýslu skipulagsmála, sjálfbærri nýtingu auðlinda og að komið verði á fót svæðisbundinni skipulagsgerð fyrir haf- og strandsvæði næst landi. Í markmiðsákvæðum frumvarpsins er gert ráð fyrir að skipulag á haf- og strandsvæðum hafi þarfir landsmanna, heilbrigði og öryggi þeirra að leiðarljósi, veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri og sjálfbærri nýtingu og vernd og að tryggt sé réttaröryggi, samráð og samvinna við skipulagsgerð sem og faglegur undirbúningur nýtingar og mannvirkjagerðar á haf- og strandsvæðum. Eins og fram kemur nánar í kafla þessum er lögð til ákveðin leið við gerð strandsvæðisskipulags sem felst aðallega í samvinnu ríkis og sveitarfélaga í svæðisráðum, en þau annast gerð slíks skipulags, auk þess sem gert er ráð fyrir að heildarstefna verði unnin við gerð landsskipulagsstefnu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nánari fyrirmæli um skipulagsgerð komi fram í reglugerð og ber við setningu þeirrar reglugerðar og við skipulagsgerð að fylgja þeim markmiðum sem frumvarpið mælir fyrir um.

#### *Heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða.*

Í frumvarpinu er lagt til að mótuð verði heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða sem nái út að ytri mörkum efnahagslögunnar. Í heildarstefnunni er lagður grundvöllur að gerð nákvæmara skipulags á tilteknum svæðum, svokallaðs strandsvæðisskipulags, varðandi nýtingu og vernd auðlinda tiltekins strandsvæðis og er einnig í heildarstefnunni mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvort strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað.

Í skipulagslögum, nr. 123/2010, er kveðið á um gerð landsskipulagsstefnu, sem er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára. Í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 frá mars 2016 er skipulagsmál á haf- og strandsvæðum ein af fjórum megináherslum stefnunnar. Það er mat skipaðs starfshóps sem vann að frumvarpi þessu að landsskipulagsstefna sé kjörinn vettvangur fyrir mótnun heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða sökum þess víðtæka og vandaða samráðs sem á sér stað við gerð hennar og þess að stefnan er á endanum samþykkt af hálfu löggjafarvaldsins í formi þingsályktunar á Alþingi. Ljóst er að skynsamleg nýting haf- og strandsvæða er hagsmunamál allra landsmanna og því mikilvægt að einhugur sé um ákvarðanatöku í þeim efnunum. Landsskipulagsstefnan er unnin í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og félagasamtök. Við mótnun landsskipulagsstefnu 2015-2016 var starfræktur sérstakur samráðsvettvangur, en í honum voru fulltrúar frá sveitarfélögum og samtökum þeirra, opinberum stofnunum, fyrirtækjum sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtökum á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Auk þess er ráðgjafarnefnd Skipulagsstofnunar og ráðherra til ráðgjafar við undirbúning landsskipulagsstefnu, en hún samanstendur af fulltrúum viðkomandi ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í frumvarpi þessu er því gert ráð fyrir að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu. Samkvæmt skipulagslögum er Skipulagsstofnun falið af hálfu

ráðherra að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu og leggur ráðherra fram þær áherslur sem ber að fylgja við gerð stefnunnar. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að ráðherra leggi einnig fram sameiginlega áherslu með ráðherrum sjávarútvegs mála, orkumála og ferðamála og samgöngumála um það á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og er gert ráð fyrir að þær áherslur komi einnig fram í heildarstefnunni og þar með í landsskipulagsstefnunni.

#### *Svæðisráð.*

Eins og gert er ráð fyrir í skipulagslögum, nr. 123/2010, ná lögsagnarumdæmi sveitarfélaga að mörkum netlaga og eiga skipulagsáætlanir þeirra því að ná til þeirra svæða. Haf- og strandsvæðin þar fyrir utan eru hins vegar á forræði ríkisins. Ljóst er að sveitarfélög sem liggja að viðkomandi haf- og strandsvæðum eiga einnig mikilla hagsmuna að gæta hvað varðar nýtingu og vernd á þessum svæðum og því er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að sveitarfélögin eigi beina aðkomu að ákvarðanatöku um gerð svokallaðs strandsvæðisskipulags með þátttöku í svæðisráðum. Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi svæðisráð þegar heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða kveður á um gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu strandsvæði. Í svæðisráði eru fulltrúar viðkomandi ráðherra í meirihluta og skipar ráðið einnig fulltrúa frá aðliggjandi sveitarfélögum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sérstakt svæðisráð þarf fyrir hvert það svæði sem heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða kveður á um að skuli skipuleggja. Svæðisráð ber ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags á viðkomandi strandsvæði og ber því að fylgja þeirri málsmeðferð sem frumvarpið mælir fyrir um við gerð skipulagsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna á sama hátt og samkvæmt skipulagslögum. Í ljósi faglegrar þekkingar stofnunarinnar er gert ráð fyrir að hún gegni því mikilvæga hlutverki að annast gerð strandsvæðisskipulags í umboði svæðisráða og verði þeim til ráðgjafar.

#### *Strandsvæðisskipulag.*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir gerð strandsvæðisskipulags sem er skipulagsáætlun fyrir nánar afmarkað strandsvæði. Strandsvæðisskipulag skal byggja á og vera í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða og á grundvelli upplýsinga um viðkomandi svæði. 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 skipulagsins sé gætt samræmis við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga.

Lagt er til að svæðisráð, sem samanstendur af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, beri ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags. Svæðisráðin leggja fram tillögu við ráðherra um strandsvæðisskipulag og gert er ráð fyrir að það sé háð staðfestingu ráðherra.

#### *Heildaryfirsýn yfir leyfisveitingar á haf- og strandsvæðum.*

Í starfi nefndar um gerð frumvarps þessa var litið til athugasemda um skort á yfirsýn yfir þá starfsemi sem á sér stað á haf- og strandsvæðum og koma m.a. fram í skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra frá 2011 um úttekt á gildandi lögum og reglum um framkvæmdir og athafnir með ströndum landsins og í efnahagslögsögunni. Þar er rætt um skort á yfirsýn yfir starfsemi á haf- og strandsvæðum og samráði milli opinberra stofnana sem hafa það lögbundna hlutverk að heimila tiltekna starfsemi á haf- og strandsvæðum sem og að sinna lögbundnu eftirliti á þeim svæðum. Í frumvarpi þessu kemur því skýrt fram að leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi skuli samræmast gildandi

strandsvæðisskipulagi. Lögð er skylda á leyfisveitendur að senda Skipulagsstofnun upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum og hefur Skipulagsstofnun það hlutverk að birta upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vefsíðu stofnunarinnar til að heildarsýn fái útgefin leyfi.

#### *Ráðgjafarnefnd fagstofnana.*

Í frumvarpinu er kveðið á um ráðgjafarnefnd fagstofnana, sem er nefnd skipuð fulltrúum þeirra stofnana sem búa yfir fagþekkingu og upplýsingum sem nauðsynlegar er fyrir svæðisráð og Skipulagsstofnun við gerð strandsvæðisskipulags. Ráðgjafarnefndin hefur það hlutverk að vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um þau atriði sem heyra undir lög og leggur fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð strandsvæðisskipulags.

### **VIII. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Við skipulagsgerð eru teknar ákvarðanir um nýtingu og vernd auðlinda á haf- og strandsvæðum sem geta haft áhrif á þá starfsemi sem fyrir er á svæðinu og þar með atvinnuréttindi einstakra aðila. Frumvarp þetta getur því haft áhrif á atvinnuréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar. Almenn tæla þær skerðingar sem leiða af skipulagi í sér almenna takmörkun á eignarréttindum sem ekki er skylt að bæta. Hins vegar kunna slíkar takmarkanir að fela í sér bótaskylda skerðingu og því er í frumvarpinu gert ráð fyrir möguleika á greiðslu bóta í samræmi við ákvæði 72. gr. stjórnarskrár.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að strandsvæðisskipulag geti náð inn á hluta þess svæðis sem tilheyrir lögsagnarumdæmi sveitarfélaga, þ.e. frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum netlaga. Þau svæði geta verið háð eignarrétti einkaaðila. Hafalmenninurinn, þ.e. svæðið fyrir utan netlög, er hins vegar ekki háður einkaeignarrétti og er það svæði á forræði ríkisins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að viðkomandi svæðisráð skuli eiga samráð við viðkomandi sveitarfélög um samræmingu á strandsvæðisskipulagi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga og þá sérstaklega hvað varðar það svæði sem tilheyrir þeirra lögsagnarumdæmum. Strandsvæðisskipulagið ætti því að vera í fullu samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga hvað varðar það svæði sem þeim tilheyrir þar sem ákvarðanataka um skipulag á þeim svæðum hvílir á viðkomandi sveitarstjórnnum. Í ljósi þessa þótti ekki þörf á að kveða á um heimildir til eignarnáms í frumvarpi þessu, en strandsvæðisskipulag nær fyrst og fremst til hafalmennings sem ekki er háður einkaeignarrétti.

Frumvarpið er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og þá þróun sem hefur átt sér stað í aðildarríkjum Evrópusambandsins á síðustu árum um hafskipulag. Komið hefur verið á samevrópskum ramma um áætlanagerð um nýtingu sjávar og stjórnun strandsvæða með tilskipun Evrópusambandsins 2014/89/EU um umgjörð um hafskipulag. Umræddri tilskipun er ætlað að auka starfsemi á haf- og strandsvæðum án þess að ógna sjálfbærni auðlinda, auka samræmingu á starfsemi á þessum svæðum og vernda vistkerfi sjávar- og strandsvæða. Tekið skal fram að tilskipun þessi á ekki undir EES-samninginn, sem Ísland er aðili að.

### **IX. Samráð.**

Frumvarp þetta hefur fyrst og fremst áhrif á þá aðila sem hafa hagsmuni af nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Þar er m.a. um að ræða starfsemi vegna orkuvinnslu,

mannvirkjagerðar, eldis eða ræktunar nytjastofna, efnistöku, verndarsvæða, vatnsverndar, umferðar og samgangna, útivistar og ferðaþjónustu, fiskveiða o.fl. Þeir hagsmunaaðilar sem hér um að ræða er því allmargir, þ.e. fyrirtæki sem stunda starfsemi á haf- og strandsvæðum, svo sem í sjávarútvegi, fiskeldi og ferðaþjónustu en einnig umhverfisverndarsamtök, sveitarfélög, eigendur sjávarjarða og ekki síst almenningur. Eins og áður segir þá nær strandsvæðisskipulag fyrst og fremst til hafalmennings sem er á forræði ríkisins og er ekki háður eignarrétti einkaaðila.

Eins og fram kemur í kafla I í almennum athugasemdum við frumvarp þetta þá á frumvarpið sér langan aðdraganda. Að beiðni umhverfis- og auðlindaráðherra skilaði Skipulagsstofnun ráðherra á árinu 2014 greinargerð um skipulag haf- og strandsvæða, löggjöf, lykilhugtök og stjórnæki. Greinargerðin var kynnt á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins með ósk um ábendingar vegna fyrirhugaðrar vinnu við gerð frumvarps til laga um skipulag haf- og strandsvæða. Í kjölfarið fundaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið ásamt Skipulagsstofnun með hlutaðeigandi ráðuneytum og stofnunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Háskólasetri Vestfjarða til að kynna niðurstöður greinargerðarinnar og ræða fyrirhugaða vinnu við gerð frumvarps. Á þeim fundum var samhljómur um þörf fyrir gerð haf- og strandsvæðaskipulags og setningu laga um skipulag haf- og strandsvæða. Í kjölfar hins opna kynningarferils barst ráðuneytinu ábendingar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Landssambandi íslenskra útvegsmanna (nú Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi). Auk þessa óskaði ráðuneytið sérstaklega eftir umsögnum frá Landvernd og Náttúrverndarsamtökum Íslands. Umsagnir bárust þó ekki frá þessum aðilum. Starfshópur ráðherra um gerð frumvarps þessa fékk umræddar ábendingar í hendur við skipan hans og hafði hliðsjón af þeim við gerð frumvarpsins.

Skipaður starfshópur um gerð frumvarps þessa sendi á árinu 2016 gróf drög að frumvarpi á hóp hagsmunaaðila og stofnana með beiðni um umsögn og aðrar athugasemdir. Í kjölfarið bárust umsagnir frá Minjastofnun Íslands, Ferðamálastofu, Hafrannsóknarstofnun, Fiskistofu, Mannvirkjastofnun, Veðurstofu Íslands, Umhverfisstofnun, Samtökum eigenda sjávarjarða, Hafnasambandi Íslands, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum iðnaðarins og Samtökum atvinnulífsins. Ýmsar góðar ábendingar og athugasemdir bárust sem lutu m.a. að markmiðsákvæðum frumvarpsins og hugtakanotkun, leyfisveitingum á haf- og strandsvæðum, að tilgreina þyrfti vernd samhliða umfjöllun um nýtingu auðlinda, að taka þyrfti tillit til viðeigandi löggjafar við gerð skipulags, athugasemdir varðandi málsmeðferð við gerð strandsvæðisskipulags, um mörk strandsvæðisskipulags o.fl. Ekki þótti unnt að verða við ábendingum um að beina aðkomu hagsmunaaðila að svæðisráðum þar sem rétt þótti að fulltrúar stjórnvalda, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, hefðu þar eingöngu aðkomu. Nægjanlegt þótti að kveða á um samráð svæðisráðs við hagsmunaaðila við gerð strandsvæðisskipulags. Þá var ekki orðið við ábendingum um að kveða á um sérstakar hæfniskröfur fulltrúa ríkis og sveitarfélaga í svæðisráðum þar sem mikilvægt þótti að ráðherrar og sveitarfélög hefðu frjálst val um það hverjir þeirra fulltrúar væru í svæðisráðum. Í því sambandi var haft í huga að Skipulagsstofnun annast gerð strandsvæðisskipulagsins í umboði svæðisráða, en hún hefur yfir að búa nauðsynlegri fagþekkingu við skipulagsgerð. Starfshópnum bárust einnig ábendingar um að setja á fót samráðsnefnd leyfisveitenda og að óljóst væri hvernig eftirliti væri háttáð með því að skipulagi væri framfylgt og að starfsemi væri í samræmi við skipulag. Starfshópurinn taldi rétt í kjölfarið að skerpa á skyldu leyfisveitenda til að gæta þess að útgefin leyfi séu í samræmi við gildandi skipulag á haf- og strandsvæðum auk þess

sem bætt var við ákvæði um skyldu þeirra til að tilkynna um allar leyfisveitingar til Skipulagsstofnunar. Skylda Skipulagsstofnunar til að birta upplýsingar um útgefin leyfi á haf- og strandsvæðum gefur auk þess heildarsýn yfir þá leyfisskyldu starfsemi sem á sér stað á þessum svæðum og er upplýsandi fyrir einstaka leyfisveitendur. Starfshópnum þótti ekki þörf á að setja á fót sérstaka samráðsnefnd leyfisveitenda þar sem mesta þörfin væri á heildaryfirliti yfir útgefin leyfi. Að mati starfshópsins er skýrt í frumvarpinu að gert er ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna og fylgist einnig með stöðu skipulagsmála á haf- og strandsvæðum. Starfshópnum þótti þó rétt að setja inn svipað ákvæði í frumvarpið og er 8. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, þ.e. ákvæði sem heimilar fyrirspurnir til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi sé í samræmi við viðkomandi strandsvæðisskipulag og skyldu stofnunarinnar til að rannsaka málið í kjölfarið. Umrætt ákvæði er í samræmi við skyldur stofnunarinnar skv. stjórnslururtti og er hvatning til einstakra aðila um að vera vakandi fyrir starfsemi sem samræmist ekki skipulagi og er til þess fallið að skerpa á eftirlitshlutverki Skipulagsstofnunar. Að mati starfshópsins er ljóst að með frumvarpi þessu eru ekki gerðar breytingar á eftirlitshlutverki einstakra stofnana með tiltekinni leyfisskyldri starfsemi, þ.á.m. þegar rekstraraðilar vanrækja að sækja um lögbundin leyfi. Starfshópnum barst einnig ábending um að tryggja þyrfti samvinnu við vatnasvæðisnefndir, sem hafa það hlutverk skv. lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála, að samræma vinnu á viðkomandi vatnasvæði og afla þar upplýsinga vegna gerðar stöðuskýrslu, vöktunaráætlunar, aðgerðaáætlunar og vatnaáætlunar. Að mati starfshópsins er nægjanlegt að Umhverfisstofnun sé í ráðgjafarnefnd fagstofnana samkvæmt frumvarpinu þar sem stofnunin stýrir starfi vatnasvæðanefnda. Með því er tryggt að þær upplýsingar sem nefndirnar búa yfir skili sér til svæðisráða og Skipulagsstofnunar og að samvinnu við nefndirnar verði komið á þegar þurfa þykir. Í umsögn Samtaka eigenda sjávarjarða var bent á réttindi eigenda sjávarjarða er varða nýtingu auðlinda í netlögum. Þær ábendingar leiddu ekki til breytinga á frumvarpinu þar sem nægjanlega þótti tilgreint í frumvarpinu að strandsvæðisskipulag skyldi byggja á upplýsingum um viðkomandi svæði, að taka bæri tillit til nýtingar á svæðinu og að skipulag skyldi unnið í samráði við hagsmunaaðila. Ljóst er að við gerð skipulags ber einnig að taka mið af 72. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar eingöngu skerðingu á eignarréttindum ef almenningsþörf krefst þess. Hið sama á við um 75. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar eingöngu skorður á atvinnufrelsi manna ef almannahagsmunir krefjast. Í þessu sambandi skal bent á að skipulagsskylda á því svæði sem netlög ná til hvíla fyrst og fremst á sveitarfélögum samkvæmt skipulagslögum og því reynir fyrst og fremst á réttindi eigenda sjávarjarða við skipulagsgerð sveitarstjórna. Í frumvarpi þessu er engu að síður gert ráð fyrir að unnt sé að sækja bætur til ríkisins vegna skipulags í þeim tilvikum sem takmarkanir á eignarréttindum eru bótaskyldar í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar.

## **X. Mat á áhrifum.**

Eins og fram kemur í kafla IX í almennum athugasemdum við frumvarp þetta þá hefur frumvarpið fyrst og fremst áhrif á þá aðila sem hafa hagsmuni af nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða sem eru fyrirtæki sem stunda starfsemi á haf- og strandsvæðum, svo sem í sjávarútvegi, fiskeldi og ferðaþjónustu, umhverfisverndarsamtök og sveitarfélög. Eigendur sjávarjarða og almenningur hafa ekki síst hag af skynsamlegri nýtingu á haf- og strandsvæðum.

Frumvarpið hefur þau áhrif að í landsskipulagsstefnu, sem umhverfis- og auðlindaráðherra leggur fram á Alþingi, mun ætíð koma fram heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða auk þess sem þar verður mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag hverju sinni og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Þegar tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu hefur verið samþykkt á Alþingi myndast skylda til gerðar strandsvæðisskipulags, sem er á ábyrgð þess svæðisráðs sem ráðherra skipar. Er það því Alþingi sem tekur endanlega ákvörðun um það hvaða strandsvæði er skipulagt hverju sinni. Eins og nánar kemur fram í almennum athugasemdum við frumvarp þetta þá er ljóst er að þörfin fyrir skipulag á haf- og strandsvæðum er orðin knýjandi þar sem umfang og fjölbreytni atvinnustarfsemi á haf- og strandsvæðum Íslands hefur aukist á síðustu árum. Auk hefðbundinnar starfsemi hefur ýmis önnur starfsemi rutt sér til rúms eins og fiskeldi, skelrækt og ferðatengd starfsemi á borð við sjóstangveiði og hvalaskoðun. Einnig hefur verið unnið að prófunum á virkjun sjávarfalla úti fyrir suðurströndinni og að undirbúningi rannsókna á vinnslu olíu, gass og magnetíts. Prófanir á nýtingu vindorku eru einnig hafnar hér á landi, en víða erlendis er þekkt að staðsetja vindorkuver á haf- og strandsvæðum. Það er því ýmislegt sem bendir til þess að ásókn fjölbreyttrar starfsemi á haf- og strandsvæðum fari vaxandi og mikilvægt að stjórnvöld búi í haginn og bregðist við í tíma með viðeigandi áætlanagerð um nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum. Í úttekt á vegum sjávarútvegsráðuneytis sem gerð var árið 2011 kemur fram að mörg ráðuneyti og stofnanir fari með ábyrgð á strandsvæðum Íslands og að það skorti á yfirsýn yfir starfsemi á haf- og strandsvæðum. Skipulag á haf- og strandsvæðum og heildaryfirlit Skipulagsstofnunar yfir útgefin leyfi á þessum svæðum ætti að veita þá heildarsýn sem á skortir yfir starfsemi á haf- og strandsvæðum. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að frumvarpið gerir ráð fyrir að við skipulagsgerð sé litið til markmiðsákvæða frumvarpsins sem lúta m.a. að almannahagsmunum, sjálfbærri þróun, fjölbreyttri nýtingu og heildarsýn á málefni hafsins, samráði og samvinnu og faglegum vinnubrögðum.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um I. kafla.

Kaflinn fjallar um markmið frumvarpsins þar sem lögð er áhersla á þá þætti sem hafa mesta þýðingu við gerð og framkvæmd skipulags á haf- og strandsvæðum. Í kaflanum er einnig gerð grein fyrir efnislegu gildissviði frumvarpsins og mörkum þess svæðis sem það nær til. Að lokum eru lykilhugtök skilgreind.

Um 1. gr.

Um er að ræða mikilvægt ákvæði sem setur fram þau markmið og leiðarljós sem ber að fylgja við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum. Ákvæðinu ber þar með að fylgja við setningu reglugerðar með nánari ákvæðum um gerð skipulags á þessum svæðum. Markmiðsákvæðin byggja m.a. á þeim markmiðum sem koma fram í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 auk þess sem litið var til markmiðsákvæða skipulagslaga, nr. 123/2010.

Markmið í a-lið lýtur að hagsmunum almennings, þ.e. að í skipulagi séu efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi hafðar að leiðarljósi. Ákvæðið er nánast samhljóða a-lið 1. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.



B-liður kveður á um það markmið að skipulag veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu auðlinda haf- og strandsvæða sem byggist á heildarsýn á málefni hafsins, vistkerfisnálgun og vernd náttúru og menningarminja, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Ákvæðið er í samræmi við markmið í landsskipulagsstefnu 2015-2026 um skipulag á haf- og strandsvæðum þar sem gert er ráð fyrir að skipulag haf- og strandsvæða veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu á haf- og strandsvæðum um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Íslands. Í lið 4.1 í landsskipulagsstefnu segir nánar að skipulag nýtingar á haf- og strandsvæðum grundvallist á heildarsýn á málefni hafsins þar sem viðhaldið verði heilbrigðri, líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins. Skipulagsákvæðanir um staðbundna nýtingu á haf- og strandsvæðum byggist á vistkerfisnálgun og stuðli þannig að viðhaldi vistkerfa og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu (145. löggjafarþing 2015-2016, 101. mál, þskj. 101) segir að skipulagsgerð á haf- og strandsvæðum sé almennt ætlað að stuðla að vernd og viðhaldi vistkerfa, draga úr árekstrum ólíkrar starfsemi og stuðla að betri og upplýstari ákvarðanatöku. Ýmis konar starfsemi fari fram á þessum svæðum við Ísland og fyrirséð að aukin sókn verði í auðlindir þeirra. Samþætting verndar- og nýtingarsjónarmiða sé því mikilvæg til þess að stuðla að viðhaldi og verndun umhverfis og eflingu atvinnulífs. Skipulag haf- og strandsvæða gegni mikilvægu hlutverki sem grundvöllur fyrir efnahagslegri uppbyggingu með því að móta framtíðarsýn um sjálfbæra nýtingu svæða og áætla staðsetningu fyrir ákveðna starfsemi.

Í b-lið er gert ráð fyrir að nýting auðlinda haf- og strandsvæða byggist m.a. á vistkerfisnálgun. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni frá 2008 er fjallað um hugtakið vistkerfisnálgun. Þar kemur fram að vinnulag samningsins um líffræðilega fjölbreytni kristallast í vistkerfisnálgun, sem samþætti hugmyndafræði náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar við stjórnun og nýtingu lands og náttúrulegra auðlinda. Hugtakið er þar útskýrt sem auðlindanýting sem byggir á vísindalegri þekkingu á viðkomandi vistkerfi, eftirliti með ástandi þess og samræmdri heildarstjórnun á athöfnum manna til að viðhalda því ósködduðu. Í umsögn Hafrannsóknastofnunar til skipaðs starfshóps er bent á að fiskveiðiráðgjöf stofnunarinnar sé byggð á vistkerfisnálgun sem sé hluti af varúðarnálgun við stjórn fiskveiða og að megin stefið sé að stjórn nýtingar eigi að tryggja að ekki sé gengið það mikið á vistkerfið að gæði þess raskist varanlega í nútíð og framtíð. Vistkerfisnálgun eigi að leiða til sjálfbærrar nýtingar vistkerfisins, þ.m.t. fiskveiða.

Eins og í markmiðsákvæðum 1. gr. skipulagslaga er gert ráð fyrir í b-lið 1. gr. frumvarps þessa að sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum. Sjálfbær þróun er eitt af þeim fjórum leiðarljósum sem lögð eru til grundvallar í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026. Hugtakið sjálfbær þróun varð að alþjóðlegu viðfangsefni árið 1987 með skýrslunni „Our Common Future“ á vegum nefndar Sameinuðu þjóðanna, undir forystu Gro Harlem Brundtland. Í skýrslunni var hugtakið skilgreint sem sú þróun sem fullnægi þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Hugmyndin hefur síðar verið útfærð með nánari hætti, m.a. í reglum Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992, sem hefur að geyma grundvallarreglur í umhverfismálum.

Samræmd stefnumörkun umhverfisráðherra, sjávarútvegsráðherra og utanríkisráðherra um málefni hafsins var samþykkt í ríkisstjórn árið 2004. Þar kemur fram að stefna Íslands grundvallist á þremur stöðum, þ.e. Hafréttarsamningnum, hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og því sjónarmiði að stjórnun og ákvarðanatöku við verndun vistkerfa hafsins og nýtingu lifandi auðlinda hvíli á þeim ríkjum sem mestra hagsmuna eigi að gæta og

ákvæðanirnar snerta með beinum hætti. Meginmarkmið stefnu Íslands um málefni hafsins sé að viðhalda heilbrigði, líffræðilegum fjölbreytileika og sjálfbærni hafsins til að nýta megi lifandi auðlindir þess um alla framtíð. Í skýrslunni er m.a. vísað til stefnumiða og áhersluatriða í stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun frá 2002 sem snúa að málefnum hafsvæða, „Velferð til framtíðar – sjálfbær þróun í íslensku samfélagi“, stefnumörkun til 2020. Þar eru sett markmið og leiðir sem miða að hreinu hafi, takmörkun loftslagsbreytinga af manna völdum og vernd ósonlagsins, sjálfbærri nýtingu lifandi auðlinda hafsins og verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Áherslur stjórnvalda um umhverfisvernd og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda 2010-2013 eru settar fram í „Velferð til framtíðar – sjálfbær þróun í íslensku samfélagi, áherslur 2010-2013“. Þar eru sett í forgrunn nokkur nánar tilgreind atriði er varða sjálfbæra nýtingu auðlinda hafsins.

C-liður er í samræmi við c-lið 1. gr. skipulagslaga. Um er að ræða ákvæði sem minnir á mikilvægi réttaröryggis við gerð skipulags þar sem hafa þarf í huga réttindi einstaklinga og lögaðila og að ekki sé gengið lengra í að skerða þeirra réttindi en nauðsynlegt þykir með tilliti til almannahagsmuna.

D-liður á sér að hluta til fyrirmynd í d-lið 1. gr. skipulagslaga sem fjallar um samráð við almenning við gerð skipulagsáætlana. Í þessu ákvæði er fjallað um samráð og samvinnu við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila við skipulagsgerð. Nauðsynlegt þótti að kveða sérstaklega á um samráð við sveitarfélög, m.a. í ljósi þess að gert er ráð fyrir að strandsvæðisskipulag nái að hluta til yfir á lögsagnarumdæmi sveitarfélaga. Viðtækt samráð er nauðsynlegt við sveitarfélög við gerð skipulagsins og þá ekki síst vegna þess að þau eiga mikilla hagsmuna að gæta vegna nýtingar og verndar auðlinda á strandsvæðum sem liggja að þeirra svæðum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir beinni þátttöku viðkomandi sveitarfélaga við gerð strandsvæðisskipulags í svæðisráðum sem bera ábyrgð á gerð þess skipulags. Ljóst er þá að samráð við hagsmunaaðila er einnig afar mikilvægt, en þeir geta verið margvíslegir á þeim svæðum þar sem um fjölbreytta nýtingu er að ræða.

Orðalag í e-lið er sambærilegt orðalagi í e-lið 1. gr. skipulagslaga og dregur fram mikilvægi faglegs undirbúnings mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana. Í skipulagslögum er þó eingöngu vísað til útlits bygginga, forms og aðgengis fyrir alla. Frumvarp þetta takmarkast hins vegar ekki við þessa þætti og geta hér ekki síst átt við önnur sjónarmið eins og öryggissjónarmið sem eru afar mikilvæg m.a. þegar um er að ræða ákvörðun um vandasama mannvirkjagerð á hafi.

#### Um 2. gr.

Í greininni koma fram skilgreiningar á þeim helstu hugtökum frumvarpsins sem telja verður að þarfnist nánari skýringa við.

Frumvarpið gildir um skipulag haf- og strandsvæða þar sem gert er ráð fyrir mótun heildarstefnu um skipulag á þessum svæðum. Gert er ráð fyrir að hugtakið haf- og strandsvæði feli í sér allt það svæði sem gildissvið frumvarpsins nær til, þ.e. svæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum efnahagslögunnar, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Í 3. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn er að finna skilgreiningu á efnahagslögsögunni.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða sé einn hluti af landsskipulagsstefnu, en um hana er kveðið í skipulagslögum. Skilgreiningin á heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða tekur mið af þessari nálgun og skilgreiningu skipulagslaga á hugtakinu landsskipulagsstefna.

Í 5. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um hverfisvernd í strandsvæðisskipulagi þar sem talin er þörf á að vernda tiltekin svæði vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsins. Í skipulagslögum er einnig kveðið á um hverfisvernd og felur hugtakið þar í sér ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja. Skilgreining 2. gr. frumvarpsins á hugtakinu hverfisvernd tekur mið af þessari skilgreiningu skipulagslaga, nr. 123/2010.

Hugtakið strandsvæðisskipulag er skipulagsáætlun fyrir tiltekið strandsvæði þar sem kemur fram áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnýtingu og vernd á tilteknu svæði. Þar er gerð grein fyrir því hvers konar framkvæmdir falla að nýtingu á svæðinu. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Landfræðileg afmörkun skipulagsins inn á land er sú sama og kemur fram í gildissviði 3. gr. frumvarpsins, þ.e. hún afmarkast af línu sem mörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð. Miðast sú afmörkun við að strandsvæðisskipulag nái yfir náttúrulegt áhrifasvæði sjávar við ströndina með tilliti til flóða, ágjafar og hækkunar sjávarborðs og geti jafnframt tekið á samspili landnýtingar við strönd og nýtingar utan við ströndina. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að afmörkun strandsvæðisskipulags verði ákveðin í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Skilgreiningin á hugtakinu strandsvæðisskipulag tekur mið af hugtakinu skipulagsáætlun í skipulagslögum, nr. 123/2010, sem er skilgreind sem áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Forsendum ákvarðana er einnig lýst.

#### Um 3. gr.

Lagt er til að lögin gildi um skipulag haf- og strandsvæða þar sem mörkuð er stefna um nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Hér er átt við hvers kyns nýtingu eða vernd allra þeirra auðlinda sem finna má á þessum svæðum með þeim undantekningum sem ákvæðið tiltekur. Gildissviðið takmarkast af ákvæðum ýmissa sérлага sem kveða á um ákvarðanatöku um tiltekna nýtingu. Má þar nefna heimildir ráðherra sjávarútvegsmála til að takmarka eða banna fiskeldi í fjörðum, flóum eða svæðum sem teljast sérlega viðkvæm, sbr. 6. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi. Við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum ber að taka tillit til slíkra bannsvæða. Í Lögfræðiorðabók með skýringum, sem gefin var út af Lagastofnun Háskóla Íslands og bókaútgáfunni Codex 2008, er hugtakið auðlind skilgreint sem náttúruauðæfi, uppspretta auðs (sbr. auðlindir Íslendinga felast m.a. í nytjastofnum sjávar). Einnig hvers konar frumefni, efnasambönd og orka sem vinna má úr jörðu, hvort heldur í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi og án tillits til hitastigs sem þau kunna að finnast við, sbr. 1. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Nýting vindorku á hafi gæti því t.d. fallið undir auðlindanýtingu sem unnt er að marka stefnu um í skipulagi samkvæmt 3. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að í skipulagi haf- og strandsvæða verði mörkuð stefna um nýtingu og vernd auðlinda sem segja má að vissu leyti að séu staðbundnar og má þar nefna sem dæmi fiskeldi, efnistöku og ýmis konar mannvirkjagerð. Í slíkum tilvikum er um að ræða vernd og nýtingu sem unnt er að staðsetja á skipulagi. Í ljósi þessa er undanskilin gildissviði frumvarpsins vernd og nýting fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins. Hér er um að ræða málaflokk sem heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þrátt fyrir að vernd og nýting fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins séu undanskilin frumvarpinu er afar mikilvægt við gerð skipulags á

haf- og strandsvæðum að upplýsingar um slíka vernd og nýtingu liggi fyrir til að unnt sé að taka tillit til hennar við skipulagsgerð.

Lagt er til að lögin nái til svæðis frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum efnahagslögunnar, sbr. 3. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Það að gildissviðið nái að ytri mörkum efnahagslögsögunnar samræmist 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, þar sem segir að landsskipulagsstefna geti tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu.

Verði frumvarp þetta að lögum er mikilvægt við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum að gætt sé samræmis við skipulagsáætlanir sveitarfélaga og þá starfsemi sem fyrir er á þeim svæðum sem tilheyra lögsagnarumdæmum sveitarfélaga og skylt er að skipuleggja samkvæmt skipulagslögum. Því er í frumvarpinu lagt til að skipulag á haf- og strandsvæðum nái að litlum hluta yfir lögsagnarumdæmi sveitarfélaga, þ.e. landmegin að línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð. Lögsagnarumdæmi sveitarfélaga ná á haf út 115 m frá stórstraumsfjörumáli eða stórstraumsfjöruborði. Þar sem þessi afmörkun leiðir til ákveðinnar skörunar á skipulagsáætlunum sveitarfélaga og strandsvæðisskipulagi þarf strandsvæðisskipulagið að vera í fullu samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga hvað varðar umrætt svæði. Tillaga um línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð byggir á umsögnum til skipaðs starfshóps við gerð frumvarps þessa, svo sem umsögn Veðurstofu Íslands og frekara samráði við þá stofnun um útfærslu markanna.

#### Um II. kafla.

Í kaflanum er fjallað um stjórn og framkvæmd skipulagsmála á haf- og strandsvæðum. Eins og í skipulagslögum er gert ráð fyrir að ráðherra fari með yfirstjórn þessara mála og Skipulagsstofnun sé ráðherra til aðstoðar. Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í stjórnarráði Íslands fer umhverfis- og auðlindaráðuneyti með mál er varða skipulagsmál, þar á meðal skipulag haf- og strandsvæða, og fer því umhverfis- og auðlindaráðherra með yfirstjórn málaflokksins.

Haf- og strandsvæði utan netlaga eru utan lögsagnarumdæma sveitarfélaga og því á forræði ríkisins. Í kafla þessum er fjallað um svæðisráð sem er ætlað að bera ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags, en þau eru skipuð fulltrúum þeirra ráðherra sem viðfangsefni frumvarpsins snertir helst, sem og viðkomandi sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Einnig er fjallað um hlutverk Skipulagsstofnunar, sem er að mörgu leyti sambærilegt og í skipulagslögum, nr. 123/2010, en stofnunin hefur einnig mikilvægu hlutverki að gegna við gerð strandsvæðisskipulags og heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða.

#### Um 4. gr.

Í greininni er fjallað um þau stjórnvöld sem fara með stjórn og framkvæmd skipulagsmála á haf- og strandsvæðum.

1. mgr. er sambærileg 1. mgr. 3. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Í 2. mgr. kemur fram að svæðisráð annist gerð strandsvæðisskipulags. Í ljósi þess að það svæði sem strandsvæðisskipulag getur tekið til er að langmestu leyti á forræði ríkisins er gert ráð fyrir að svæðisráðin séu að meirihluta skipuð fulltrúum þeirra ráðherra sem fara með málaflokka sem varða helst vernd og nýtingu á þessum svæðum. Til að fulltrúarnir starfi

ættíð innan síns umboðs þurfa þeir að vera í góðu samráði við viðkomandi ráðherra við gerð strandsvæðisskipulagsins þar sem teknar er mikilvægar ákvarðanir um vernd og nýtingu tiltekinna svæða. Hagsmunir aðliggjandi sveitarfélaga eru einnig miklir við gerð strandsvæðisskipulags þar sem ákvarðanir um vernd og nýtingu í fjörðum og flóum og sú atvinnustarfsemi sem er þar til staðar snertir sveitarfélögin með beinum hætti. Því er gert ráð fyrir að þau taki einnig þátt í ákvarðanatöku um gerð strandsvæðisskipulags og eigi fulltrúa í svæðisráðum. Um svæðisráðin vísast að öðru leyti til athugasemda við 13. gr.

Í 3. mgr. er fjallað nánar um hlutverk Skipulagsstofnunar. Eins og fram kemur í skipulagslögum er stofnuninni ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim. Henni er auk þess ætlað að vera svæðisráðum til ráðgjafar og annast gerð strandsvæðisskipulags í þeirra umboði. Gert er ráð fyrir að faglega vinnan við gerð strandsvæðisskipulags verði í höndum Skipulagsstofnunar en öll ákvarðanatöku um gerð skipulagsins í höndum viðkomandi svæðisráða. Um hlutverk Skipulagsstofnunar er að öðru leyti vísað til skipulagslaga eftir því sem við á. Þar er fjallað um hlutverk Skipulagsstofnunar í 4. gr. laganna. Samkvæmt því ákvæði er hlutverk stofnunarinnar m.a. að veita upplýsingar og leiðbeiningar um skipulagsmál, láta í té umsagnir um ágreiningsmál á sviði skipulagsmála, gera tillögu að landsskipulagsstefnu, stuðla að og standa fyrir rannsóknum á sviði skipulagsmála í samvinnu við hlutadeigandi stofnanir og hagsmunaaðila, svo og að annast eða stuðla að útgáfu upplýsinga um þau mál, framfylgja ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum og taka á móti skipulagsáætlunum og gera þær aðgengilegar öllum með stafrænum hætti. Gert er ráð fyrir að eftir því sem við á taki þau hlutverk sem Skipulagsstofnun hefur samkvæmt skipulagslögum ekki eingöngu til skipulagsmála á því svæði sem tilheyrir lögsagnarumdæmum sveitarfélaga heldur einnig til skipulagsmála á haf- og strandsvæðum.

#### Um III. kafla.

Í kaflanum er fjallað um skyldu til gerðar skipulags á haf- og strandsvæðum og þau meginsjónarmið sem ber að hafa í huga við gerð heildarstefnu og skipulags á þessum svæðum. Auk þess er fjallað um framkvæmdir og aðra starfsemi, sem skulu samræmast skipulagi á haf- og strandsvæðum, og þær skyldur sem hvíla á leyfisveitendum í því sambandi.

#### Um 5. gr.

Greinin fjallar um skipulagsskyldu og er sambærileg 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Í 1. mgr. er fjallað um skyldu til gerðar heildarstefnu á haf- og strandsvæðum. Gert er ráð fyrir að heildarstefnan verði hluti af landsskipulagsstefnu skv. skipulagslögum, en skv. 10. gr. þeirra laga ber ráðherra að leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Þessu til samræmis er í 19. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga sem gerir ráð fyrir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt uppfærð stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Í samræmi við 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að heildarstefnan nái frá ytri mörkum línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumflóð að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Um þá afmörkun er nánar vísað til athugasemda við 3. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu til gerðar strandsvæðisskipulags, en hún nær til þeirra afmörkuðu strandsvæða sem kveðið er á um hverju sinni í heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum. Þessi skylda er nátengd þeirri skyldu sem kveðið er á um 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins þar sem segir að í heildarstefnu skuli mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu

svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Skyldan til gerðar strandsvæðisskipulags hvílir á svæðisráði þegar það hefur verið skipað af ráðherra í samræmi við 13. gr.

3. mgr. er sambærileg 2. másl. 1. mgr. 12. gr. skipulagslaga þar sem segir 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. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins skal öll nýting og vernd auðlinda haf- og strandsvæða, þ.m.t. mannvirkjagerð á slíkum svæðum og aðrar framkvæmdir og umferð sem hefur áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess eða hefur áhrif á aðra nýtingu og vernd, vera í samræmi við heildarstefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og strandsvæðisskipulag þar sem það er fyrir hendi. Nauðsynlegt þótti að hafa slíkan fyrirvara hvað varðar strandsvæðisskipulag sökum þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að strandsvæðisskipulag fyrir einstök svæði verði til á einhverjum árafjölda og miðist við þörfina hverju sinni. Því má gera ráð fyrir að þrátt fyrir gildistöku frumvarpsins verði gefin út leyfi á einstökum svæðum án þess að strandsvæðisskipulag hafi verið gert fyrir svæðið. Ófært er að slíkt geti komið í veg fyrir útgáfu leyfa. Þeim opinberu aðilum sem sjá um leyfisútgáfu á haf- og strandsvæðum ber að sjá til þess við útgáfu leyfa að ákvæði 3. mgr. sé framfylgt auk þess sem þeir sem nýta haf- og strandsvæði með þeim hætti sem kveðið er á um í greininni ber að framfylgja henni.

Auk þeirrar skyldu sem hvílir á leyfisveitendum að gæta þess að útgefin leyfi séu í samræmi við skipulag er í 3. mgr. lögð sú skylda á þá að tilkynna Skipulagsstofnun um útgefin leyfi. Ástæðan þar að baki er sú að útgáfa leyfa og eftirlit með leyfisskyldri starfsemi er á hendi ýmissa stofnana sem heyra undir nokkur ráðuneyti og skortir því á yfirsýn yfir starfsemi og framkvæmdir á þessum svæðum. Samhliða er lögð sú skylda á Skipulagsstofnun að birta upplýsingar um öll útgefin leyfi í landupplýsingagátt á vefsíðu stofnunarinnar. Telja verður að með þessu móti náist heildarsýn yfir þá leyfisskyldu starfsemi sem á sér stað á þessum svæðum sem er upplýsandi fyrir einstaka leyfisveitendur við meðferð leyfisumsókna og eftirlit sem og aðra aðila sem þarfnast slíkra upplýsinga.

Samkvæmt 4. mgr. skal í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulagi m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. 4. mgr. er sambærileg 1. másl. 3. mgr. 12. gr. skipulagslaga sem fjallar um þau meginsjónarmið sem skulu koma fram í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í athugasemdum við það ákvæði segir að með því sé lögð áhersla á mikilvægi þess að ljóst sé þegar stefna er tekin til framtíðar hver staðan sé.

Í 5. mgr. er dregið fram mikilvægi samráðs við gerð heildarstefnunnar og strandsvæðisskipulags, sbr. 2. mgr. 11. gr. skipulagslaga um málsmeðferð vegna landsskipulagsstefnu og 4. mgr. 12. gr. sömu laga hvað varðar samráð við gerð skipulagsáætlana.

Í 6. mgr. er kveðið á um að við gerð heildarstefnu og strandsvæðisskipulags skuli gera grein fyrir áhrifum hennar og einstakra stefnumiða á umhverfið með umhverfismati, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina komi. Ákvæðið er sambærilegt 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga þar sem segir að við gerð skipulagsáætlana skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunar og einstakra stefnumiða hennar á umhverfið, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina komi, og umhverfismati áætlunarinnar, ef við eigi. 6. mgr. 5. gr. frumvarpsins er einnig í samræmi við 4. mgr. 11. gr. skipulagslaga sem kveður á um umhverfismat landsskipulagsstefnu. Nánar er kveðið á um umhverfismat slíkra áætlana í lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

7. mgr. fjallar um svæði sem talin er þörf á að vernda vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð strandsvæðisskipulags, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, þ.e. með svokallaðri hverfisvernd. Um hverfisvernd er einnig kveðið í skipulagslögum þar sem hugtakið felur í sér verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi. Samkvæmt skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, sem sett er með stoð í skipulagslögum, ber í skipulagsáætlunum að gera grein fyrir helstu ástæðum hverfisverndar og hvaða skilmálar gilda um framkvæmdir og umgengni. Gert er ráð fyrir að hverfisvernd á haf- og strandsvæðum kveði á um ákveðnar takmarkanir á nýtingu til verndar svæðinu en leiði ekki af sér að öðru leyti sérstakar verndaraðgerðir.

#### Um IV. kafla.

Kaflinn fjallar um heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Gerð er grein fyrir því að stefnan skuli vera hluti af landsskipulagsstefnu og skapi grundvöll fyrir gerð strandsvæðisskipulags.

#### Um 6. gr.

Greinin fjallar um heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Samkvæmt 1. mgr. skal heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða vera hluti af landsskipulagsstefnu samkvæmt skipulagslögum og skal hún þar ávallt uppfærð. Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum en hún felur í sér samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál. Í tillögunni skal felast endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Í landsskipulagsstefnu eru samþætтар átlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Um málsmeðferð vegna landsskipulagsstefnu er nánar fjallað í 11. gr. skipulagslaga. Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu var í fyrsta sinn samþykkt á Alþingi vorið 2016 sem landsskipulagsstefna 2015-2026 og þar er skipulagsmál á haf- og strandsvæðum ein af fjórum megináherslum stefnunnar. Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í heildarstefnu verði lagður grundvöllur fyrir gerð strandsvæðisskipulags í samræmi við markmið laganna.

Samkvæmt 2. mgr. skal í heildarstefnu mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Ákvörðun um hvar skuli gera strandsvæðisskipulag mun því hvíla á Alþingi í kjölfar framlagningar á tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu á þinginu. Við slíka ákvörðun ber að líta til þess á hvaða svæðum hagsmunaárekstrar eru hvað mestir og þar með þörfin á samþættingu ólíkrar nýtingar og verndarsjónarmiða. Einnig ber að líta til þeirra markmiða sem getið er um í 1. gr. Einnig er gert ráð fyrir að í heildarstefnunni verði tekin afstaða til ákvarðana svæðisráðs um að fresta tilteknum hluta af strandsvæðisskipulagi vegna óvissu um atriði sem talið er að geti haft veruleg áhrif á framkvæmd skipulagsins. Í heildarstefnunni er mögulegt að mæla fyrir um að sá hluti strandsvæðisins skuli skipulagður, m.a. sökum þess að nýjar upplýsingar liggja fyrir um svæðið sem gerir mögulegt að skipuleggja það.

Um landsskipulagsstefnu og gerð hennar er að mestu fjallað í III. kafla skipulagslaga og reglugerð nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu, sem sækir stoð sína í ákvæði skipulagslaga. Þar er m.a. fjallað um gerð tillögu um landsskipulagsstefnu, skipun

ráðgjafarnefndar um landsskipulagsstefnu, gerð lýsingar á verkefninu, kynningu og samráð við mótun stefnunnar, umhverfismat, auglýsingu tillögunnar og endanlega afgreiðslu hennar. Í ljósi þess að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða skal vera hluti af landsskipulagsstefnu er í 3. mgr. gert ráð fyrir að um heildarstefnuna fari að öðru leyti samkvæmt ákvæðum skipulagslaga um landsskipulagsstefnu.

#### Um V. kafla.

Í kaflanum er fjallað um strandsvæðisskipulag og þá málsmeðferð sem gildir við gerð þess. Nánar tiltekið er fjallað um innihald strandsvæðisskipulags, ábyrgð á gerð þess og afgreiðslu, kynningu og samráð, auglýsingar, afgreiðslu og gildistöku. Þá er einnig gerð grein fyrir málsmeðferðinni hvað varðar breytingar á strandsvæðisskipulagi.

#### Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um form og efni strandsvæðisskipulags og á hverju strandsvæðisskipulag skuli byggja.

Samkvæmt 1. mgr. er strandsvæðisskipulag skipulagsáætlun sem gerð er fyrir tiltekið afmarkað strandsvæði sem tilgreint er í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Ekki er að finna í lögum skilgreiningu á hugtakinu strandsvæði en strandsjór er skilgreindur í 3. gr. laga nr. 36/2011 sem yfirborðsvatn landmegin við línu sem dregin er einni sjómílu utan grunnlínu landhelginnar og nær inn að ytri mörkum árósvatns. Sömu skilgreiningu er að finna í 6. gr. laga nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin gildi um svæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð og er því gert ráð fyrir að strandsvæðisskipulag nái að þeirri línu. Ekki þótti þörf á því að skilgreina sérstaklega ytri mörk strandsvæða á haf út en gera má ráð fyrir að við mótun tillögu um heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða verði litið til fyrrgreindrar afmörkunar á strandsjó eins og hún kemur fram í ákvæðum laga um stjórn vatnamála og laga um umhverfisábyrgð, þ.e. eina sjómílu utan grunnlínu landhelginnar.

Í 1. mgr. er gert er ráð fyrir að í strandsvæðisskipulagi sé sett fram stefna og ákvæði varðandi nýtingu og vernd auðlinda viðkomandi svæðis. Í ákvæðinu er tilgreind sú nýting og vernd sem helst kemur til greina, en hún er ekki tæmandi talin. Mikilvægt er að strandsvæðisskipulagið sé í samræmi við þau markmið sem koma fram í 1. gr. og í því sambandi er lögð áhersla á að tekið sé tillit til sjálfbærrar þróunar, áhrifa á umhverfið og ásýnd þess, öryggissjónarmiða sem og annarra skipulagsforsendna sem þurfa að liggja fyrir vegna starfsemi eða framkvæmda á svæðinu. Eins og í skipulagslögum er hér lögð sérstök áhersla á að sjálfbær þróun sé ætíð höfð að leiðarljósi.

Í 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga er lögð sú skylda á sveitarfélög að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytingu á þeim, og eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu. Í 2. mgr. 7. gr. frumvarps þessa er gengið skrefi lengra þar sem gert er ráð fyrir að strandsvæðisskipulag skuli byggja á og vera í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða, en heildarstefnan er hluti af landsskipulagsstefnu.

Í 2. mgr. er lögð áhersla á mikilvægi þess að gæta samræmis við aðrar skipulagsáætlanir, svo sem annað strandsvæðisskipulag sem getur tengst viðkomandi svæði, t.d. vegna nálægðar við það. Einnig ber að gæta samræmis við skipulagsáætlanir sveitarfélaga og þá sérstaklega hvað varðar svæði þar sem skipulagsáætlanir sveitarfélaga og strandsvæðisskipulag skarast, en það svæði ber sveitarstjórnnum að skipuleggja samkvæmt



skipulagslögum og tilheyrir það lögsagnarumdæmum viðkomandi sveitarfélaga. Það þarf því að gæta þess að strandsvæðisskipulagið sé, hvað varðar það svæði, í fullu samræmi við gildandi skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga. Um er að ræða svæði sem nær frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að mörkum netlaga, sem eru 115 m frá stórstraumsfjörumáli eða stórstraumsfjöruborði landareignar. Til að unnt sé að gæta samræmis við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga er mikilvægt að svæðisráð eigi samráð við viðkomandi sveitarstjórnir við gerð strandsvæðisskipulagsins. Með skipulagsáætlunum sveitarfélaga er hér átt við aðal- og svæðisskipulag skv. skipulagslögum. Við vinnslu á frumvarpi þessu lagði fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í skipuðum starfshópi sérstaka áherslu á mikilvægi innbyrðis samræmis milli skipulagsáætlana eins og fram kemur í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, hvað varðar skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Samkvæmt 2. mgr. ber við gerð strandsvæðisskipulags að taka mið af stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum lögbundnum ákvörðunum um nýtingu og vernd haf- og strandsvæða þar sem tiltekin starfsemi er t.d. takmörkuð eða bönnuð. Sem dæmi um þetta má nefna reglugerð nr. 524/2008 um afmörkun siglingaleiða, svæði sem ber að forðast og tilkynningarskyldu skipa fyrir Suðvesturlandi. Samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi og lögum nr. 90/2011 um skeldýrarækt getur ráðherra tekið ákvörðun um staðbundið bann við fiskeldi eða skeldýrarækt í fjörðum, flóum eða á viðkvæmum svæðum. Einnig mætti nefna lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála þar sem m.a. er kveðið á um gerð vatnaáætlunar, aðgerðaáætlunar og vöktunaráætlunar sem gert er ráð fyrir að innihaldi mikilvægar upplýsingar, m.a. um ástand vatnshlota og aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að ná fram tilteknum umhverfismarkmiðum. Eins og fram kemur í athugasemdum við 3. gr. þá fellur utan gildissviðs frumvarpsins nýting og vernd fiskistofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, að undanskilinni nýtingu sem háð er leyfi til efnistöku og eldi eða ræktun nytjastofna. Við gerð strandsvæðisskipulags verður því ekki mótuð stefna hvað varðar slíka vernd og nýtingu sem undanskilin er gildissviðinu. Eins og áður sagði þá skal jafnframt við skipulagsgerðina gæta þess að taka mið af stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum lögbundnum ákvörðunum um nýtingu á þessu sviði þar sem tiltekin starfsemi er t.d. takmörkuð eða bönnuð, sbr. reglugerð nr. 632/2013 um bann við hvalveiðum á tilteknum svæðum sem sett er skv. 4. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar. Gera má ráð fyrir að slíkar ákvarðanir séu teknar og ný stjórnvaldsfyrirmæli sett eftir að strandsvæðisskipulag tekur gildi og hafa þau fullt gildi þrátt fyrir að fara mögulega í bága við upplýsingar sem hafa legið fyrir við gildistöku skipulagsins. Frekari upptalningu löggjafar á sviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis má finna í 4. kafla í athugasemdum við lagafrumvarp þetta.

Eins og kveðið er á um í skipulagslögum um gerð skipulagsáætlana er í 3. mgr. gert ráð fyrir að á skipulagsupprætti strandsvæðisskipulags sé sett fram sú stefna og ákvæði sem koma fram í skipulagsgreinargerð fyrir skipulagssvæðið að svo miklu leyti sem það getur átt við. Hið sama á við hvað varðar kröfu um að slíkt skipulag sé unnið á stafrænu formi og gert aðgengilegt með stafrænum hætti.

Um gerð og framsetningu strandsvæðisskipulags er einnig fjallað í 5. gr. frumvarpsins og því er í 3. mgr. að öðru leyti vísað til þeirrar greinar.

Samkvæmt 4. mgr. er strandsvæðisskipulag háð staðfestingu ráðherra. Um endanlega afgreiðslu og gildistöku strandsvæðisskipulags er nánar fjallað í 11. gr. og athugasemdum um greinina.

Um 8. gr.

Greinin fjallar um ábyrgð á gerð og afgreiðslu strandsvæðisskipulags. Þegar í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða hefur verið kveðið á um gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu svæði skipar ráðherra svæðisráð í samræmi við 13. gr. Þegar svæðisráðið hefur verið skipað ber það ábyrgð á því að gert verði strandsvæðisskipulag fyrir svæðið í samræmi við heildarstefnuna.

Um 9. gr.

Í greininni er lögð sú skylda á svæðisráð að taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu þegar það hefur vinnu við gerð strandsvæðisskipulags. Um er að ræða sambærilega kröfu og við gerð skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum. Í lýsingu skulu koma fram áherslur svæðisráðs, upplýsingar um forsendur og fyrirbyggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart stjórnvöldum, almenningi og öðrum hagsmunaaðilum. Ætla má að þessi málsmeðferð leiði til gagnsærrar vinnu við skipulagsgerðina frá upphafi hennar þegar skipulagstillagan er á hugmyndastigi. Hér er lögð rík áhersla á að almenningur, aðrir hagsmunaaðilar og stjórnvöld geti kynnt sér alveg frá upphafi hugmyndir svæðisráðsins að strandsvæðisskipulagi og fái tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum og athugasemdum við viðkomandi svæðisráð. Með þessu vinnulagi ætti viðkomandi svæðisráð að geta aflað upplýsinga og sjónarmiða sem flestra aðila strax frá upphafi meðan tillagan er enn í mótun.

Í ákvæðinu er lögð sérstök áhersla á samráð við viðkomandi sveitarfélög um samræmingu skipulags strandsvæða og skipulagsáætlana skv. skipulagslögum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að viðkomandi sveitarfélög hafi einn fulltrúa í svæðisráði og taki þannig þátt í gerð strandsvæðisskipulags. Þrátt fyrir það getur þurft að funda sérstaklega með viðkomandi sveitarstjórnnum til að samræma strandsvæðisskipulag við skipulagsáætlanir sveitarfélaganna, sérstaklega í þeim tilvikum sem um nokkur sveitarfélög er að ræða.

Um 10. gr.

Greinin fjallar um auglýsingu tillögu að strandsvæðisskipulagi þegar hún hefur verið afgreidd í svæðisráði.

Samkvæmt 1. mgr. ber svæðisráði að taka til afgreiðslu auglýsingu tillögu að strandsvæðisskipulagi þegar tillagan liggur endanlega fyrir.

Í 2. mgr. er kveðið á um birtingu auglýsingar tillögunnar. Sama krafa er gerð hér og með auglýsingu á skipulagsáætlunum skv. skipulagslögum, þ.e. að tillagan sé auglýst með áberandi hætti. Svæðisráð hafa því val um þá fjölmiðla sem þau nýta til að auglýsa tillöguna. Hér er þó sérstaklega tekið fram að hún skuli auglýst bæði í svæðisbundnum fjölmiðli og á landsvísi, en mikilvægt er að tillagan nái til allra mögulegra hagsmunaaðila sökum þess að um fjölbreytta starfsemi getur verið að ræða á viðkomandi svæði sem til stendur að skipuleggja. Þá er gerð krafa um auglýsingu í Lögbirtingarblaði, en sama krafa er gerð varðandi tillögu að skipulagsáætlunum í skipulagslögum. Hið sama á við um þá kröfu að tillagan liggja frammi hjá Skipulagsstofnun og verði aðgengileg á netinu. Í 2. mgr. er einnig gerð krafa um að tillagan liggja frammi á skrifstofu hlutaðeigandi sveitarfélags eða á öðrum opinberum stað. Er það því háð mati svæðisráðs hverju sinni hvort hentugra sé að láta tillöguna liggja hjá sveitarfélögum eða öðrum stað, en við slíkt mat ber að hafa í huga að tillagan nái til sem flestra sem mögulega eiga hagsmuna að gæta.

3. mgr. fjallar um efni auglýsingar og er hún sama efnis og 24. gr. og 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga þar sem fjallað er um efni auglýsingar á svæðisskipulagstillögu og aðalskipulagstillögu.

#### Um 11. gr.

Í greininni er kveðið á um afgreiðslu og gildistöku strandsvæðisskipulags að lokinni auglýsingu og athugasemdafresti vegna tillögunnar, sbr. 10. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ber svæðisráði að fjalla um strandsvæðisskipulagstillögu á nýjan leik þegar frestur til athugasemda skv. 10. gr. er liðinn. Eins og gildir almennt um skipulagsáætlanir skv. skipulagslögum ber svæðisráði að taka afstöðu til framkominna athugasemda og meta í kjölfarið hvort gera skuli breytingar á tillögunni.

Ef svæðisráð telur að á tilteknu svæði sé til staðar óvissa um atriði sem geta haft veruleg áhrif á framkvæmd skipulagsins getur svæðisráð frestað skipulagi þess svæðis, sbr. 2. mgr. Dæmi um atriði sem geta valdið óvissu um framkvæmd skipulags er ef mikilvægar upplýsingar skortir um strandsvæðið. Mikilvægt er að frestun á tilteknum hluta skipulagsins verði endurskoðuð við gerð heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða, þ.e. þegar vinna við nýja landsskipulagsstefnu hefst. Um þetta atriði er nánar fjallað í 4. másl. 2. mgr. 6. gr.

Að loknu því ferli sem kveðið er á um í 1. og 2. mgr. er í 3. mgr. gert ráð fyrir að svæðisráð taki tillögu að strandsvæðisskipulagi til afgreiðslu. Þegar tillagan hefur verið samþykkt ber að senda hana til ráðherra ásamt athugasemdum og umsögn svæðisráðs um þær innan tólf vikna frá því að athugasemdafresti lauk. Þá ber að senda þeim sem gerðu athugasemdir afgreiðslu og umsögn svæðisráðs um athugasemdir og auglýsa niðurstöðu svæðisráðs. Um er að ræða sambærilegt ákvæði og er í 2. mgr. 32. gr. skipulagslaga varðandi afgreiðslu aðalskipulags. Gert er þó ráð fyrir að tillaga um strandsvæðisskipulag sé send ráðherra í stað Skipulagsstofnunar eins og gert er ráð fyrir í skipulagslögum hvað varðar aðal- og svæðisskipulag.

Samkvæmt 4. mgr. ber ráðherra að meta lögmæti tillögu svæðisráðs um strandsvæðisskipulag þegar hún berst honum. Grundvallaratriði við það mat er hvort tillagan sé í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Ráðherra ber einnig að meta það hvort tillagan sé að öðru leyti haldin einhverjum form- eða efnisgalla. Í því sambandi þarf m.a. að líta til þess hvort allir tímafrestir hafi verið virtir við gerð tillögunnar, hvort samráð hafi verið haft við gerð tillögunnar og eftir atvikum hvort tillagan sé í samræmi við önnur lög og stjórnvaldsfyrirmæli og aðrar lögbundnar ákvarðanir stjórnvalda. Telji ráðherra að synja beri tillögunni staðfestingar þar sem tillagan sé haldin form- eða efnisgalla ber honum að óska umsagnar svæðisráðs um þá annmarka sem hann telur á tillögunni áður en hann tekur ákvörðun um hvort að hann staðfestir tillöguna eða synjar henni staðfestingar.

Eins og gildir um skipulagsáætlanir skv. skipulagslögum öðlast staðfest strandsvæðisskipulag gildi við birtingu þess í B-deild Stjórnartíðinda.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. er fjallað um þá málsmeðferð sem ber að viðhafa við breytingu á strandsvæðisskipulagi.

Eins og fram kemur í 13. gr. þá er gert ráð fyrir að svæðisráð séu eingöngu starfandi meðan unnið er að gerð strandsvæðisskipulags eða endurskoðun þess eins og mælt er fyrir um í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Hlutverki svæðisráðs er því lokið við gildistöku strandsvæðisskipulags. Við gildistöku þess tekur við það hlutverk

Skipulagsstofnunar að fylgjast með stöðu skipulagsmála á umræddu svæði. Telji Skipulagsstofnun að aðstæður kalli á að breytingar séu gerðar á strandsvæðisskipulagi, t.d. nýjar upplýsingar um viðkomandi svæði, ber henni að gera grein fyrir þeirri afstöðu stofnunarinnar með tilkynningu til ráðherra, sbr. 1. mgr. Fallist ráðherra á sjónarmið stofnunarinnar skipar hann nýtt svæðisráð sem hefur það hlutverk að meta þær upplýsingar sem liggja fyrir og viðeigandi málsmeðferð í framhaldinu í samræmi við önnur ákvæði frumvarps þessa.

Samkvæmt 2. mgr. er meginreglan sú að um málsmeðferð vegna breytingar á gildandi strandsvæðisskipulagi fari eins og um nýtt skipulag sé að ræða, sbr. nánar 9.-11. gr.

Í 3. mgr. er fjallað um málsmeðferð vegna óverulegra breytinga á strandsvæðisskipulagi. Um er að ræða sambærilegt ákvæði og 2. mgr. 36. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sem fjallar um óverulega breytingu á aðalskipulagi. Tilgangurinn með ákvæðinu er að einfalda málsmeðferð vegna breytinga sem þurfa í eðli sínu ekki sömu umfjöllun og verulegar breytingar á strandsvæðisskipulagi. Hér kemur það í hlut svæðisráðs að meta það hvort tiltekin breyting á strandsvæðisskipulagi geti talist óveruleg. Við það ber að taka mið af því hvort hún hafi verulegar breytingar á nýtingu umrædds svæðis í för með sér eða sé líkleg til að hafa mikil áhrif á einstaka aðila eða hafa áhrif á stór svæði.

4. og 5. másl. 3. mgr., sem fjallar um málsmeðferð ráðherra þegar honum berst tillaga svæðisráðs um óverulega breytingu á strandsvæðisskipulagi, er sambærileg ákvæðum 4. og 5. másl. 2. mgr. 36. gr. skipulagslaga, sem fjallar um málsmeðferð Skipulagsstofnunar vegna tillögu um óverulega breytingu á aðalskipulagi.

#### Um VI. kafla.

Kaflinn fjallar um skipan svæðisráðs þegar gera þarf strandsvæðisskipulag fyrir tiltekið strandsvæði í samræmi við heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Einnig er fjallað um ráðgjafarnefnd fagstofnana sem ætlað er að starfa með svæðisráðum og Skipulagsstofnun og vera þeim til ráðgjafar.

#### Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um skipan svæðisráðs. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að landsskipulagsstefna feli ætíð í sér heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða þar sem lagður er grundvöllur fyrir gerð strandsvæðisskipulags og mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað. Þegar landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt á Alþingi ber ráðherra skv. 1. mgr. að skipa svæðisráð sem skal annast gerð strandsvæðisskipulags í samræmi við heildarstefnuna.

Samkvæmt 2. mgr. getur fjöldi í svæðisráði verið mest sjö manns. Gert er ráð fyrir að svæðisráðin starfi að meginreglu til eingöngu meðan þau vinna við gerð strandsvæðisskipulagsins eða endurskoðun þess og því er hlutverki þeirra lokið þegar skipulagið hefur tekið gildi. Ráðherra skipar þó nýtt svæðisráð ef gera þarf breytingar á viðkomandi strandsvæðisskipulagi eftir gildisstöku þess.

Gert er ráð fyrir í 3. mgr. að svæðisráðið sé skipað fulltrúum þeirra ráðherra sem helst fara með þá málaflokka er varða nýtingu og vernd auðlinda á haf- og strandsvæðum. Lögð er á það áhersla að fulltrúar í svæðisráði séu þar í umboði sinna ráðherra og þurfa því að sjá til þess að viðkomandi ráðherra sé vel upplýstur um alla ákvarðanatöku í svæðisráði. Gert er ráð fyrir að fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðherra verði formaður svæðisráðsins og ráðherra orku- og ferðamála, ráðherra sjávarútvegsmála og ráðherra samgöngumála hafi hver einn fulltrúa í svæðisráði. Sökum hagsmuna sveitarfélaga af nýtingu þeirra auðlinda sem eru

á þeim strandsvæðum sem að þeim liggja er einnig gert ráð fyrir einum fulltrúa viðkomandi sveitarfélags í svæðisráði og einum fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Séu aðliggjandi sveitarfélög fleiri en eitt koma viðkomandi sveitarstjórnir sér saman um tvo fulltrúa til að tilnefna í svæðisráðið. Einnig er gert ráð fyrir tilnefningu á varamönnum allra aðila.

Í 4. mgr. er lagt til að Skipulagsstofnun annast faglega gerð strandsvæðisskipulags í umboði svæðisráða og veiti þeim að öðru leyti faglega ráðgjöf vegna þeirra starfa. Í því sambandi ber að hafa í huga að ekki eru gerðar sérstakar kröfur til faglegrar kunnáttu eða hæfni fulltrúa í svæðisráði og er það því í höndum tilnefningaraðila hvaða hæfniskröfur þeir gera til sinna fulltrúa. Gert er ráð fyrir að svæðisráðið hafi aðstöðu til funda hjá Skipulagsstofnun og að stofnunin útvegi þeim starfsmann til að annast skipulagningu funda.

Samkvæmt 5. mgr. þarf samþykki meirihluta fulltrúa í svæðisráði til að mál sem eru þar til afgreiðslu teljist samþykkt. Sökum þess að vernd og nýting auðlinda haf- og strandsvæða er á málefnasviði allra þeirra ráðherra sem hafa fulltrúa í svæðisráði er jafnframt lagt til að samþykki þeirra allra þurfi til að afgreiðsla í svæðisráði teljist samþykkt.

#### Um 14. gr.

Í greininni er kveðið á um ráðgjafarnefnd fagstofnana sem er ætlað að starfa með svæðisráðum og Skipulagsstofnun við framkvæmd laganna. Fyrirmyndin að ráðgjafarnefndinni er sótt í lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Í 1. mgr. eru taldar upp þær helstu stofnanir sem eru taldar koma að málefnum er varða vernd og nýtingu auðlinda á haf- og strandsvæðum. Ákvæðið útilokar þó ekki að aðrar stofnanir geti hér komið til greina.

Eins og fram kemur í 2. mgr. er ráðgjafarnefndinni ætlað að vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar og er þá helst um að ræða ráðgjöf í tengslum við gerð strandsvæðisskipulags. Í því sambandi er mikilvægt að nefndin leggi fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð strandsvæðisskipulags og upplýsingar um hvaða gögn liggja fyrir.

#### Um VII. Kafla.

Í kaflanum er fjallað um þær reglugerðir sem gert er ráð fyrir að ráðherra setji til nánari útfærslu á einstökum ákvæðum laganna, m.a. reglur um gerð strandsvæðisskipulag. Einnig er þar að finna almennt bótaákvæði vegna bótaskylds tjóns í kjölfar gerðar strandsvæðisskipulags og breytinga á því. Að lokum er fjallað um heimildir til að leggja fyrirspurnir fyrir Skipulagsstofnun vegna tiltekinna framkvæmda eða starfsemi og einnig er kveðið á um þær breytingar sem telja verður rétt að gera á ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, vegna frumvarps þessa.

#### Um 15. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um setningu reglugerða á grundvelli laganna og efni þeirra.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari reglur um gerð strandsvæðisskipulags, en um gerð strandsvæðisskipulags, kynningu og samráð er fjallað í 9. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að í reglugerðinni verði m.a. kveðið nánar á um efni og kynningu lýsingar. Um þessi atriði er fjallað í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, hvað varðar skipulagsáætlanir sveitarfélaga, svo sem hvernig lýsing skuli sett fram, hvaða þættir þurfi að koma fram í lýsingu, með hvaða hætti skuli kynna lýsinguna og hvað skuli koma þar fram. Í 1. mgr. er einnig gert ráð fyrir að í reglugerð sé kveðið nánar á um efni og framsetningu strandsvæðisskipulags og samráð og kynningu við gerð og afgreiðslu skipulagsins. Um slík atriði er einnig fjallað í skipulagsreglugerð hvað varðar skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Samkvæmt 2. mgr. er ráðherra heimil setning reglugerðar með nánari ákvæðum um hlutverk og starfsemi ráðgjafarnefndar fagstofnana, en um þær er fjallað í 14. gr. frumvarpsins. Hið sama á við um skipan, hlutverk og starfsreglur svæðisráðs. Um heimildarákvæði er að ræða og er það því háð mati ráðherra hverju sinni hvort þörf sé á nánari reglum um ráðgjafarnefndina og svæðisráðin.

Í ljósi þess að Skipulagsstofnun er fagstofnun skipulagsmála er mikilvægt að ráðherra óski eftir tillögum stofnunarinnar eins og kveðið er á um í 3. mgr., þegar til stendur að setja reglugerð á grundvelli laganna. Einnig er lagt til að ráðherra hafi samráð um setningu reglugerðanna við þau ráðuneyti sem gert er ráð fyrir að eigi fulltrúa í svæðisráði og Samband íslenskra sveitarfélaga.

#### Um 16. gr.

Greinin hefur að geyma ákvæði um rétt til bóta vegna strandsvæðisskipulags eða breytinga á því. Við skipulagsgerð eru teknar ákvarðanir um nýtingu og vernd auðlinda á haf- og strandsvæðum sem geta haft áhrif á þá starfsemi sem fyrir er á svæðinu og þar með atvinnuréttindi einstakra aðila. Frumvarp þetta getur því haft áhrif á atvinnuréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar. Almenn tæla þær skerðingar sem leiða af skipulagi í sér almenna takmörkun á eignarréttindum sem ekki er skylt að bæta. Hins vegar kunna slíkar takmarkanir að fela í sér bótaskylda skerðingu og því er í 16. gr. gert ráð fyrir möguleika á greiðslu bóta í samræmi við ákvæði 72. gr. stjórnarskrár.

Í ljósi þess að um mikilvæga hagsmuni getur verið að ræða á strandsvæðum er í 2. mgr. lagt til að þeir sem telja sig eiga rétt til bóta hafi rúman tíma til að kynna sér strandsvæðisskipulag eftir að það hefur verið birt til að meta hvort tilefni sé til að leggja fram bótakröfu við ráðherra, þ.e. sex mánuði frá birtingu skipulagsins. Ákvæði 2. másl. 2. mgr. um skyldu ríkisins til að annast um að dómkvaddir verði matsmenn til að ákveða bætur í þeim tilvikum sem það viðurkennir bótaskyldu og ekki næst samkomulag um bætur, er í samræmi við þá skyldu sem hvílir á sveitarfélögum skv. 2. mgr. 51. gr. a skipulagslaga, nr. 123/2010.

#### Um 17. gr.

Fyrirmyndin að greininni er í 8. mgr. 6. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sem fjallar um fyrirspurn til Skipulagsstofnunar um hvort tiltekin framkvæmd falli í einhvern flokk framkvæmda sem heyra undir lögin. Ber stofnuninni að leita upplýsinga um framkvæmdina hjá framkvæmdaraðila og leyfisveitanda. Í frumvarpi þessu er þó ekki gert ráð fyrir ákvarðanatöku af hálfu stofnunarinnar í tengslum við slíkar fyrirspurnir.

Tilgangurinn með ákvæðinu er að stuðla að skilvirku eftirliti með því að öll starfsemi og framkvæmdir séu í samræmi við gildandi strandsvæðisskipulag. Fáir Skipulagsstofnun fyrirspurnir í samræmi við ákvæðið aukast líkurnar á því að hún hafi upplýsingar um starfsemi eða framkvæmdir sem samræmast ekki skipulagi. Ástæður fyrir slíku geta verið með ýmsum hætti, t.d. að ekki hefur verið sótt um tilskilin leyfi eða hugsanlega að leyfisveitandi hafi ekki gætt nægjanlega að samræmi við gildandi strandsvæðisskipulag. Hafi Skipulagsstofnun upplýsingar um slíkt getur hún leiðbeint viðkomandi framkvæmdar- eða rekstraraðila og leyfisveitanda.

Um 18. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að lögin taki strax gildi. Ekki er talin þörf á að fresta gildistöku þeirra í ljósi þess að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að unnið sé að strandsvæðisskipulagi fyrr en kveðið hefur verið á um gerð slíks skipulags á tilteknu strandsvæði í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heildarstefnan verður hluti af landsskipulagsstefnu. Samkvæmt skipulagslögum leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Gera má ráð fyrir að tillaga umhverfis- og auðlindaráðherra að næstu landsskipulagsstefnu verði lögð fram á Alþingi á árinu 2018.

Um 19. gr.

Í greininni eru lagðar til þær breytingar sem gera þarf á skipulagslögum, nr. 123/2010, í tilefni af frumvarpi þessu. Um er að ræða breytingar á III. kafla laganna, sem fjallar um landsskipulagsstefnu, nánar tiltekið 10. og 11. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 10. gr. skipulagslaga eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða breytingu á 2. mgr., sem kveður á um að í landsskipulagsstefnu eigi að samþætta áætlanir opinberra aðila um málaflokka er varða landnotkun. Tillagan felur það í sér að undir ákvæðið falli einnig áætlanir um nýtingu haf- og strandsvæða, enda gerir frumvarpið ráð fyrir að heildarstefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu. Einnig er lögð til breyting á 3. mgr. 10. gr. laganna. Í ákvæðinu eins og það er í dag segir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands. Hér er lagt til að í landsskipulagsstefnu skuli einnig uppfæra heildarstefnu um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Er það í samræmi við 6. gr. frumvarpsins þar sem segir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð heildarstefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum.

Í greininni er að lokum lagt til að í 1. mgr. 11. skipulagslaga verði kveðið með skýrum hætti á um að þegar ráðherra felur Skipulagsstofnun að vinna tillögur að landsskipulagsstefnu setji hann fram hverjar áherslur landsskipulagsstefnu skuli vera. Telja verður að tillaga þessi sé í samræmi við ákvæði skipulagslaga um landsskipulagsstefnu, en hún er auk þess í samræmi við framkvæmdina eins og hún er í dag og ákvæði 7. gr. reglugerðar nr. 1011/2011 um landsskipulagsstefnu. Ennfremur er lagt til að ráðherra leggi fram sameiginlega áherslu með þeim helstu ráðherrum sem fara með nýtingu auðlinda haf- og strandsvæða, um það á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað hverju sinni. Hér er um að ræða þá ráðherra sem gert er ráð fyrir að eigi fulltrúa í svæðisráði. Telja verður mikilvægt að ráðherrarnir setji fram sameiginlega áherslu um það hvaða strandsvæði þurfi hverju sinni að njóta forgangs hvað varðar gerð strandsvæðisskipulags. Við slíka ákvörðun ber að líta til 2. mgr. 6. gr. þar sem segir að við ákvörðun um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða strandsvæðisskipulag skuli endurskoðað skuli hafa forgang þau svæði þar sem er brýnt að samþætta ólíka nýtingu og verndarsjónarmið. Einnig ber að líta til markmiða laganna.