

## Frumvarp til laga

### um skipulag haf- og strandsvæða.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

#### I. KAFLI

##### Almenn ákvæði.

###### 1. gr.

###### Markmið.

Markmið laga þessara er:

- 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,
- 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; enn fremur taki skipulag mið af áhrifum vegna loftslagsbreytinga,
- að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,
- að tryggja samráð og samvinnu við sveitarfélög um skipulag strandsvæða og samræmi þess við skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum,
- að tryggja samráð við almenning og aðra hagsmunaaðila við skipulagsgerð,
- að tryggja faglegan undirbúning framkvæmda á haf- og strandsvæðum.

###### 2. gr.

###### Gildissvið.

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

Lög þessi ná til haf- og strandsvæða frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð út að ytri mörkum efnahagslögunnar.

###### 3. gr.

###### Orðskýringar.

- Haf- og strandsvæði:* Svæði frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögunnar.
- Netlög:* Sjávarbelti 115 m út frá stórstraumsfjöruborði landareignar.

3. *Stefna um skipulag haf- og strandsvæða*: Sá hluti landsskipulagsstefnu sem fjallar um samræmda stefnu ríkisins í skipulagsmálum á haf- og strandsvæðum og þar sem grundvöllur er lagður fyrir gerð strandsvæðisskipulags.
4. *Strandsvæði*: Svæði frá netlögum að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997.
5. *Strandsvæðisskipulag*: Skipulagsáætlun fyrir tiltekið strandsvæði þar sem koma fram markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnýtingu og vernd á tilteknu svæði og hvers konar framkvæmdir falla að nýtingu á svæðinu. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Skipulagssvæði strandsvæðisskipulags nær frá netlögum að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Önnur afmörkun strandsvæðisskipulags er ákveðin í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða hverju sinni.

## 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 bera ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags.

Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Hún er svæðisráðum til ráðgjafar og annast gerð strandsvæðisskipulags í þeirra umboði og þá málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum þessum auk þess sem hún fylgist með þróun í starfsemi og öðrum athöfnum sem hafa áhrif á skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Þá gerir stofnunin tillögu að stefnu um skipulag haf- og strandsvæða sem hluta af landsskipulagsstefnu. Um hlutverk Skipulagsstofnunar að öðru leyti fer samkvæmt ákvæðum skipulagslaga eftir því sem við á.

#### 5. gr.

#### *Svæðisráð.*

Þegar stefna 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. Þegar strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi eða endurskoðun þess hefur farið fram er hlutverki svæðisráðs lokið. Ef gera þarf breytingu á strandsvæðisskipulagi skv. 14. gr. skipar ráðherra nýtt svæðisráð.

Ráðherra er fer með orkumál og ferðamál, ráðherra er fer með sjávarútvegsmál og ráðherra er fer með samgöngumál 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 er fer með umhverfismál og auðlindamál 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 aðstoðu og starfsmann vegna funda svæðisráðanna.

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

6. gr.

*Ráðgefandi aðilar.*

Þær fagstofnanir sem fara með málaflokka er varða nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum skulu vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um atriði sem undir lög þessi heyra. Hið sama á við vatnasvæðisnefndir samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Þessum aðilum ber að leggja fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulags samkvæmt lögum þessum og upplýsingar um hvaða gögn liggja fyrir. Þær fagstofnanir sem um er að ræða eru m.a. Ferðamálastofa, Fiskistofa, Hafrannsóknastofnun, Landhelgisgæslan, Mannvirkjastofnun, Matvælastofnun, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Samgöngustofa, Umhverfisstofnun, Veðurstofa og Vegagerðin.

III. KAFLI

**Skipulagsskylda og framkvæmd skipulags.**

7. gr.

*Skipulagsskylda.*

Skylt er að marka stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Skipulagsskylda á strandsvæðum tekur til þeirra afmörkuðu strandsvæða sem kveðið er á um í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. 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 breytir ásýnd þess eða hefur áhrif á aðra nýtingu og vernd, skal vera í samræmi við stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og strandsvæðisskipulag þar sem það er fyrir hendi.

Í strandsvæðisskipulagi skal m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu og forsendum þeirrar stefnu sem það felur í sér og gera grein fyrir áhrifum þess og einstakra stefnumiða á umhverfið með umhverfismati, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma. Við gerð strandsvæðisskipulags skal leita eftir sjónarmiðum og tillögum viðkomandi stjórnvalda, almennings og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu. Sérstakt samráð skal haft við viðkomandi sveitarfélög um samræmingu skipulags strandsvæða og skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum.

8. gr.

*Framkvæmd skipulags.*

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 birtir stofnunin upplýsingar um leyfin í landupplýsingagátt á vef Skipulagsstofnunar.

Heimilt er að leggja 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.

## IV. KAFLI

**Stefna um skipulag haf- og strandsvæða.**

## 9. gr.

*Stefna um skipulag haf- og strandsvæða.*

Í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða 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. Þar 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. Í þeim tilvikum þegar gerð tiltekins hluta af strandsvæðisskipulagi hefur verið frestað, sbr. 2. mgr. 13. gr., skal sú ákvörðun endurskoðuð við gerð stefnunnar og þar mælt fyrir um hvort umrætt svæði skuli skipulagt eða hvort því skuli frestað til lengri tíma.

Stefna um skipulag haf- og strandsvæða skal vera hluti af landsskipulagsstefnu samkvæmt skipulagslögum. Þar skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Um stefnu um skipulag haf- og strandsvæða fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum skipulagslaga um landsskipulagsstefnu.

## V. KAFLI

**Strandsvæðisskipulag.**

## 10. gr.

*Strandsvæðisskipulag.*

Strandsvæðisskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað strandsvæði sem tilgreint er í stefnu 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, þar á meðal 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 byggt á og vera í samræmi við stefnu 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 samkvæmt lögunum. Við gerð strandsvæðisskipulags skal jafnframt gæta samræmis við skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum. Einnig ber að taka mið af stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum lögbundnum ákvörðunum um nýtingu og vernd haf- og strandsvæða þar sem tiltekin starfsemi er til dæmis 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 eru 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 7. gr. og nánari ákvæði í reglugerð um skipulagsgerðina.

Strandsvæðisskipulag er háð staðfestingu ráðherra.

## 11. 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. Svæðisráð skal bera drög að lýsingu undir fagstofnanir og viðkomandi vatnasvæðisnefndir, sbr. 6. gr. Þegar samkomulag liggur fyrir í svæðisráði um lýsingu á gerð strandsvæðisskipulagsins skal hún kynnt opinberlega og skal svæðisráðið leita eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila og einstakra sveitarfélaga um efni hennar.

## 12. 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 landsvísi. Tillagan skal einnig auglýst í Lögbirtingablaðinu. Tillagan skal liggja frammi hjá Skipulagsstofnun og vera aðgengileg á vef auk þess sem hún skal liggja frammi hjá aðliggjandi sveitarfélögum eða á öðrum opinberum stað.

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.

## 13. 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. 12. 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 stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, sbr. 4. másl. 1. mgr. 9. 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. 12. 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 hafna staðfestingu hennar. Við yfirferð tillögunnar metur hann hvort á henni séu form- eða efnisgallar, þar á meðal hvort tillagan sé í samræmi við stefnu 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.

14. 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 5. 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. 11.–13. gr.

Nú telur svæðisráð að þær breytingar sem gera þarf á gildandi strandsvæðisskipulagi séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 11.–13. 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 skv. 11.–13. gr.

VI. 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 jafnframt heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um 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 rétthafa á viðkomandi svæði, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skal rétthafi eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir.

Rétthafar 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.  
*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

18. gr.  
*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Skipulagslög, nr. 123/2010, með síðari breytingum:*
  - a. 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.
  - b. Við 2. másl. 3. mgr. 10. gr. laganna bætist: og stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum, sbr. lög um skipulag haf- og strandsvæða.
  - c. Við 1. másl. 1. mgr. 11. gr. laganna bætist: og setur fram hverjar áherslur landsskipulagsstefnu skuli vera.
  - d. Á eftir 1. másl. 1. mgr. 11. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra skal setja 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.
  - e. Við lög bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:  
Prátt fyrir 18. gr. laganna er heimilt að greiða þriðjung kostnaðar við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði úr Skipulagssjóði, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum um skipulag haf- og strandsvæða.
2. *Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, með síðari breytingum:*
  - a. Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætist: og skal samræmast skipulagi samkvæmt skipulagslögum, eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða sé um strandsvæði að ræða.
  - b. Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Hafi tillaga að strandsvæðisskipulagi verið auglýst er Umhverfisstofnun heimilt að fresta afgreiðslu á beiðni þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir viðkomandi svæði. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
3. *Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum:*
  - a. Við 3. mgr. 5. gr. a laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Sú starfsemi sem sótt er um starfsleyfi fyrir skal vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum, eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða sé um að ræða strandsvæði.
  - b. Við 4. mgr. 6. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er leyfisveitanda heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  - c. Á eftir 3. másl. 6. gr. a laganna koma þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Sú starfsemi sem sótt er um starfsleyfi fyrir skal vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum, eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða sé um að ræða strandsvæði. Hafi tillaga að strandsvæðisskipulagi verið auglýst er leyfisveitanda heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.

4. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum:*
- Á eftir orðinu „sveitarfélags“ í 1. málsl. 2. mgr. 10. gr. laganna kemur: eða Skipulagsstofnunar, sé um að ræða strandsvæði utan netlaga.
  - Á eftir orðunum „flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar“ í 3. málsl. 2. mgr. 10. gr. laganna kemur: og Skipulagsstofnunar vegna mannvirkja á strandsvæðum þar sem í gildi er strandsvæðisskipulag.
  - Við 2. málsl. 11. gr. laganna bætist: eða strandsvæðisskipulag sé um að ræða strandsvæði utan netlaga.
  - Við 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laganna bætist: eða strandsvæðisskipulagi sé um að ræða strandsvæði utan netlaga.
  - Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Leyfisveitandi getur frestað afgreiðslu leyfisumsóknar sé um að ræða mannvirkjagerð á strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
5. *Lög um fiskeldi, nr. 71/2008, með síðari breytingum:*
- Við 3. mgr. 4. gr. a laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er leyfisveitendum heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir viðkomandi svæði. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  - Á eftir 2. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:  
Skilyrði fyrir útgáfu rekstrarleyfis er að fyrirhuguð starfsemi samræmist skipulagi á svæðinu samkvæmt skipulagslögum, eða lögum um skipulag haf- og strandsvæða sé um strandsvæði að ræða.
6. *Lög um skeldýrarækt, nr. 90/2011, með síðari breytingum:*
4. málsl. 3. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Þá skal fylgja yfirlýsing bygginga- og/eða skipulagsfulltrúa sveitarfélags, eða Skipulagsstofnunar sé um að ræða strandsvæði utan netlaga, um að mannvirki sem er áformað að nota við skeldýrarækt sé í samræmi við skipulag.
  - Við 3. mgr. 7. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er Matvælastofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  5. málsl. 4. mgr. 9. gr. laganna orðast svo: Þá skal fylgja umsókn yfirlýsing bygginga- og/eða skipulagsfulltrúa sveitarfélags, eða Skipulagsstofnunar sé um að ræða strandsvæði utan netlaga, um að mannvirki sem er áformað að nota við skeldýrarækt séu í samræmi við skipulag.
  - Við 4. mgr. 9. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er Matvælastofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
7. *Raforkulög, nr. 65/2003, með síðari breytingum:* Á eftir 2. mgr. 34. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:



Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst, er Orkustofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.

8. *Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1993, með síðari breytingum:*
  - a. Við 1. mgr. 2. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða skal útgefið leyfi samræmast strandsvæðisskipulagi. Hafi tillaga að strandsvæðisskipulagi verið auglýst er Umhverfisstofnun heimilt að fresta afgreiðslu á beiðni þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir viðkomandi svæði. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  - b. Í stað 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Leyfi til hagnýtingar efna á, í eða undir hafsbotni skal samræmast strandsvæðisskipulagi sé um að ræða strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Leyfið skal bundið við ákveðið svæði og gilda til ákveðins tíma sem ekki má vera lengri en 30 ár.
  - c. Við 2. mgr. 4. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst, er Orkustofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
9. *Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001, með síðari breytingum:*
  - a. Við 2. mgr. 4. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er Orkustofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  - b. Við 4. mgr. 7. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða þar sem tillaga að strandsvæðisskipulagi hefur verið auglýst er Orkustofnun heimilt að fresta afgreiðslu á leyfisumsókn þar til strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi fyrir svæðið. Frestunin skal þó ekki vera lengri en sjö mánuðir nema sérstakar ástæður mæli með því.
  - c. Við 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Varði umsókn um leyfi strandsvæði samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða skal útgefið leyfi samræmast strandsvæðisskipulagi.
10. *Hafnalög, nr. 61/2003, með síðari breytingum:*
  - a. Við 1. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Tillögu hafnarstjórnar skal einnig eftir atvikum beint til Skipulagsstofnunar eða svæðisráðs, ef í gildi er strandsvæðisskipulag fyrir svæðið eða gert er ráð fyrir gerð þess í landsskipulagsstefnu.
  - b. Á eftir orðunum „viðkomandi sveitarfélag“ í 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: og gildandi strandsvæðisskipulag samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða.

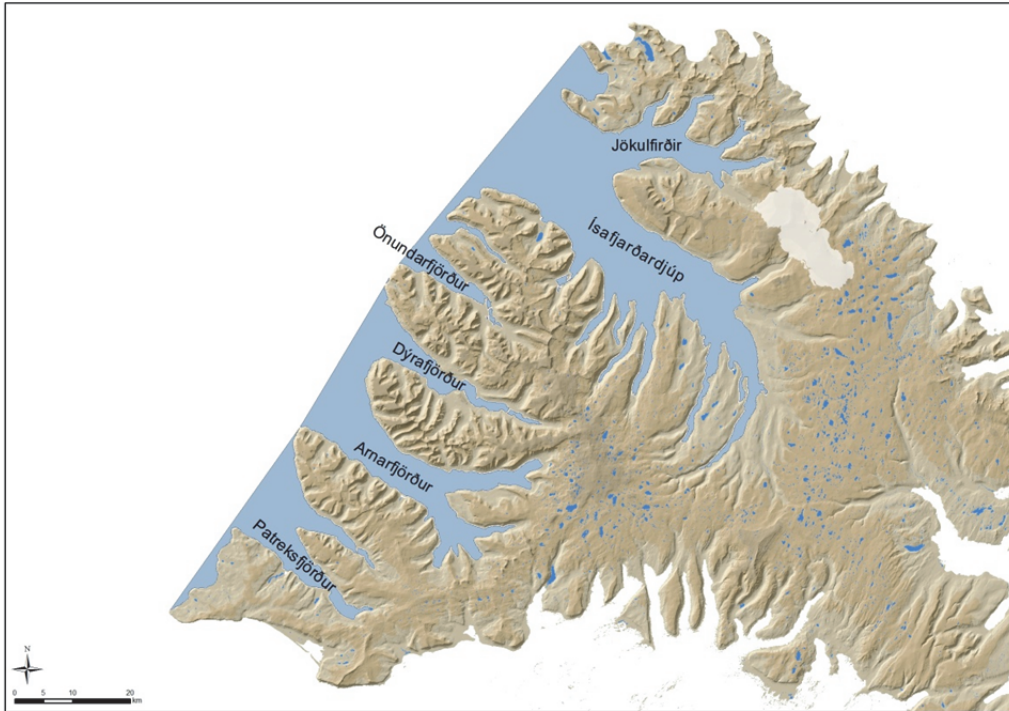
#### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Þrátt fyrir að í lögum þessum sé kveðið á um að í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða skuli mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag, sbr. 1. mgr. 9. gr., skal 1. janúar 2018 hafin vinna við gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum. Ráðherra skal því eigi síðar en 1. janúar 2018 skipa svæðisráð til að gera strandsvæðisskipulag fyrir

Vestfirði frá Bjargtöngum að Straumnesi eins og það er nánar afmarkað á uppdrætti í viðauka við ákvæði þetta. Mæli sérstakar ástæður með því skal skipuðu svæðisráði heimilt að vinna að strandsvæðisskipulaginu í áföngum með því að fresta gerð skipulagsins fyrir ákveðin svæði innan Vestfjarða.

## Viðauki.

### Strandsvæðisskipulag á Vestfjörðum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða.



### Greinargerð.

#### 1. 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 landbúnaðarráðherra 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, svo sem 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 sjálfbærán 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 nefndaráli umhverfis- og samgöngunefndar um málið frá 10. mars 2016 (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 hlutaðeigandi 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 landbúnaðarráðherra, 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 Fjóla 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.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í 1. kafla hér á undan er gerð grein fyrir þeirri þörf sem nú er 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.

## 3. Almenn um skipulagslöggjöf og landsskipulagsstefnu.

Fyrstu skipulagslög á Íslandi voru sett árið 1921 og tóku til kaupþúna 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 enn fremur ráð fyrir að mannvirkjagerð og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyti ásýnd þess séu í samræmi við skipulagsáætlanir. Í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun. Þar eru sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl. Samkvæmt skipulagslögum skiptast skipulagsáætlanir sveitarfélaga í þrjá flokka; svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Svæðisskipulag er skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaþróun 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 áliti 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 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, 14. tölul. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, 3. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, og 5. tölul. 3. gr. laga um skeldýrarækt, nr. 90/2011. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að innri mörk strandsvæðisskipulags miðist við netlög. Í ljósi þess að netlög tilheyra lögsagnarumdæmi sveitarfélaga og að skipu-

lagsskylda þeirra nær til netlaga er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að gætt sé samræmis við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga.

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 eru 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 7. kafla greinargerðarinnar og í skýringum við einstakar greinar þess er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að stefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu og að við hverja endurskoðun landsskipulagsstefnu verði stefnan ávallt uppfærð.

#### **4. Löggjöf sem tengist skipulagi á haf- og strandsvæðum.**

##### *4.1. Almenn.*

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, svo sem vegna efnisnýtingar, umhverfisverndarsinnar, fræðimenn, sveitarfélög og almenningur. Í skýrslu nefndarinnar er einnig að finna yfirlit yfir löggjöf sem tengja má stjórnun strandsvæða. Samþæringlegt yfirlit er einnig að finna í greinargerð Skipulagsstofnunar um stöðu haf- og strandsvæðisskipulags frá 2012.

##### *4.2. Löggjöf innanríkisráðuneytisins.*

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 1/2017 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 sjúkortagerð. Þar að auki fer innan-



veiðar, nr. 26/1949, 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 dragnotaveiðar til að stuðla að hagkvæmri nýtingu fiskstofna og getur m.a. ákveðið að leyfi séu bundin við ákveðið svæði, sjá lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Hið sama á við um grásleppuveiðar, sbr. 7. gr. laganna. Ráðherra er einnig samkvæmt 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 neðansjárstrengjum 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 um fiskeldi, nr. 71/2008, og lög um skeldýrarækt, nr. 90/2011. Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, 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 samkvæmt lögnum við það magn.

Hafrannsóknastofnun var sett á fót með lögum um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, nr. 112/2015, sem tóku gildi 1. júlí 2016. Hin nýja stofnun tók við verkefnum Veiðimálastofnunar 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, svo sem varðandi sjálfbæra nýtingu á lifandi auðlindum í sjó og ferskvatni. Stofnunin sinnir einnig vöktun á eðlisþáttum sjávar, svo sem hita, seltu og straumum, og vaktar einnig og kannar botndýralíf. Hafrannsóknastofnun hefur heimildir samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, til að ákveða skyndilokun svæða. Í samræmi við hlutverk stofnunarinnar býr hún yfir upplýsingum sem eru mikilvægar við gerð skipulags á haf- og strandsvæðum, svo sem 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, stjórnslu og eftirlit samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, lögum um fiskrækt, nr. 58/2006, o.fl. og sér um upplýsingaöflun á sínu sviði. Fiskistofa veitir ýmiss konar leyfi fyrir veiðum og getur einnig takmarkað þær. Stofnunin setur til að mynda 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, dragnotaveiða og grásleppuveiða og leyfi til veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum.

Í samræmi við lög nr. 87/2003 fer Orkustofnun með stjórnslu 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 stjórnslu sem stofnuninni er falin með

sérlögum, sbr. lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, vatnalög, nr. 15/1923, raforkulög, nr. 65/2003, lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, og lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Matvælastofnun sinnir stjórnsýsluverkefnum samkvæmt lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, 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 samkvæmt lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Stofnunin sér um útgáfu leyfa, skráningu á starfsemi og eftirlit með henni og fer einnig með þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðaþjónustu. Samkvæmt lögnum er leyfisskyld starfsemi öll starfsemi og þjónusta ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa.

#### 4.4. Löggjöf umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með málaflökk skipulagsmála, þar á meðal skipulag á haf- og strandsvæðum. Ráðuneytið fer einnig með ýmsa aðra málaflökka sem snerta skipulag á haf- og strandsvæðum, svo sem umhverfismat framkvæmda og áætlana, mannvirkjamál, náttúruvernd, varnir gegn landbroti, mengunarvarnir, sjálfbærni viðmið og ráðgjöf um vernd og nýtingu auðlinda, líffræðilega fjölbreytni, rannsóknir á náttúru og auðlindum, málefni norður-slóða, 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 um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. 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 stjórnvaldsáskvarðanir á grundvelli laga nr. 106/2000 og laga nr. 105/2006 og gefur út álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Umhverfisstofnun starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um stofnunina og hefur afar fjölþættu hlutverki að gegna samkvæmt 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, svo sem laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, og laga um loftslagsmál, nr. 70/2012. 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, þar á meðal verndarsvæða í hafi, og ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði.

Mannvirkjastofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga um mannvirki, nr. 160/2010, og laga um brunavarnir, nr. 75/2000, 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 með mannvirkjagerð á hafi vegna kolvetnisleitar og vinnslu og hefur eftirlit með framkvæmd laga um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996.



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

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur m.a. það hlutverk samkvæmt lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, að stunda rannsóknir á sjávardýrum, m.a. undir merkjum verkefnisins *Botndýr á Íslandsmiðum* (BIOICE) og eins samræmda flokkun náttúru landsins í vistgerðir og mat á verndargildi, þ.m.t. í fjörum. Stofnunin hefur einnig það mikilvæga hlutverk að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda.

## 5. Erlend löggjöf um hafskipulag.

### 5.1. 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 náttúrufræði, stjórnkerfi og lagaumhverfi hafa haft áhrif á útfærslur í einstökum löndum. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/89/ESB 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 nákvæmlega 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.

### 5.2. 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, svo sem endurnýjanlega orku, fiskveiðar, fiskeldi og verndun. Enn fremur 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 eðlisrænum 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.

### 5.3. Svíþjóð.

Við vinnslu þessa 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 sjómílar). 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 þar af leiðandi 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 ítarlegri reglna á grundvelli laganna í sérstakri reglugerð.

### 5.4. Noregur.

Í norskum lögum er ekki fjallað um hafskipulag. Ríkisstjórn Noregs vinnur hafskipulagsáætlanir, sem eru lagðar fram til ákvörðunar á 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 stefnu-mörkun um hafið og endurskoðun fyrirbyggjandi skipulagsáætlana um hafsvæðin.

### 5.5. Danmörk.

Í Danmörku nær ábyrgð sveitarstjórnna 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 Søfartsstyrelsen 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.

### 5.6. 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.

## 6. 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 er 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 endurspeglar 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 Norðaustur-Atlantshafsins, kveður á um samstarf 15 ríkja og tekur til innsævis, landhelgi, efnahagslögsögu og úthafs hafsvæðisins. Samningurinn öðlaðist gildi 1998 en Ísland gerðist aðili að samningnum 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 Helsinki-ráðanna 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. Frá árinu 2003 hafa verið haldnar ráðstefnur á vegum OSPAR og gefið út fræðslufni um skipulag hafsvæða og alþjóðasamvinnu, auk þess sem ein af nefndum samtakanna sinnir þessu viðfangsefni.

Ísland gerðist aðili að MARPOL árið 1985 en sá samningur tók gildi 1983. MARPOL er alþjóðasamningur 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.

Alþjóðahafrannsóknaráðið (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-Atlantshafi. Ein af vinnufundum 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 erfðaauðlinda 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, en hann var 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. Kyoto-bókunin við loftslagssamninginn kvað á um skyldu um 40 þróaðra ríkja, þar á meðal 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.

## 7. Meginefni frumvarpsins.

### 7.1. Ný löggjöf.

Frumvarp þetta felur í sér sérlög um gerð skipulags á haf- og strandsvæðum. 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 varð 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 langmestu leyti er á landi. Auk þessa eru hafsvæðin utan netlaga á forræði ríkisins og því þörf á öðru fyrirkomulagi stjórnýslu skipulagsmála en samkvæmt skipulagslögum. Því þótti skýrara að hafa skipulagslög og lög um skipulag á haf- og strandsvæðum aðskilin.

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 fiskstofna 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 4. kafla greinargerðarinnar tekur frumvarpið einkum mið af skoskri löggjöf um hafskipulag sem tók gildi árið 2010 (Marine (Scotland) Act 2010). Eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu þá fjalla skosku lögin um hafskipulag fyrir allt hafsvæði Skotlands auk þess sem þau gera ráð fyrir svæðisbundnu skipulagi. Frumvarpið tekur að mestu leyti 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.

### 7.2. 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 stjórnslu 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 framkvæmda 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 stefna um skipulag á haf- og strandsvæðum verði unnin við gerð landsskipulagsstefnu.

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

### 7.3. Stefna um skipulag haf- og strandsvæða.

Í frumvarpinu er lagt til að mótuð verði stefna um skipulag haf- og strandsvæða sem nái út að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Í stefnunni er lagður grundvöllur að gerð nákvæmara skipulags á tilteknum svæðum, svokallaðs strandsvæðisskipulags, varðandi nýtingu og vernd auðlinda tiltekins strandsvæðis og er einnig í stefnunni 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 var mat skipaðs starfshóps sem vann að frumvarpi þessu að landsskipulagsstefna væri kjörinn vettvangur fyrir móttun stefnu 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 móttun 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 stefna 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 sjávarútvegsmála, orku- 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 stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum og þar með í landsskipulagsstefnu.

#### 7.4. 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. Því er lagt til að svokölluð svæðisráð, með aðkomu bæði ríkis og sveitarfélaga, beri ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags. Með því ætti að vera tryggt að við ákvarðanatöku um skipulag strandsvæða verði gætt bæði heildarhagsmuna almennings, sem eru m.a. þeir að auðlindir á hafi í eigu þjóðarinnar verði nýttar á hagkvæman og sjálfbæran hátt, og hagsmuna íbúa viðkomandi sveitarfélaga, m.a. í tengslum við atvinnu- og byggðaðþróun á svæðinu. Verði frumvarpið að lögum munu viðkomandi sveitarfélög taka aukinn þátt í ákvarðanatöku um nýtingu á strandsvæðum, en útgáfa framkvæmda- og byggingarleyfa og skipulagsgerð sveitarfélaga tekur eingöngu til svæða innan netlaga. Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi svæðisráð þegar stefna um skipulag haf- og strandsvæða kveður á um gerð strandsvæðisskipulags á tilteknu strandsvæði. Í svæðisráði eru fulltrúar viðkomandi ráðherra í meiri hluta og skipar ráðið einnig fulltrúa frá aðliggjandi sveitarfélögum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sérstakt svæðisráð þarf fyrir hvert það svæði sem stefna 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.

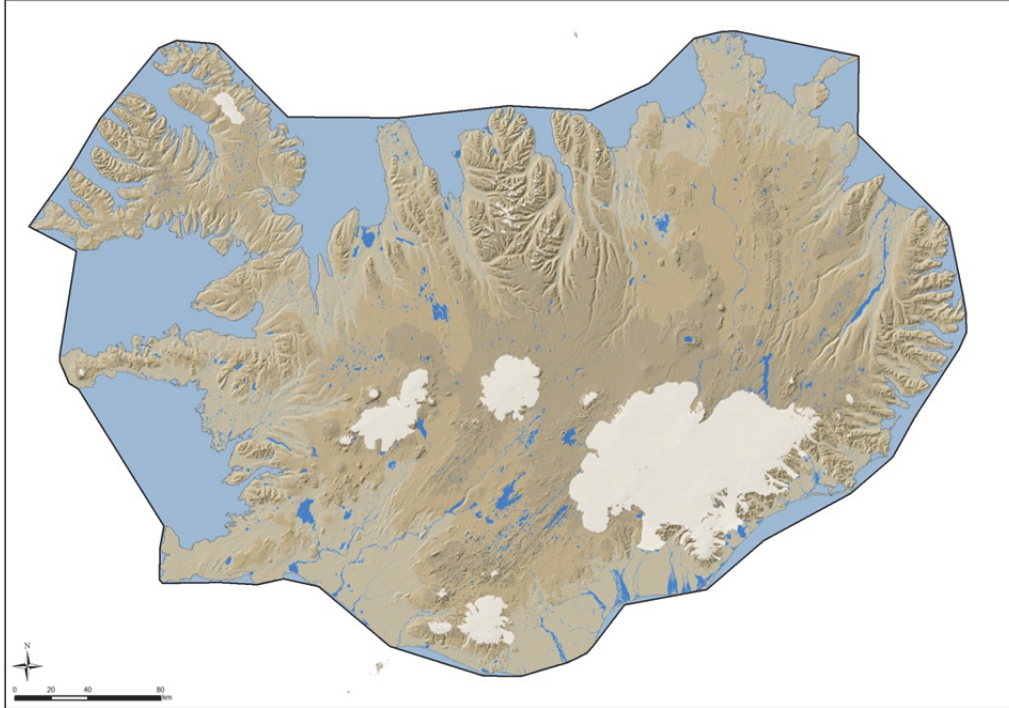
Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna á sama hátt og samkvæmt skipulagslögum. Í ljósi faglegrar þekkingar stofnunarinnar er gert ráð fyrir að hún gegni því mikilvæga hlutverki að annast gerð strandsvæðisskipulags í umboði svæðisráða og verði þeim til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

#### 7.5. Strandsvæðisskipulag.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir gerð strandsvæðisskipulags sem er skipulagsáætlun fyrir nánar afmarkað strandsvæði. Strandsvæðisskipulag skal byggt á og vera í samræmi við stefnu um skipulag haf- og strandsvæða og á grundvelli upplýsinga um viðkomandi svæði. Strandsvæðisskipulag skal ná frá netlögum og er lögð á það áhersla að við gerð skipulagsins sé gætt samræmis við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga sem nær að netlögum.

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.

Á eftirfarandi korti má sjá ytri mörk skipulagssvæðis strandsvæðisskipulags, sem miðast við tiltekna viðmiðunarlínu sem fram kemur í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands:



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

Í starfi starfshóps 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 landbúnaðarráðherra 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 sú 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 vef stofnunarinnar til að heildarsýn fái stöð yfir útgefin leyfi.

#### 7.7. Ráðgefandi stofnanir og vatnasvæðisnefndir.

Í frumvarpinu er sérstaklega fjallað um hlutverk stofnana og vatnasvæðisnefnda við framkvæmd laganna. Ástæða þessa er sú að vanda þarf vel til skipulagsgerðar á haf- og strand-

svæðum þar sem einn af mikilvægustu þáttunum er sá að allar fáanlegar upplýsingar liggi fyrir um viðkomandi svæði. Gera má ráð fyrir að svæðisráð og Skipulagsstofnun verði háð ráðgjöf viðkomandi aðila og þeim upplýsingum sem þeir hafa yfir að ráða um viðkomandi svæði sem tengjast nýtingu og vernd þeirra. Í frumvarpinu er því kveðið á um það hlutverk ráðgefandi aðila að vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um þau atriði sem heyra undir lögin og leggja fram nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð strandsvæðisskipulags.

### **8. 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. Almennit fela skerðingar sem leiðir 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. stjórnarskrárinnar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að strandsvæðisskipulag taki við þar sem skipulagsáætlunum sveitarfélaga sleppir, þ.e. frá mörkum netlaga sem einnig eru mörk lögsagnarumdæma sveitarfélaga. Svæðið fyrir utan netlög, svokallaður hafalmenningur, er ekki háð einkaeignarrétti og er á forræði ríkisins. Í ljósi þess að strandsvæðisskipulag nær eingöngu til hafalmennings þótti ekki þörf á að kveða á um heimildir til eignarnáms í frumvarpi þessu.

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 sam-evrópskum ramma um áætlanagerð um nýtingu sjávar og stjórnun strandsvæða með tilskipun Evrópusambandsins 2014/89/ESB 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.

### **9. 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 ræðir eru 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 nær strandsvæðisskipulag til hafalmenningu sem er á forræði ríkisins og er ekki háður eignarrétti einkaaðila.

Eins og fram kemur í 1. kafla greinargerðarinnar 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, Fjórdungssambandi 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 bárust 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 Náttúruverndarsamtökum 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, Hafrannsóknastofnun, 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 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 væru þeirra fulltrúar 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 háttað 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 væru 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 í 8. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, 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 samkvæmt 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. Þá er ljóst að með frumvarpi þessu eru ekki gerðar breytingar á eftirlitshlutverki einstakra stofnana með tiltekinni leyfisskyldri starfsemi, þar á meðal þegar rekstraraðilar vanrækja að sækja um lögbundin leyfi eða uppfylla ekki skilyrði útgefins leyfis. Viðkomandi sérlög kveða á um leyfisskylda starfsemi og jafnframt um valdheimildir eftirlitsaðila þegar lögbundnar kröfur eru ekki uppfylltar.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið setti drög að frumvarpi þessu í opið umsagnarferli á vef ráðuneytisins í lok nóvember 2016 auk þess sem óskað var sérstaklega eftir umsögnum frá 32 aðilum, þ.e. stofnunum, hagsmunaaðilum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í kjölfarið bárust umsagnir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Matvælastofnun, Hafrannsóknastofnun, Fiskistofu, Umhverfisstofnun, Samtökum eigenda sjávarjarða, Landssambandi veiðifélaga, Bændasamtökum Íslands, Samtökum sjávarútvegssveitarfélaga, Fjarðabyggð og Fjórðungssambandi Vestfirðinga. Þar að auki ítrekaði Hafnasamband Íslands umsögn sambandsins sem það veitti skipuðum starfshópi við gerð frumvarpsins. Umsagnirnar sem bárust voru yfirfarnar af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og leiddu til ýmissa breytinga á frumvarpinu. Almennt kom fram í umsögnum ánægja með að sett yrðu lög um skipulag á haf- og strandsvæðum. Athugasemdir lutu einna helst að skörun við skipulagshlutverk sveitarfélaga og lögsögu þeirra og að skilgreina þyrfti nánar hugtakið strandsvæði og hafsvæði og afmarka frekar mörk strandsvæðisskipulags. Einnig lutu þær að eftirliti vegna starfsemi og athafna á haf- og strandsvæðum og samræmi þess við strandsvæðisskipulag, sérstöðu hafnasvæða, hverfisvernd, tengingu frumvarpsins við lög um stjórn vatnamála og samvinnu við vatnasvæðisnefndir, áhrif vegna loftslagsbreytinga og málsmeðferð vegna gerðar strandsvæðisskipulags. Þá gerði Fjarðabyggð í umsögn sinni athugasemdir við að svæðisráð ynni strandsvæðisskipulag og taldi að sveitarfélögin ættu að annast gerð þess, allt að einni sjómílu utan við grunnlínu. Í umsögn Samtaka sjávarútvegssveitarfélaga og í tölvupósti sem ráðuneytinu barst frá Hörgársveit var tekið undir umsögn Fjarðabyggðar.

Ráðuneytið gerði í kjölfar umsagna nokkrar breytingar á frumvarpinu. Ákvæði um áhrif vegna loftslagsbreytinga var sett í markmiðsákvæði frumvarpsins og skerpt á skilgreiningum og hlutverki Skipulagsstofnunar. Ákvæði um ráðgefandi aðila var einfaldað og vatnasvæðanefndum veitt sambærilegt ráðgjafarhlutverk og fagstofnunum. Ákveðið var að innri mörk strandsvæða og strandsvæðisskipulags yrðu miðuð við netlög og að ytri mörk miðuðu við viðmiðunarlínu samkvæmt lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997, eins og lagt var til í umsögn Hafrannsóknastofnunar. Ákvæði um hverfisvernd var fellt úr frumvarpinu þar sem fullnægjandi lagaheimildir þóttu vera til staðar til ákvarðana af hálfu hins opinbera um ýmiss konar vernd. Einnig var ákveðið að kveða á um þá skyldu svæðisráðs að bera drög að lýsingu vegna gerðar strandsvæðisskipulags undir ráðgefandi aðila áður en það yrði auglýst. Þá var sett inn bráðabirgðaákvæði um að í ársbyrjun 2018 skyldi unnið strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði. Hvað varðar önnur lög þá var að ábendingu Umhverfisstofnunar gert ráð fyrir frekari breytingum á nokkrum lögum sem fjalla um leyfisveitingar, þ.e. til að kveða á um samræmi leyfisveitinga við skipulag og heimild til að fresta afgreiðslu leyfisumsókna þegar strandsvæðisskipulag væri í vinnslu. Að lokum var gert ráð fyrir þeirri breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003, að hafnarstjórn bæri að leggja tillögu að skipulagi hafnarsvæðis fyrir Skipulagsstofnun eða svæðisráð ef um væri að ræða strandsvæði. Einnig var í kjölfar umsagnar Samkeppniseftirlitsins til skipaðs starfshóps bætt við skýringum við markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins hvað varðar samkeppnissjónarmið við skipulagsgerð.

## 10. Mat á áhrifum.

Eins og fram kemur í 9. kafla greinargerðarinnar 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 stefna 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 hvaða strandsvæði er skipulagt hverju sinni. Eins og nánar hefur komið fram hér í greinargerðinni er ljóst 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 sjóstangaveiði og hvalaskoðun. Einnig hefur verið unnið að prófunum á virkjun sjávarfalla úti fyrir suðurstroindinni 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.

#### *Kostnaðaráhrif frumvarpsins.*

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins skal strax hefja vinnu við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði í byrjun árs 2018. Gert er ráð fyrir heimild til að greiða þriðjung kostnaðar við skipulagið úr Skipulagssjóði skv. e-lið 1. tölul. 18. gr. frumvarpsins, þar sem lögð er til tímabundin breyting á skipulagslögum, en einnig er gert ráð fyrir að nýta fjárheimildir á málefnasviði 17 Umhverfismál til að standa straum af kostnaði sem hlýst af vinnu við strandsvæðisskipulagið. Tímabundinn árlegur kostnaður er áætlaður 30 m.kr. hjá Skipulagsstofnun, sbr. 4. og 5. gr., þ.e. 10 m.kr. kostnaður við eitt stöðugildi ásamt opnun rafrænnar gáttar og 20 m.kr. vegna aðkeyptrar sérfræði- og rannsóknarþjónustu. Áætlað er að vinna við strandsvæðisskipulagið taki 2–3 ár. Kostnaður ráðuneytisins vegna svæðisráða, sbr. 5. gr., er talinn vera óverulegur.

Í greinargerðinni hér framar er fjallað um að til framtíðar litið sé rétt að leita leiða til fjármögnunar strandsvæðisskipulaga með annarri gjaldtöku eða skattheimtu og yrði þá horft til þeirra aðila sem nýta auðlindir hafsins. Þar sem ekki er fyrirbyggjandi fjöldi strandsvæðisskipulaga sem þarf að vinna er ekki hægt að reikna heildarkostnaðaráhrif frumvarpsins.

Komi til þess að nýta þurfi greiðsluheimild úr Skipulagssjóði til skipulagsgerðar úr sjóðnum gæti það á sama tíma skert tímabundið möguleika sveitarfélaga til endurgreiðslu úr sjóðnum.

*Um 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 byggjast 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 haft að leiðarljósi. Ákvæðið er nánast samhljóða a-lið 1. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Að mikilvægi efnahagslegra og félagslegra þarfa landsmanna við skipulagsgerð er m.a. vikið í áherslum umhverfis- og auðlindaráðherra í upphafi vinnu við gerð landsskipulagsstefnu 2015–2016, eins og getið er í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar að landsskipulagsstefnu (145. löggjafarþing 2015–2016, 101. mál, þskj. 101). Ráðherra lagði áherslu á að sett yrði fram almenn stefna til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð um þá þætti byggðamynsturs, svo sem þéttleika byggðar, dreifingu búsetu, tegund landnotkunar, samgöngur, skipulag verslunar- og þjónustu og önnur atriði sem gætu stuðlað að aukinni sjálfbærni byggðar, þ.e. samþættingu umhverfis- og félagslegra og efnahagslegra þátta í hinu byggða umhverfi. Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna kemur enn fremur fram að skipulag á haf- og strandsvæðum gegni mikilvægu hlutverki sem grundvöllur fyrir efnahagslegri uppbyggingu með því að móta framtíðarsýn um sjálfbæra nýtingu svæða og áætla staðsetningu fyrir ákveðna starfsemi. Ljóst er að skírskotun a-liðar 1. gr. til þarfa almennings lýtur að fjölmörgum þáttum og hvað varðar efnahagslegar þarfir ber m.a. við stefnu um nýtingu auðlinda á haf- og strandsvæðum að líta til þátta eins og atvinnumála, samgangna, samkeppnissjónarmiða o.fl. þátta er varða byggðapróun.

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 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 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 byggð er 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 meginsteifið 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.

Í b-lið er einnig gert ráð fyrir að skipulag taki mið af áhrifum vegna loftslagsbreytinga, en sem dæmi má nefna að breytingar geta orðið á sjávarborði vegna loftslagsbreytinga auk þess sem breytingar í umhverfi vegna loftslagsbreytinga geta raskað búsvæðum sjávar. Um alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum er fjallað í 4. kafla greinargerðarinnar.

Samræmd stefnumörkun umhverfisráðherra, sjávarútvegsráðherra og utanríkisráðherra um málefni hafsins var samþykkt í ríkisstjórn árið 2004. Þar kemur fram að stefna Íslands grundvallast á þremur stöðum, þ.e. Hafréttarsamningnum, hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og því sjónarmiði að stjórnun og ákvarðanataka við verndun vistkerfa hafsins og nýtingu lifandi auðlinda hvíli á þeim ríkjum sem mestra hagsmuna eigi að gæta og ákvarðanirnar 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. Víðtækt 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 strandsvæðis-skipulags 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 þar sem dregið er fram mikilvægi faglegs undirbúnings mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana. Í frumvarpinu er hins vegar lögð almenn áhersla á framkvæmdir og er ákvæðið því ekki bundið við mannvirkjagerð heldur á við um ýmiss konar framkvæmdir, m.a. þær sem eru háðar framkvæmdaleyfi. Í skipulagslögum er 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.

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, fljóttandi 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 skv. 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 ýmiss 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 fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins. Hér er um að ræða málaflokk sem heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þrátt fyrir að vernd og nýting fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins 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. Því er í frumvarpinu gert ráð fyrir að afmörkun haf- og strandsvæðis sé sú sama og þar með stefna um skipulag haf- og strandsvæða. Það að stefnan 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 stefna um skipulag haf- og strandsvæða verði hluti af landsskipulagsstefnu. Afmörkunin á stefnu um skipulag haf- og strandsvæða við ströndina miðast við að hún 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. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að innri mörk strandssvæðisskipulags miðist við netlög sökum þess að skipulagsáætlanir sveitarfélaga og lögsögumörk þeirra miðast við netlög. Eigi að síður er lögð rík áhersla á að samræmis sé gætt við gerð strandssvæðisskipulags hvað varðar skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

### Um 3. 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 stefnu 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. 2. gr. frumvarpsins. Í 3. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, er að finna skilgreiningu á efnahagslögsögunni.

Lagt er til í frumvarpinu að innri mörk strandsvæðis og þar með strandssvæðisskipulags miðist við lögsögumörk sveitarfélaga, þ.e. netlög. Skilgreining frumvarpsins á hugtakinu netlög miðast við skilgreiningu annarra laga, þar á meðal laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stefna um skipulag haf- og strandsvæða sé einn hluti af landsskipulagsstefnu og að í henni sé lagður grundvöllur fyrir gerð strandssvæðisskipulags eins og nánar er kveðið á um í 9. gr. Nánar er fjallað um landsskipulagsstefnu í skipulagslögum, nr. 123/2010, og er hún þar skilgreind sem samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára sem ráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi. Skilgreiningin á stefnu um skipulag haf- og strandsvæða tekur mið af framangreindu.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að strandssvæðisskipulag nái yfir tiltekið strandsvæði sem ákveðið er í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Í frumvarpinu er hugtakið strandsvæði skilgreint sem allt svæðið við stendur Íslands frá netlögum að viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna er um að ræða línu sem dregin er umhverfis landið á milli nánar tilgreindra staða. Línan er til viðmiðunar í tengslum við heimild tiltekinna flokka fiskiskipa til að stunda veiðar með botnvörpu, flotvörpu og dragnót, en þeim er heimilt skv. 8. mgr. 5. gr. laganna að veiða á tilteknum svæðum utan viðmiðunarlínunnar. Tillaga um að miða mörkin við umrædda viðmiðunarlínu er í samræmi við umsögn Hafrannsóknastofnunar við drög að frumvarpinu. Í umsögninni segir að þeir punktar sem línan miðist við séu margir þeir sömu og grunnlínupunktar landhelginnar en liggi nær landi annars staðar. Með umræddri línu sé tryggt að firðir og flóar séu innan línunnar og einnig að strandsvæði nái ekki margar sjómílur á haf. Segir í umsögninni að lítil starfsemi önnur en fiskveiðar muni eiga sér stað á því svæði sem sé fyrir utan viðmiðunarlínuna.

Afmörkun strandssvæðisskipulags er í frumvarpinu sú sama og kemur fram í skilgreiningu á hugtakinu strandsvæði, þ.e. frá netlögum að viðmiðunarlínu 1. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1997. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að afmörkun strandssvæðisskipulags verði ákveðin í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Skilgreiningin á hugtakinu strandssvæðisskipulag 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 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. 1/2017 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 Sambands 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 stefnu 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 beri ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags. Eins og nánar kemur fram í 5. gr. er svæðisráð skipað fulltrúum þeirra ráðherra sem fara með málaflokka sem varða helst vernd og nýtingu á þessum svæðum, fulltrúum sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Um svæðisráðin vísast að öðru leyti til skýringa við 5. 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. Í því felst að hafa eftirlit með framfylgd skipulags á haf- og strandsvæðum og þar með að upplýsa leyfisveitendur um framkvæmdir eða starfsemi sem vanrækja að sækja um leyfi eða starfa ekki í samræmi við útgefið leyfi. Skipulagsstofnun er auk þess ætlað að vera svæðisráðum til ráðgjafar og annast gerð strandsvæðisskipulags í þeirra umboði. Gert er ráð fyrir að öll ákvarðanatöku um gerð strandsvæðisskipulags sé í höndum viðkomandi svæðisráðs en að faglega vinnan verði í höndum Skipulagsstofnunar. Þá hefur stofnunin það mikilvæga hlutverk að fylgjast með þróun atvinnustarfsemi og annarra athafna á haf- og strandsvæðum sem hafa áhrif á skipulagsmál á þessum svæðum. Mikilvægt er að stofnunin vakti vel þróun í skipulagsmálum til að þörfin fyrir gerð eða breytingu á strandsvæðisskipulagi á tilteknu svæði sé ljós hverju sinni. Um hlutverk Skipulagsstofnunar er að öðru leyti vísað til skipulagslaga eftir því sem við á. Fjallað er um hlutverk Skipulagsstofnunar í 4. gr. þeirra laga. 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 hlutaðeigandi 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



Það 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 5. gr.

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

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 gildistöku þess.

Gert er ráð fyrir í 3. mgr. að svæðisráðið sé skipað fulltrúum þeirra ráðherra sem fara með þá málaflokka er helst 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 sjái því 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. Komi hins vegar sú staða upp að sinn hvor ráðherrann fari með orkumál og ferðamál er gert ráð fyrir að þeir ráðherrar komi sér saman um tilnefningu á einum sameiginlegum fulltrúa í svæðisráð. 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 annist 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 meiri hluta 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 6. gr.

Í greininni er kveðið á um hlutverk stofnana og vatnasvæðisnefnda, en þeim er ætlað að starfa með svæðisráðum og Skipulagsstofnun við framkvæmd laganna.

Eins og fram kemur í greininni er viðkomandi fagstofnunum og vatnasvæðisnefndum samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, ætlað að vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar og er þá helst um að ræða ráðgjöf í tengslum við gerð strandsvæðisskipu-

lags. Í því sambandi er mikilvægt að þær útvegi nauðsynleg gögn vegna vinnu við gerð strandsvæðisskipulags og veiti upplýsingar um hvaða gögn liggja fyrir.

Í greininni eru tilteknar 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.

#### Um III. kafla.

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

#### Um 7. gr.

Greinin fjallar um skipulagsskyldu og er sambærileg 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Í 1. mgr. er fjallað um skyldu til gerðar stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum. Gert er ráð fyrir að stefnan verði hluti af landsskipulagsstefnu samkvæmt 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 18. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga sem gerir ráð fyrir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Í samræmi við 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að stefnan nái frá línu sem afmörkuð er 30 m landmegin við meðalstórstraumsflóð að ytri mörkum efnahagslögsögunnar. Um þá afmörkun er nánar vísað til skýringa við 2. gr.

Í 1. mgr. er einnig kveðið á um skyldu til gerðar strandsvæðisskipulags, en hún nær til þeirra afmörkuðu strandsvæða sem kveðið er á um hverju sinni í stefnu um skipulag á haf- og strandsvæðum. Þessi skylda er nátengd þeirri skyldu sem kveðið er á um 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins þar sem segir að í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða 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 5. gr. Í skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins á hugtökunum strandsvæði og strandsvæðisskipulag koma fram innri og ytri mörk þeirra, sbr. einnig skýringar við þá grein.

2. mgr. er sambærileg 1. másl. 3. mgr. 12. gr. skipulagslaga sem fjallar um þau megin sjónarmið sem skulu koma fram í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í athugasemdum við það ákvæði í frumvarpi til laganna segir að með því sé lögð áhersla á mikilvægi þess að ljóst sé þegar stefna er tekin til framtíðar hver staðan sé. Í 2. mgr. er einnig dregið fram mikilvægi samráðs við gerð strandsvæðisskipulags, sbr. 4. mgr. 12. gr. skipulagslaga sem fjallar um samráð við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Sérstök áhersla er lögð á samráð við viðkomandi sveitarfélög um samræmingu skipulags strandsvæða og skipulagsáætlana samkvæmt 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 þegar um nokkur sveitarfélög er að ræða.

#### Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd skipulags í tengslum við framkvæmdir eða aðra starfsemi.

1. mgr. er sambærileg 2. málsl. 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 1. mgr. 7. 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 stefnu um skipulag haf- og strandsvæða 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 1. 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 lögð sú skylda á þá í 1. mgr. 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 vef 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.

Fyrirmyndin að 2. mgr. 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 lögum. 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. Fáa 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 9. gr. (IV. kafla).

Greinin fjallar um stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Samkvæmt 1. mgr. skal stefnan 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 samþættar áætlanir 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 máls-

meðferð vegna landsskipulagsstefnu er nánar fjallað í 11. gr. skipulagslaga. Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu var í fyrsta sinn samþykkt á Alþingi vorið 2016 sem landskipulagsstefna 2015–2026 og þar eru skipulagsmál á haf- og strandsvæðum ein af fjórum megináherslum stefnunnar.

Samkvæmt 1. mgr. mun ákvarðanatáka um gerð og endurskoðun strandsvæðisskipulags 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. Þá er gert ráð fyrir að í stefnunni verði tekin afstaða til ákvarðana svæðisráðs um að fresta tilteknnum hluta af strandsvæðisskipulagi vegna óvissu um atriði sem talið er að geti haft veruleg áhrif á framkvæmd skipulagsins. Í stefnunni er mögulegt að mæla fyrir um að sá hluti strandsvæðisins sem var frestað að skipuleggja 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 landskipulagsstefnu, gerð lýsingar á verkefninu, kynningu og samráð við mótun stefnunnar, umhverfismat, auglýsingu tillögunnar og endanlega afgreiðslu hennar. Í ljósi þess að stefna um skipulag haf- og strandsvæða skal vera hluti af landsskipulagsstefnu er í 2. mgr. gert ráð fyrir að um stefnuna 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 10. gr.

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

Samkvæmt 1. mgr. er strandsvæðisskipulag skipulagsáætlun sem gerð er fyrir tiltekið afmarkað strandsvæði sem tilgreint er í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Hugtakið strandsvæði er nánar skilgreint í 3. gr. frumvarpsins og þar er gert ráð fyrir að það nái frá lögsögumörkum sveitarfélaga, þ.e. frá netlögum að þeirri viðmiðunarlínu sem tilgreind er í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Önnur afmörkun strandsvæðisskipulags er ákveðin í heildarstefnu um skipulag haf- og strandsvæða hverju sinni.

Í 1. mgr. er gert 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. 10. gr. frumvarps þessa er gengið skrefi lengra þar sem gert er ráð fyrir að strandsvæðisskipulag skuli byggt á og vera í samræmi við stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, en stefnan 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 er mikilvægt að gæta samræmis við skipulagsáætlanir sveitarfélaga og þannig taka á samspili landnýtingar við strönd og nýtingar utan við ströndina. 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 samkvæmt 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 annarri löggjöf sem kveður á um lögbundnar ákvarðanir 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 tilkynningar-skyldu 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 skýringum við 2. gr. fellur utan gildissviðs frumvarpsins nýting og vernd fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, 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 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 nýsköpunar-ráðuneytis má finna í 4. kafla greinargerðarinnar.

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 eins og fram kemur í 4. mgr.

Um gerð og framsetningu strandsvæðisskipulags er einnig fjallað í 7. gr. frumvarpsins og því er í 5. mgr. að öðru leyti vísað til þeirrar greinar.

Samkvæmt 6. mgr. er strandsvæðisskipulag háð staðfestingu ráðherra. Um endanlega afgreiðslu og gildistöku strandsvæðisskipulags er nánar fjallað í 13. gr. og skýringum við greinina.

## Um 11. 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. Til að vanda eins vel og unnt er til verka er lagt til að svæðisráð beri drög að lýsingu undir fagstofnanir og viðkomandi vatna-svæðisnefndir áður en hún er kynnt opinberlega. Ef tilefni er til getur það samráð leitt til breytinga á lýsingunni áður en hún er kynnt. Rík áhersla er lögð 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.

## Um 12. 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 samkvæmt 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 Lögbirtingablaði, en sama krafa er gerð varðandi tillögu að skipulagsáætlunum í skipulagslögum. Hið sama á við um þá kröfu að tillagan liggi frammi hjá Skipulagsstofnun og verði aðgengileg á vef. Í 2. mgr. er einnig gerð krafa um að tillagan liggi 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 13. gr.

Í greininni er kveðið á um afgreiðslu og gildistöku strandsvæðisskipulags að lokinni auglýsingu og athugasemdafresti vegna tillögunnar, sbr. 12. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ber svæðisráði að fjalla um strandsvæðisskipulagstillögu á nýjan leik þegar frestur til athugasemda skv. 12. 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 stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, þ.e. þegar vinna við nýja landskipulagsstefnu hefst. Um þetta atriði er kveðið nánar í 4. málsl. 1. mgr. 9. 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 stefnu 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 tímafrestrir 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 hafna beri tillögunni þar sem hún 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 hann staðfestir tillöguna eða synjar henni staðfestingar.

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

#### Um 14. gr.

Í 14. gr. er fjallað um þá málsmeðferð sem ber að viðhafa við breytingu á strandsvæðisskipulagi.

Eins og fram kemur í 2. mgr. 5. gr. 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 stefnu 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 11.–13. 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. 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.

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 strandsvæðisskipulags. Einnig er þar að finna almennt bótaákvæði vegna bótaskylds tjóns í kjölfar gerðar strandsvæðisskipulags og breytinga á því. Einnig er kveðið á um þær breytingar sem telja verður rétt að gera á ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, og annarra laga 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 11. 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 og með hvaða hætti skuli kynna lýsinguna. 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 jafnframt heimil setning reglugerðar með nánari ákvæðum 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 svæðisráð.

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. Almennt fela þær skerðingar sem leiðir 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. stjórnarskrárinnar.

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 viður-



kennir 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.

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 á árinu 2018 þegar vinna hefjist við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að kveðið verði á um gerð slíks skipulags á tilteknu strandsvæði í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stefnan verði 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 haust- eða vorþingi 2018–2019.

Um 18. 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. Auk þessa eru í greininni lagðar til breytingar á nokkrum lögum sem fjalla um ýmiss konar leyfisveitingar og varða þær samræmi leyfisveitinga við strandsvæðisskipulag.

Þær breytingar sem eru lagðar til í a- og b-lið 1. tölul. 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 stefna 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 stefnu um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Er það í samræmi við 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins þar sem segir að í landsskipulagsstefnu skuli ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál haf- og strandsvæða.

Í c-lið 1. tölul. er 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. Enn fremur er lagt til í d-lið 1. tölul. að ráðherra setji 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 1. mgr. 9. 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.

Í e-lið 1. tölul. er lagt til að sett verði nýtt ákvæði til bráðabirgða í skipulagslög, nr. 123/2010, svo heimilt verði að nota fé úr Skipulagssjóði til greiðslu hluta kostnaðar við gerð

strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði. Er hér um tímabundna heimild að ræða þar sem hún nær eingöngu til fyrsta strandsvæðisskipulagsins sem gert verður eftir gildistöku laganna, sbr. ákvæði frumvarpsins til bráðabirgða. Samkvæmt 17. gr. skipulagslaga er innheimt sérstakt gjald af mannvirkjum sem nefnist skipulagsgjald og rennur það í Skipulagssjóð. Skipulagsgjaldinu er ætlað að standa straum af kostnaði við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu, aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsókna á sviði skipulagsmála sem nýtast sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana. Um greiðslu kostnaðar vegna skipulagsvinnu er nánar kveðið í 18. gr. laganna.

Frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða, verði það að lögum, felur í sér nýja löggjöf og felur gerð strandsvæðisskipulags þar með í sér nýtt verkefni stjórnvalda, sem verður í mótun næstu árin. Álitaeftni um gjaldtöku vegna starfsemi á haf- og strandsvæðum eða skattlagningu vegna auðlindanýtingar er flókið viðfangsefni sem er til umfjöllunar í ráðuneytum og þarfnast nánari skoðunar við áður en til ákvörðunar kemur. Löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða er hins vegar brýn sökum mikillar eftirspurnar eftir athafnasvæðum á strandsvæðum og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga og einstök sveitarfélög kallað eftir slíkri löggjöf. Telja verður að gerð strandsvæðisskipulags á Vestfjörðum muni nýtast sveitarfélögum við gerð þeirra skipulagsáætlana þar sem strandsvæðisskipulagið og skipulagsáætlanir sveitarfélaga verða samræmd með tilliti til nýtingar á báðum svæðum. Lagt er þó til að heimild bráðabirgða-ákvæðisins verði eingöngu bundin við strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði þar sem leita verður með annarri gjaldtöku eða skattlagningu leiða til að fjármagna til framtíðar slíkan kostnað og verður þá horft til þeirra aðila sem nýta auðlindir hafsins.

Í 2.–10. tölul. eru lagðar til þær breytingar á nokkrum lögum er varða leyfisveitingar, að þar komi skýrt fram að útgáfa skuli samræmast gildandi skipulagi. Í sumum tilvikum hefur jafnvel skort á í umræddum lögum að kveðið sé skýrt á um að leyfisveitingar skuli samræmast skipulagi sveitarfélaga. Þessar breytingar eru í samræmi við 12. gr. skipulagslaga og 8. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að leyfi skuli samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi. Hér skal tekið fram að í þeim tilvikum sem strandsvæðisskipulag hefur ekki tekið gildi kemur slíkt almennt ekki í veg fyrir að unnt sé að gefa út leyfi. Hins vegar er hér lögð til ákveðin undantekning á því, þ.e. að heimilt verði að fresta afgreiðslu leyfisumsókna í þeim tilvikum sem tillaga að strandsvæðisskipulagi fyrir viðkomandi svæði hefur verið auglýst. Telja verður að slík heimild sé til þess fallin að ná frekar fram markmiðum 1. gr. frumvarpsins, m.a. í a-lið þar sem markmiðið er 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. Miðað við þá málsmeðferð sem frumvarp þetta kveður á um má gera ráð fyrir að það taki um sjö mánuði að ljúka við gerð strandsvæðisskipulagsins þar til það tekur gildi og því er enn fremur lagt til, í ljósi meðalhófs, að frestunin á afgreiðslu leyfisumsókna verði ekki lengri en sjö mánuðir.

Í 1. mgr. 5. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, er gert ráð fyrir að hafnarstjórn geri tillögu um skipulag hafnarsvæðis til skipulagsnefndar eða sveitarstjórnar. Ljóst er að hafnarsvæði geta náð lengra út á haf en að mörkum netlaga, sem er það svæði sem skipulagsáætlanir sveitarfélaga ná til samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010. Sökum þessa og til samræmis við frumvarp þetta, sem kveður á um gerð strandsvæðisskipulags á strandsvæðum utan netlaga, er lagt til í a-lið 10. tölul. 18. gr. frumvarps þessa að hafnarstjórn skuli, þegar hafnarsvæði nær utan við mörk netlaga, gera tillögu um skipulag til Skipulagsstofnunar eða skipaðs svæðisráðs í þeim tilvikum sem strandsvæðisskipulag er í gildi eða kveðið er á um gerð þess í landsskipulagsstefnu. Ef í landsskipulagsstefnu hefur hins vegar ekki verið gert ráð fyrir því að viðkomandi svæði verði skipulagt hefur löggjafinn ekki tekið þá afstöðu að svæðið skuli skipulagt. Í þeim tilvikum eru

ekki til staðar forsendur til að leggja tillöguna fyrir Skipulagsstofnun. Lagt er til að tillaga hafnarstjórnar verði lögð fyrir Skipulagsstofnun eða svæðisráð. Ástæða þessa er sú að í einhverjum tilvikum er skipað svæðisráð ekki til staðar, t.d. þegar strandsvæðisskipulag hefur tekið gildi og svæðisráð hefur þá lokið störfum eða þegar það hefur enn ekki verið skipað af ráðherra. Eins og fram kemur í 4. gr. frumvarpsins bera svæðisráð ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags og hefur Skipulagsstofnun það hlutverk m.a. að annast gerð strandsvæðisskipulags í umboði svæðisráða og hafa eftirlit með framkvæmd laganna.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Eins og fram kemur í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að grundvöllur fyrir gerð strandsvæðisskipulags sé lagður í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða, sem verði hluti af landsskipulagsstefnu. Í stefnunni er mælt fyrir um á hvaða afmörkuðu svæðum gera skuli strandsvæðisskipulag og hvaða skipulag skuli endurskoðað. Í kjölfarið ber ráðherra skv. 5. gr. að skipa svæðisráð sem ber skylda til að vinna strandsvæðisskipulag fyrir svæðið. Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að undantekning verði gerð á þessu ferli til að unnt sé að hefjast handa sem fyrst við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði. Ljóst er að nokkur tími er í að næsta landsskipulagsstefna verði lögð fram á Alþingi, en gera má ráð fyrir að hún verði lögð fram á haust- eða vorþingi 2018–2019. Því er í ákvæðinu gert ráð fyrir að ekki þurfi að kveða á um gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði í landsskipulagsstefnu til þess að heimilt sé að vinna skipulagið.

Við vinnslu frumvarpsins kom skýrt fram að brýnt væri að vinna sem fyrst strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði sökum mikillar eftirspurnar þar og fyrirsjáanlegra hagsmunaárekstra, þá aðallega vegna aukins fiskeldis. Í þeim fjórum umsögnum um frumvarpið þar sem fjallað var um strandsvæði sem brýnast væri að skipuleggja var lagt til að unnið yrði skipulag fyrir Vestfirði. Þessir umsagnaraðilar voru Hafrannsóknastofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun og Fjórðungssamband Vestfirðinga. Hafrannsóknastofnun nefndi einnig Austfirði og Eyjafjörð í sinni umsögn, Umhverfisstofnun Eyjafjörð og Samband íslenskra sveitarfélaga Austfirði. Í þessu sambandi skal bent á að aukin eftirspurn í Arnarfirði leiddi til gerðar nýtingaráætlunar fyrir strandsvæði Arnarfjarðar 2012–2014. Sú áætlun hefur hins vegar ekki lagagildi sökum þess að hana skortir lagastoð.

Í ákvæðinu er lagt til að hafin verði vinna við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði á árinu 2018, en þá er gert ráð fyrir að fjármunir verði fyrir hendi til að fjármagna verkefnið. Uppdráttur af umræddu svæði er í viðauka og eru þau mörk sem þar eru sýnd í samræmi við tilgreind mörk í skilgreiningum 3. gr. á hugtökunum strandsvæði og strandsvæðisskipulag. Telji svæðisráð brýnt að ljúka skipulagsgerð fyrir hluta svæðisins á styttri tíma en raunhæft er að ljúka skipulagsgerð fyrir allt svæðið er því heimilt að fresta skipulagsgerð á öðrum hlutum svæðisins, sbr. 13. gr. Lítið er svo á að slík frestun gildi fram að næstu landsskipulagsstefnu, hafi svæðisráðið ekki gengið frá skipulagi hins frestaða svæðis áður en ný landsskipulagsstefna tekur gildi.