



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 8. nóvember 2021
Tilv.: ANR21090271/00.03

Efni: Athugasemdir við drög að breytingu á reglugerð um gerð strandsvæðaskipulags (mál 192/2021 á samráðsgátt)

Þann 18. október sl. voru kynnt á samráðsgátt drög að reglugerð um breytingu á reglugerð um gerð strandsvæðaskipulags. Með drögunum er leitast við að afmarka nýtingarflokka fyrir strandsvæðisskipulag, sem er ætlað að marka áherslur um forgangsnýtingu og um aðra mögulega nýtingu á hverjum svæðisreit.

Þessi drög að reglugerð eru mjög mikilvæg enda orki þau til þess að samræmd nálgun verði við skipulagsgerð hafsvæða sem skapað geti fyrir sjáanleika og ýtt undir samræmd og öguð vinnubrögð. Um leið gæti hún auðveldað störf svæðisráða sem nú vinna að hafskipulagi fyrir bæði Austfirði og Vestfirði. Má því segja að reglugerðin komi á réttum tíma

Ráðuneytið þakkar veitt tækifæri til að gefa eftirfarandi athugasemdir af þessu tilefni:

Skipulagsáætlun fyrir hafsvæði er mikilvæg fyrir ýmiss málefni á forræði ráðuneytisins, en þó einkum fiskeldi. Uppbygging fiskeldis í sjókvíum er raunar helsta undirrót þess að ákveðið var með lögum frá árinu 2018 að ráðast í gerð skipulags fyrir hafsvæði. Á þeim tíma horft til þess að slíkt skipulag gæti orðið til að marka skýrari stefnu en áður fyrir fiskeldi og aðra haftengda starfsemi.

Í nýlegri skýrslu Sveins Agnarssonar o.fl. fyrir sjávarútvegsráðherra *Staða og horfur í íslenskum sjávarútvegi og fiskeldi*, er rakið að með mikilli fjárfestingu og uppbyggingu hefur fiskeldi í sjókvíum stóreflst hér við land. Stjórnvöld hafa um leið, með endurskoðun laga og reglna, markað íslensku fiskeldi ábyrgt starfsumhverfi til frekari vaxtar, m.a. með lögfestingu áhættumats erfðablöndunar, vöktunar, heimilda til aðgerða vegna laxalúsar og styrkingu stjórnsýslu fiskeldis. Fram hefur komið verulegur vöxtur í framleiðslu en greinin er enn í uppbyggingarfasa og er nokkur fjöldi umsókna um fiskeldisframleiðslu enn til meðferðar í stjórnsýslunni. Í skýrslunni er því spáð að fiskeldi geti vaxið jöfnum skrefum á næstu árum og gangi lýstar áætlanir eftir geti það leitt til þess að framleiðsluverðmæti fimmfaldist á næstu tíu árum.

Í 8. gr. laga um skipulag hafs- og stranda segir að leyfi fyrir framkvæmdum eða annarri starfsemi skuli samræmast gildandi strandsvæðisskipulagi sé það fyrir hendi. Því varðar miklu að við afmörkun nýtingarflokka sé gætt jafnvægis milli nýtingar- og verndarsjónarmiða um leið og tryggður sé hæfilegur sveigjanleiki svo ná megir þeim markmiðum sem er lýst í lögnum, m.a. að skipulagið

tryggi grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu náttúrugæða „sem byggist á heildarsýn á málefni hafsins, vistkerfisnálgun og vernd náttúru og menningarminja, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“

Reglugerðardrögin gera ráð fyrir að fiskeldi fari einkum fram innan landnýtingarflokks fyrir „staðbundna nýtingu“ þótt um leið sé gert ráð fyrir því að það geti einnig farið fram á svæðum fyrir „almenna nýtingu“. Sá flokkur er afmarkaður svo í drögnum:

Svæði þar sem gert er ráð fyrir ferðapjónustu og útivist, svo sem skipulögðum ferðum og ferðum á eigin vegum á vélknúnum bátum, seglbátum og kajökum, auk köfunar, brimbrettaíðkunar og nytja til einkanota. Akkerislægi geta verið á svæðum fyrir almenna nýtingu. Sama gildir um atvinnuveiðar. Staðbundin auðlindanýting, svo sem fiskeldi, skeldýrarækt, efnistaka og ræktun og sláttur sjávargróðurs og sambærileg nýting, getur farið fram á svæðum fyrir almenna nýtingu að teknu tilliti til hagsmuna þeirrar nýtingar sem tilgreind er í 1.-3. málsl. og er eftir atvikum víkjandi gagnvart henni. Sama á við um veitulagnir, varp efna í hafið og umferð skipa til og frá höfn.

Með þessu virðist efnislega gert ráð fyrir því að utan svæða sem afmörkuð hafa sérstaklega fyrir fiskeldi eða aðra „staðbundna nýtingu“ verði fiskeldi víkjandi gagnvart allvíðtækum öðrum notum eða mögulegum notum. Þetta er umhugsunarvert í ljósi markmiða skipulagsgerðarinnar. Þá verður að benda á að ferli til breytinga á strandsvæðaskipulagi er fremur þungt í vöfum skv. 14. gr. laga um skipulag hafs- og stranda.

Framleiðsluheimildir í rekstrarleyfum fiskeldis eru markaðar við heimilaðan hámarkslífmassa. Þjónar afmörkun eldissvæða í leyfisbréfi í raun þeim tilgangi að veittur er aðgangur að afmörkuðu hafsvæði fyrir starfsemina. Hver fjörður um sig er um leið sérstakt sjókvíaeldissvæði, sem tekur mið af niðurstöðum rannsókna á burðarþoli og hættum af dreifingu sjúkdómsvalda. Auk þess takmarkar áhættumat erfðablöndunar sem og aðrir umhverfisþættir umfang eldisstarfsemi á viðkomandi svæði og þar með hámarkslífmassa í rekstrarleyfi.

Það er þekkt viðfangsefni fiskeldis að alloft getur verið þörf á því að flytja til eldiskvíar. Getur það verið af ástæðum sem varða tæknileg atriði sem og breytilegar umhverfisaðstæður. Má ætla að þetta eigi ekki síst við hér við land þar sem fremur lítilli reynslu, í árum, er til að dreifa af fiskeldi í fjörðum. Á mörgum stöðum kann þannig að koma í ljós að upphaflegar staðsetningar eldiskvía séu ekki eins hentugar og talið var og því sé þörf á því að flytja þær til. Til samanburðar má athuga hvernig bæjarstæði til sveita eru löguð að því að draga úr hættum af skriðum eða flóðum um leið og gætt er að þáttum eins og staðvindum og sólargangi, eftir því sem við á.

Huga verður nægilega að því að fiskeldi verði ekki skorinn of þröngur stakkur um möguleika að þessu leyti. Til hliðsjónar má benda á dæmi erlendis frá. Í Noregi hafa verið gefin út leyfi til staðsetninga á sjókvím sem nægja mundu til framleiðslu á tæpla 3,7 milljón tonnum HLM (heildarlífmassa) á í heildina 1000 staðsetningum. Samanlagður heimilaður heildarlífmassi eldisleyfa er hins vegar einungis um fjórðungur þessa eða um 967.000 tonn HLM sem ræðst af takmarkandi þáttum, einkum lífrænu álagi af laxalús. Það svigrúm sem með þessu er fyrir hendi í Noregi er talið jákvætt að því leyti að það tryggir sveigjanleika þannig að bregðast megi hratt við breyttum aðstæðum. Annað dæmi má hafa af fiskeldi í Færeyjum þar sem eldissvæði hafa verið færð til á síðustu 20 árum í því skyni að draga úr líkum af því að sjúkdómar berist með hafstraumum, m.a. í ljósi reynslu af sjúkdómi í eldi sem þar kom upp fyrir um 20 árum síðan.

Í ljósi þessa verður að lýsa nokkrum áhyggjum af því að fiskeldi skuli vera víkjandi á öðrum hafsvæðum en þeim sem beinlínis eru ætluð fiskeldi í gildandi rekstrarleyfum og ráða í framkvæmd hvar markaðir eru reitir fyrir „staðbundna nýtingu“. Verður ekki komist hjá því að lýsa verulegum áhyggjum af þessu. Virðist hentara vera að afmarka hinn almenna flokk í hafskipulagi þannig að hann teldist ná til fjölpættar nýtingar. Slíkur flokkur er til samanburðar sá almennasti í norsku hafskipulagi og nefnist þar „flerbruksområde“. Væri þá fiskeldi gert jafnhátt undir höfði og annarri

nýtingu sem til greina kæmi á viðkomandi svæði þannig að meta mætti mögulegar breytingar á skipulagi heildstætt og án þess að fiskeldi ætti með þessum hætti á brattann að sækja gagnvart annarri nýtingu sem oft kann að eiga hægar með að flytja sig til eða hafa not af öðrum flokkum skipulagsins, einkum þeim sem helgaður er „umhverfi og náttúra“, þar sem ferðaþjónusta, köfun o.fl., sem nefnt er í almenna flokkinum, geta notið sín til fulls.

Ein leið til að greiða úr þessu kann að vera sú að gert verði ráð fyrir því í skilmálum sem settir verði fyrir hvern fjörð eða hafsvæði um sig verði leitast við að greiða fyrir flutningi eldismannvirka innan svæðisins. Það yrði þó ætíð bundið við þær framleiðsluheimildir sem taldar yrðu sjálfbærar fyrir viðkomandi svæði. Hér mætti sjá fyrir sér að stuðst yrði m.a. við burðarþol fjarðar og áhættumat erfðablöndunar, sem liggja t.d. fyrir um flest svæði á Vestfjörðum og við Austurland. Virðist eðlilegt að í lýsingu á flokkum hafskipulags í reglugerð verði mælt fyrir um heimild til að afmarka skilmála nánar á grundvelli vísindalegra upplýsinga.

Ráðuneytið óskar í ljósi þessa eftir nánara samráði við umhverfisráðuneytið og Skipulagsstofnun um þessa framkvæmd.

Tvö atriði önnur er vert að nefna.

Annars vegar er ljóst að skipulag hafsvæða getur ekki verið takmarkandi þáttur fyrir slátt á þörungum þar sem lög um skipulag hafs- og stranda gilda ekki um nýtingu og vernd fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins, þ.m.t. þörungna. Því er rétt að afmá tilvísun til sláttar á þörungum í lýsingu á hinum almenna flokki.

Hins vegar virðist þurfa að afmarka betur hvað skuli teljast til flokksins „umhverfi og náttúra“. Vekur þar sérstaklega athygli að ekki er gert ráð fyrir því að um „formlega friðun“ sé að ræða. Þetta er umhugsunarvert en þegar slíkri friðun er til að dreifa er oftast tekin afstaða til þess t.d. hvort venjuleg nýting náttúrugæða geti engu að síður áfram farið fram á svæðinu, sé henni til að dreifa. Nýlegt dæmi um þetta er friðun hafsvæða við Gjögur. Hér væri kostur ef unnt væri að veita frekari leiðbeiningu um með hvaða hætti svæðisráð skuli eða væri rétt að taka tillit til áforma eða hugmynda um verndargildi einstakra svæða, t.d. vegna verndar fugla og sela, þar sem ekki hefur um leið verið lagt mat á verndargildi hafsvæða og þá röskun sem kunni að leiða af fiskeldisstarfssemi með hliðsjón af þeim aðgerðum sem grípa má til í því skyni að draga úr umhverfisáhrifum starfseminnar.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Kolbeinn Arnason


Arnór Snæbjörnsson