

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018,
með síðari breytingum (skipan svæðisráða o.fl.)

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 5. gr.:

- a. Úr fyrri málsl. 1. mgr. falla orðin „eða endurskoðun á strandsvæðisskipulagi“.
- b. 3. mgr. orðast svo: Ráðherra skipar átta fulltrúa í svæðisráð, þrjá samkvæmt tilnefningum ráðherra sem fara með umhverfis-, orku, ferða-, fjarskipta-, samgöngu- og sjávarútvegsmál, þrjá samkvæmt tilnefningum aðliggjandi sveitarfélaga, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar sem jafnframt skal gegna formennsku í ráðinu. Jafn margir varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Á skipunartíma svæðisráðs er ráðherra heimilt að skipta út fulltrúum og varafulltrúum að beiðni tilnefningaraðila eða að eigin frumkvæði í tilfelli formanns og varamanns hans.

2. gr.

4. málsl. 6. gr. fellur á brott.

3. gr.

2. mgr. 8. gr. orðast svo: Leiki vafi á því hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi samræmist gildandi strandsvæðisskipulagi skal leyfisveitandi leita ráðgefandi álits Skipulagsstofnunar áður en leyfi er veitt. Skipulagsstofnun getur lagt slíka fyrirspurn fyrir svæðisráð ef þörf er á.

4. gr.

Við 2. mgr. 10. gr. bætist nýr málsl. sem orðast svo: Þá skal tekið mið af öðrum stefnum og áætlunum sem áhrif hafa á nýtingu og vernd haf- og strandsvæða.

5. gr.

Úr 2. máls. 11. gr. falla orðin: „drög að“.

6. gr.

1. mgr. 14. gr. fellur á brott.

7. gr.

2. málsl. 1. mgr. 15. gr. orðast svo: Í reglugerðinni skal m.a. kveðið nánar á um efni og kynningu lýsingar, efni og framsetningu strandsvæðisskipulags, nýtingarflokka í strandsvæðisskipulagi og skilgreiningu þeirra sem og samráð og kynningu við gerð og afgreiðslu strandsvæðisskipulags.

8.gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

6. Inngangur.

Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, sem tóku gildi í júní 2018, voru fyrsta heildstæða löggjöfin um skipulag haf- og strandsvæða hér við land. Á grundvelli þeirra hefur verið unnið strandsvæðisskipulag fyrir annars vegar Vestfirði og hins vegar Austfirði. Er því komin nokkur reynsla á framkvæmd laganna.

Í bráðabirgðaákvæði II við lögin er kveðið á um að þau skuli endurskoðuð í ljósi reynslunnar þegar vinnu við framangreint strandsvæðisskipulag er lokið en þó eigi síðar en þremur árum eftir gildistöku laganna. Við þá endurskoðun verði m.a. horft til afmörkunar haf- og strandsvæða landmegin, viðmiðunarlínu ytri afmörkunar strandsvæðisskipulags, stjórnar og framkvæmdar skv. 4. gr. og skipanar svæðisráða skv. 5. gr. Er því endurskoðun laganna orðin vel tímabær.

Við undirbúning frumvarps var farið yfir reynsluna af gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði og Austfirði í samstarfi við Skipulagsstofnun. Niðurstaða þeirrar yfirferðar er sú að þó fram hafi komið tilteknir minniháttar tæknilegir vankantar á lögnum væri ekki tilefni til grundvallarbreytinga á efni þeirra. Ákvæði laganna um afmörkun haf- og strandsvæða hefðu þannig reynst fullnægjandi, sem og ákvæði um stjórn og framkvæmd málaflokksins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og rakið er hér að framan er kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði II við lög um skipulag haf- og strandsvæða að lögin skuli endurskoðuð að fenginni reynslu af framkvæmd þeirra. Frumvarp þetta felur í sér þá endurskoðun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til þær tæknilegu breytingar á lögum um skipulag haf- og strandsvæða sem reynsla af framkvæmd þeirra hefur gefið tilefni til. Snúa þær m.a. að uppfærðu fyrirkomulagi á tilnefningum fulltrúa ráðuneyta í svæðisráð, skýrari ákvæðum um skipunartíma svæðisráða og hlutverks Skipulagsstofnunar. Um nánari umfjöllun um þær breytingar sem frumvarpið felur í sér vísast til athugasemda við einstakar greinar þess.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins hefur ekki gefið tilefni til sérstakrar skoðunar á samræmi þess við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í innviðaráðuneytinu. Áform um frumvarpið voru kynnt í innra samráði innan Stjórnarráðsins í júlí 2023 og því næst í samráðsgátt stjórnvalda um fimm vikna

skeið (mál nr. 132/2023) og bárust þrjár umsagnir. Bændasamtök Íslands leggja til að fulltrúi frá Landssamtökum landeigenda eigi sæti í svæðisráðum þar sem störf ráðanna geti haft veruleg áhrif á landeigendur sjávarjarða. Vegna hagsmuna sé eðlilegt að landeigendur fái ákveðna sérstöðu í málsmeðferðinni í gegnum fulltrúa Landssamtaka landeigenda. Minjastofnun Íslands telur m.a. að tryggja þurfi formlega aðkomu stofnunarinnar að vinnu við skipulag haf- og strandsvæða svo stofnunin geti rækt sitt lögbundna hlutverk að skila íslenskum menningararfi óspilltum til komandi kynslóða. Samband íslenskra sveitarfélaga telur óheppilegt að skilyrða kjörtímabil ráðsmanna í svæðisráðum við kjörtímabil Alþingis, eðlilegra að miða t.d. við kjörtímabil í sveitarstjórnarkosningum sem ávallt eru í fjögur ár. Með því yrði betri samfella í störfum svæðisráða. Þá telur Sambandið að gjalda þurfi varhug við því að veita Skipulagsstofnun of víðtækar heimildir til þess að standa að breytingum á strandsvæðisskipulagi án aðkomu svæðisráðs, jafnvel þó um minniháttar breytingu sé að ræða. Sambandið bendir einnig á mikilvægi þess að svæðisráð verði umsagnaraðili skipulags sem nær að mörkum skipulags haf- og strandsvæðis. Enn fremur telur Sambandið að gera þurfi breytingar á 10. og 14. gr. laganna varðandi gildistíma og endurskoðun á skipulagi haf- og strandsvæða. Eðlilegra væri að samræma ferlið að því ferli sem í gildi er varðandi gildistíma og breytingar aðalskipulags sveitarfélaga.

Með frumvarpinu er fyrst og fremst verið að gera breytingar í þá veru að uppfæra fyrirkomulag varðandi skipan fulltrúa mismunandi ráðuneyta og málaflokka sem undir þau heyra. Þá eru einnig lagðar til breytingar varðandi skipunartíma svæðisráða og hlutverks Skipulagsstofnunar. Ekki er talin þörf á að ráðast í umfangsmeiri breytingar á lögnum.

Drög að frumvarpi voru jafnframt kynnt í samráðsgátt stjórnvalda....(Kafli í vinnslu).

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að markvissari og skýrari framkvæmd við undirbúning og afgreiðslu strandsvæðisskipulags og þar með jákvæðum áhrifum á stjórnsýslu ríkisins. Frumvarpið mun hins vegar ekki hafa fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. eru lagðar til breytingar á 5. gr. laganna sem varða skipan svæðisráða og starfstíma þeirra.

Sú breyting sem lögð er til í a-lið byggir á því að skipunartími svæðisráða skuli ekki takmarkast við gildistöku strandsvæðisskipulags. Óljóst er af ákvæðum laganna hvort skipun svæðisráðs falli niður við gildistöku strandsvæðisskipulags eða hvort svæðisráðið skuli áfram vera til staðar. Í ákvæðinu er því lagt til að skýrt verði kveðið á um að skipunartími svæðisráðs falli ekki niður við gildistöku strandsvæðisskipulags og er það í samræmi við þann vilja umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis sem fram kom í áliti nefndarinnar við afgreiðslu málsins á 148. löggjafarþingi. Því mun ráðherra ekki þurfa að skipa svæðisráð að nýju þó ákvörðun sé tekin um endurskoðun strandsvæðisskipulags, sbr. einnig 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 14. gr. laganna.

Í b-lið er lögð til breyting á 3. mgr. um skipan svæðisráða sem fyrst og fremst er til komin vegna breyttrar verkaskiptingar innan Stjórnarráðsins. Fjórir af átta fulltrúum í svæðisráði eru

skipaðir að tilnefningu ráðherra sem fara með þá málaflokka er helst varða nýtingu og vernd auðlinda á haf- og strandsvæðum.

Við gildistöku laganna í júní 2018 voru skipulagsmál, og þar með skipulag haf- og strandsvæða, á hendi umhverfis- og auðlindaráðherra, orku- og ferðamál á hendi ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, sjávarútvegsmál á hendi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og samgöngu- og fjarskiptamál á hendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Innviðaráðherra fer nú með skipulagsmál og þar með skipulag haf- og strandsvæða, en einnig samgöngumál. Umhverfis- orku- og loftslagsráðherra fer með umhverfis- og orkumál, menningar- og viðskiptaráðherra með ferðamál, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra með fjarskiptamál og matvælaráðherra með sjávarútvegsmál.

Hér er lagt til að í stað þess að tilgreina fagheiti ráðuneyta í lögnum verði vísað til ráðherra sem fari með viðkomandi stjórnarmálefni á hverjum tíma. Er það í samræmi við stefnumörkun í lagasetningu á undanförunum árum.

Frumvarpið felur því í sér að sem fyrr verði það sá ráðherra sem fer með skipulagsmál sem skipar átta fulltrúa í svæðisráð, þar af þrjá samkvæmt tilnefningu þeirra ráðherra sem fara með umhverfis-, orku, ferða-, fjarskipta-, samgöngu- og sjávarútvegsmál. Séu þeir ráðherrar sem fara með framangreinda málaflokka fleiri eða færri en þrír er gert ráð fyrir að þeir komi sér saman um tilnefningu þessara þriggja fulltrúa í svæðisráð og varamenn þeirra.

Að lokum er lögð til einföldun á ákvæðum í niðurlagi 3. mgr. um skipan nýrra fulltrúa í svæðisráð. Þau sem skipuð eru í svæðisráð eru þar sem fulltrúar tilnefningaraðila og því þarf tilnefningaraðili að geta skipt þeim út ef tilefni er til.

Um 2. gr.

Lagt er til að felld verði á brott úr 6. gr. laganna upptalning á þeim fagstofnunum sem skulu vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um atriði er undir lögin heyra. Upptalningin er ekki tæmandi auk þess sem hún verður úrelt ef breytingar eru gerðar á stofnanakerfi ríkisins að þessu leyti. Nægjanlegt er að tilgreina að um sé að ræða fagstofnanir sem fara með málaflokka er varða nýtingu og vernd á haf- og strandsvæðum án þess að tilgreina þær nánar, en sem fyrr er þar um að ræða stofnanir á borð við Ferðamálastofu, Fiskistofu, Hafrannsóknastofnun, Landgræðsluna, Landhelgisgæsluna, Landmælingar Íslands, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Matvælastofnun, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Samgöngustofu, Umhverfisstofnun, Veðurstofuna og Vegagerðina.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er lögð til breyting á 2. mgr. 8. gr. laganna um heimild til að leita álits Skipulagsstofnunar á hvort tiltekin framkvæmd eða starfsemi sé í samræmi við viðkomandi strandsvæðisskipulag. Núgildandi ákvæði, sem átti fyrirmynd í þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, er hvorki nægjanlega skýrt um hvenær slík fyrirspurn skuli lögð fram, hvaða vægi slíkt álit Skipulagsstofnunar hafi né hvort svæðisráðið eigi að eiga aðkomu að því.

Breytingin felur í sér að lögð er sú skylda á leyfisveitanda að leita slíks álits Skipulagsstofnunar áður en leyfi er veitt, leiki vafi á því hvort viðkomandi framkvæmd eða starfsemi samræmist strandsvæðisskipulagi. Einnig er kveðið á um að slíkt álit Skipulagsstofnunar sé aðeins ráðgefandi auk þess sem tilgreint er að stofnuninni sé heimilt að leggja slíka fyrirspurn fyrir viðkomandi svæðisráð, telji hún þörf á. Ákvörðun um hvort fyrirspurn yrði lögð fyrir svæðisráð myndi fyrst og fremst byggja á þeim hagsmunum sem í

húfi eru sem og því hversu matskennt það er hvort framkvæmdin eða starfsemin samræmist strandsvæðisskipulaginu.

Um 4. gr.

Í 2. mgr. 10. gr. laganna er kveðið á um mikilvægi þess að strandsvæðisskipulag sé byggt á og í samræmi við aðrar skipulagsáætlanir og taki mið af stjórnvaldsfyrirmælum, öðrum lögum og lögbundnum ákvörðunum um nýtingu og vernd haf- og strandsvæða. Það er hins vegar einnig mikilvægt að strandsvæðisskipulag taki mið af annarri stefnumörkun og áætlanagerð sem áhrif hefur á nýtingu og vernd haf- og strandsvæða, svo sem kerfisáætlunar um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Er því lagt til að kveðið verði á um það með skýrum hætti í 2. mgr. 10. gr.

Um 5. gr.

Kveðið er á um það í 11. gr. laganna að þegar vinna við gerð strandsvæðisskipulags hefjist skuli svæðisráð taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu og bera drög að henni undir fagstofnanir og viðkomandi vatnasvæðisnefndir. Bent hefur verið á að óljóst sé hvað átt sé við með drögum í þessu sambandi, þ.e. á hvaða vinnslustigi skuli kynna þessi drög, og að skýrara og skilvirkara sé að kveða einfaldlega á um að lýsingin skuli borin undir framangreinda aðila áður en hún er kynnt opinberlega. Er það í samræmi við sambærileg ákvæði í skipulagslögum. Því er lagt til að felld verði á brott úr 11. gr. að um drög skuli vera að ræða.

Um 6. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laganna skal ráðherra skipa svæðisráð ef talin er þörf á því að gera breytingar á strandsvæðisskipulagi. Ákvæðið byggir á þeirri forsendu að skipunartíma svæðisráðs ljúki þegar viðkomandi strandsvæðisskipulag tekur gildi. Þetta er ekki í samræmi við önnur ákvæði laganna sem byggja á því að skipunartími svæðisráðs takmarkist ekki við gildistöku strandsvæðisskipulags, sbr. 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 14. gr. laganna. Þá hefur 2. mgr. 14. gr. að öðru leyti að geyma fullnægjandi lýsingu á upphafi þess ferlis sem hefst þegar talin er þörf á að gera breytingar á fyrirbyggjandi strandsvæðisskipulagi. Því er lagt til að 1. mgr. 14. gr. verði felld brott.

Um 7. gr.

Með reglugerð nr. 196/2022 var ákvæðum um nýtingarflokka í strandsvæðisskipulagi bætt við reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags nr. 330/2020. Nýtingarflokkar í strandsvæðisskipulagi eru sambærilegir landnotkunarflokkum í aðalskipulagi sveitarfélaga sem skilgreindir eru í skipulagsreglugerð og lýsa því hvaða nýting er möguleg á viðkomandi svæði. Nýtingarflokkar eru taldir ein forsendna þess að unnt sé að tryggja samræmda nálgun við gerð strandsvæðisskipulags á landsvísu auk þess sem þeir hafa mikla þýðingu við túlkun skipulagsins og samanburð milli skipulagssvæða.

Fram hafa komið ábendingar um að skilgreining nýtingarflokka í reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags eigi sér ekki nægjanlega lagastoð í lögum um skipulag haf- og strandsvæða. Í 7. gr. frumvarpsins er því lagt til að skýrt verði kveðið á um það í 15. gr. laganna að í reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags skuli kveða á um nýtingarflokka í strandsvæðisskipulagi og skilgreiningu þeirra með sambærilegum hætti og gert er varðandi landnotkunarflokka í 45. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, með síðari breytingum.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.