

155. löggjafarþing 2024–2025.

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.:

- Úr fyrri másl. 1. mgr. falla orðin „eða endurskoðun á strandsvæðisskipulagi“.
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. másl. 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 einnig gefið slíkt ráðgefandi álit að eigin frumkvæði, telji hún tilefni til. Skipulagsstofnun getur óskað eftir umsögn viðkomandi svæðisráðs áður en hún veitir álit samkvæmt þessari málsgrein.

4. gr.

Við 2. mgr. 10. gr. bætist nýr másl. 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. málsli. 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.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu. Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, sem tóku gildi í júní 2018, eru fyrsta heildstæða löggjöfin um skipulag haf- og strandsvæða hér við land. Kveða þau annars vegar á um að mótuð skuli stefna um skipulag haf- og strandsvæða sem verði hluti landsskipulagsstefnu og hins vegar að gert skuli strandsvæðisskipulag fyrir afmörkuð strandsvæði eftir því sem tilgreint er í stefnu um skipulag haf- og strandsvæða hverju sinni.

Í þingsályktun um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028, sem Alþingi samþykkti í maí 2024, eru í fyrsta sinn settar fram áherslur og aðgerðir er varða skipulag haf- og strandsvæða í samræmi við framangreint. Kemur þar m.a. fram að hefja eigi vinnu við gerð strandsvæðisskipulags fyrir annars vegar Eyjafjörð og hins vegar Skjálfandaflóa á árinu 2025. Þegar hefur verið unnið strandsvæðisskipulag fyrir annars vegar Vestfirði og hins vegar Austfirði í samræmi við bráðabirgðaákvæði I við lög um skipulag haf og strandsvæða. Tók strandsvæðisskipulagið fyrir bæði svæðin gildi 7. mars 2023.

Innviðaráðuneytið vinnur nú að undirbúningi heildarendurskoðunar á lögum um skipulag haf- og strandsvæða, bæði í ljósi þeirrar reynslu sem þegar hefur fengist af framkvæmd þeirra og einnig í þeim tilgangi að færi í þau ákvæði um hvernig staðið skuli að undirbúningi, gerð og framkvæmd skipulags hafsvæða utan strandsvæða. Er það einnig í samræmi við bráðabirgðaákvæði II við lögina þar sem kveðið er á um að þau skuli endurskoðuð í ljósi reynslunnar að lokinni vinnu við framgreint strandsvæðisskipulag Vestfjarða og Austfjarða en endurskoðuninni átti að vera lokið eigi síðar en þremur árum eftir gildistöku laganna.

Áður en niðurstöður þeirrar vinnu liggja fyrir er hins vegar nauðsynlegt að gerðar verðir tilteknar lágmarksbreytingar á lögum um skipulag haf- og strandsvæða til að sníða af þeim tæknilega agnúa sem komið hafa í ljós við framkvæmd þeirra, áður en frekari vinna við gerð strandsvæðisskipulags hefst. Er það efni þessa frumvarps.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram kemur hér að framan þarf að gera tilteknar lágmarks lagfæringar á ákvæðum laga um skipulag haf- og strandsvæða áður heildarendurskoðun þeirra lýkur. Frumvarp þetta felur í sér þær breytingar.

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 og skýrari ákvæðum

um skipunartíma svæðisráða og hlutverk 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, sem samið í innviðaráðuneytinu í samstarfi við Skipulagsstofnun, er að stærstum hluta efnislega samhljóða frumvarpsdrögum sem kynnt voru í Samráðsgátt stjórnvalda í október 2023. Í umsögnum sem bárust þá, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, var helst gagnrýnt að frumvarpið fæli ekki sér frekari breytingar og víðtækari endurskoðun á lögunum en raun bar vitni. Nú liggur fyrir að hefja á heildarendurskoðun laganna sem m.a. verður unnin í samráði við helstu hagsmunaaðila og hefur þannig verið komið til móts við þau sjónarmið.

(Nánari umfjöllun verður um samráð og niðurstöður þess að lokinni kynningu á frumvarpsdrögum).

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 takmakast 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 þessu frumvarpi er 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 álitni 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 ákvæði 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 nýsköpunaráðherra 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 8 fulltrúa í svæðisráð, þar af þrjú 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 geti 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.

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 nægjanlegt 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. Þá geti Skipulagsstofnun einnig gefið slíkt álit að eigin frumkvæði, telji hún tilefni til. Þá er kveðið úr um það að álit Skipulagsstofnunar sé aðeins ráðgefandi auk þess sem tilgreint er að stofnuninni sé heimilt að afla umsagnar viðkomandi svæðisráðs áður en álit er veitt, telji hún þörf á. Ákvörðun um hvort óskað yrði umsagnar svæðisráðs 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 skipulagsverkefnum 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 því 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 bætt við reglugerð um gerð strandsvæðisskipulags, nr. 330/2020, ákvæðum um nýtingarflokka í strandsvæðisskipulagi. 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.