

Aðalsteinn Óskarsson

Erindi, Lagarlíf, 29. október 2021.

1. glæra

Sveitarfélögin hafa að markmiði að tryggja velferð íbúa með því stuðla að sjálfbærri nýtingu og eða verndun auðlinda nærsamfélagsins. Skipulagsvaldi sveitarfélaga er beitt til að ná þessum markmiðum og þar horfa sveitarfélögin til nýrra verkefna í tengslum við strandsvæðaskipulag.

Við blasir að þau gæði sem strandsvæði bjóða upp á eru takmörkuð með tilliti til sjálfbærni umhverfis. Með skipulagsvinnu verður að tryggja að nærsamfélagið ráði þar eigin málefnum með hliðsjón af stefnu stjórnvalda. Markmiðið er að tryggja jafnvægi á milli umhverfis, samfélags og efnahags.

Ég mun rekja aðdraganda að tilurð strandsvæðaskipulags til að skýra hvernig unnið er að málum í dag. Einnig horfa til upphafs þessa máls og lýsa á þeim tíma hverjir voru drifkraftar að hálfu sveitarfélaganna og markmið þeirra. Fer síðan yfir hlutverk svæðisráða og næstu skref í þróun strandsvæðaskipulags.

2. glæra

Gerð strandsvæðaskipulags fyrir Austfirði og Vestfirði er að komast á lokastig, en því miður ekki hægt að skýra frá innihaldi þeirrar vinnu hér í dag. Því vildi ég nýta forsögu og vinnu að gerð Nýtingaráætlunar Arnarfjarðar til að setja vinnu dagsins í samhengi.

Eignaréttur og lögsögumörk sveitarfélaga til hafsins hafa verið sett sem 115 m frá stórstraumsfjöruborði. Nýting innan þess svæðis mikið til bundið við staðbundna nýtingu s.s. þangsláttur, æðarvarp, nýting rekaviðs, selveiði m.a. með vísun til ákvæða Jónsbókar um netlög. Hrognkelsaveiði má telja staðbunda nýtingu að vissum marki og einnig köfun eftir skel.

Strandsvæðið utan 115 m og áður netlaga, hefur hinsvegar verið nýtt sem almenningur eða “haf - almenning” þar sem nýting fiskistofna og stofna annarra sjávardýra hefur verið meginþátturinn. Stjórnun á nýtingu hefur verið í mismiklu mæli í gegnum aldirnar en nú eru nær allir nytjastofnar, nýting hafsbotnsins o.fl. verið sett undir regluverk.

Staðbundin nýting strandsjávar utan 115 m, krefst hinsvegar annarrar nálgunar en nýting villtra stofna og hefur víðtækari áhrif á samfélag og umhverfi. Þegar umsvif jukust í upphafi þessara aldar kom í ljós að upplýsingar um nýtingu og verndun strandvæðis var flókið viðfangsefni, lítil samþætting og samtali nær ekkert.

3. glæra

Frumkvæði Fjórðungssambands Vestfirðinga um að hefja gerð þess nefnt var Nýtingaráætlun Arnarfjarðar 2012-2024, sýndi fram á að hægt sé að koma á samtali á milli aðila, um hvaða gögn ættu að liggja til grundvallar s.s. veiðar, botnlag, kort, náttúruvernd. Lýst var flóknu umhverfi laga og leyfisveitinga en einnig mikla vöntun á skýrleika á framkvæmd þeirra laga og reglugerða sem voru þá til staðar. Eyða yrði þessa óvissu og skapa nærsamfélagi tækifæri á að ráða eigin málefnum.

4. glæra

Nálgun á vinnu við nýtingaráætlun var miðuð við aðferðarfræði við gerð svæðisskipulags á landi. Arnarfjörður var valinn því til reiðu voru að margvísleg gögn m.a. frá umhverfismati kalkþörungavinnslu og að Arnarfirði liggja mörk tveggja sveitarfélaga auk nálægðar við það þriðja. Einn af lærdómur af umhverfismati kalkþörungavinnslu er sá ágalli að umhverfismat metur einstaka framkvæmdir, en treystir á að til sé heildarsýn á almenn áhrif framkvæmdarinnar og slíku var ekki til að dreifa á þessum tíma.

Hlýnun sjávar við Vestfirði á fyrsta ártug aldarinnar og afmörkun landbúnaðarráðherra árið 2004, á eldi frjórna laxfiska jók áhuga fyrir eldi í sjókvíum. Sveitarfélögin sáu aukna ásókn eftir aðstöðu í landi og á sjó, var á tímabili ákveðið gullgrafaraæði ríkjandi. Sveitarfélögin fengu því í vaxandi mæli umsagnarbeiðnir varðandi umhverfismat og leyfisveitingar frá stjórnvöldum. Hér var þó einnig viðurkenning að hálfu stjórnvalda, að leita eigi eftir afstöðu samfélaga og þar séu sveitarfélögin hin eðlilegi viðmælandi, þó þau hefðu ekki lögbundna aðkomu að áætlunum eða leyfisveitingum.

Það vakti einnig athygli í þessari vinnu að ráðuneyti fylgdu sinni stefnumörkun en horfðu lítt til málaflokka annarra ráðuneyta. Fyrir sveitarfélögin voru því á lofti

margar stefnur sem setti þau í erfiða stöðu að svara eða þau fóru jafnvel að reyna túlka einhverja línu í stefnu stjórnvalda.

Við þessa vinnu kom einnig fram mismunandi afstaða sveitarfélaga til nýtingar eða verndunar strandsvæðis. Einnig kom fram óljós meðhöndlun stofnana á vægi umsagna sveitarfélaga og að lokum þá skorti mjög stefnumörkun stjórnvalda fyrir fiskeldið.

Fyrir samfélög á Vestfjörðum var þessi og er enn, áhugaverður tími þar sem unnið er að uppbyggingu nýrra atvinnugreina er byggja á auðlindum landshlutans s.s. fiskeldi og ferðaþjónusta. Búa þarf nýjum atvinnugreinum skilyrði til framtíðar en með sem minnstri röskun fyrir aðrar atvinnugreinar. Samhliða að samfélagsleg áhrif séu að fremsta megni jákvæð og að umhverfi beri sem minnstan skaða af til lengri tíma litið og friðlýsingu svæða sé viðhaldið.

5. glæra

Nýtingaráætlun Arnarfjarðar dró fram sem hér að framan hefur verið rætt, að á þessum tíma var vöntun að stefnuskjöl stjórnvalda fylgi eftir þróun mála og viðbrögð voru því hægverk. Misvísandi sýn á framþróun og framtíðarfyrirkomulag hjá ólíkum ráðuneytum. Auk vöntunar á grunnrannsóknnum m.a. á botndýralífi til að ná inn upphafsstöðu áður en nýrri langtímanýtinu er komið á.

6. glæra

Leiðarljós nýtingaráætlun Arnarfjarðar urðu sem hér segir,

- Fjölbreytt og vel skipulögð nýting auðlinda.
- Sjálfbær nýting þar sem áhersla verður lögð á langtímahagsmuni við verðmætasköpun, verndun lífríkis og umhverfis.
- Íbúar skulu njóti afraksturs þeirrar verðmætasköpunar sem fram fer í tengslum við nýtingu fjarðarins.

7. glæra

Víkjum nú að stöðu mála nú í dag, það er Landsskipulagsstefna sem setur framtíðarsýn og yfirmarkmið strandsvæðaskipulags.

8. glæra

Í Landsskipulagsstefnu 2015–2026 eru sett fram leiðarljós sem leggja skal til grundvallar allri skipulagsgerð, þ.m.t. á haf- og strandsvæðum. Stefnumörkunin byggði á vinnu sem sem umhverfis og auðlindaráðuneytið og sjávarútvegsráðuneytið höfðu unnið að allt frá árinu 2011 auk lærdóms af Nýtingaráætlun Arnarfjarðar. „Yfirmarkið Landsskipulagsstefnu eru:

- Að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun
- Að skipulag sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags og umhverfisbreytingum
- Að skipulag stuðli að lífsgæðum fólks
- Að skipulag styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta“

9. glæra

Nánar segir um skipulag haf- og strandsvæða, að skipulagið veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Ísland.

„Sjálfbær nýting auðlinda

Skipulag nýtingar á haf- og strandsvæðum grundvallist á heildarsýn á málefni hafsins þar sem viðhaldið verði heilbrigði, líffræðilegri fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins. Skipulagsákvarðanir um staðbundna nýtingu á haf- og strandsvæðum byggist á vistkerfisnálgun og stuðli þannig að viðhaldi vistkerfa og sjálfbærri nýtingu auðlinda.

Skýr og skilvirk stjórnsýsla skipulagsmála

Stjórnsýsla skipulagsmála á haf- og strandsvæðum verði skýr og samræmd. Aðkoma ólíkra stjórnvalda og hagsmunaaðila að skipulagsvinnunni verði tryggð og leitast við að koma í veg fyrir árekstra ólíkrar nýtingar og verndarsjónarmiða.

Svæðisbundin skipulagsgerð

Komið verði á fót svæðisbundinni skipulagsgerð fyrir haf- og strandsvæði næst landi sem veiti grundvöll fyrir nýtingu haf- og strandsvæða, taki mið af

mismunandi hagsmunum og samþættingu nýtingar og verndar við ströndina, þar sem gæta þarf samræmis milli skipulags á landi og hafi.“

10. glæra

Landþing sveitarfélaga 2014 og 2018 settu markmið er varðaði skipulag strandsvæða og um fiskeldi.

11. glæra

„Sambandið taki virkan þátt í **mótun heildstæðrar stefnu um fiskeldismál og nýtingu strandsvæða í sátt við umhverfið**. Í þeirri vinnu verði m.a. lögð áhersla á að **skýra gjaldtökuheimildir sveitarfélaga af fiskeldisstarfsemi**. Þá verði horft til þeirra tækifæra til atvinnusköpunar sem í greininni felast. **Auknu fjármagni verði veitt úr ríkissjóði til rannsókna** sem stuðlað geti að upplýstri ákvarðanatöku um hvar slíkri starfsemi verði best fyrir komið.

Sambandið gæti hagsmuna sveitarfélaga við gerð standsvæðisskipulags á grundvelli laga um skipulag haf- og standsvæða og við endurskoðun þeirra laga. Í þeirri vinnu **verði gerð krafa um að skipulag strandsvæða, allt að einni sjómílu út frá grunnlínu landhelginnar, verði á forræði sveitarfélaga**. Einnig verði lögð áhersla á að fram fari nauðsynlegar grunnrannsóknir á strandsvæðum þar sem álag vegna nýtingar er mikið, til að auðvelda gerð skipulags- og nýtingaráætlana“

12. glæra

Með gildistöku laga nr 88/2018 var hægt að hefja undirbúning að gerð strandsvæðaskipulags við Austfirði og Vestfirði ,en eiginleg vinna hófst á grundvelli reglugerðar um strandsvæðaskipulag 330/2020. Lögin breyta aðkomu sveitarfélaga á stjórnun nýtingar og verndunar strandsvæða með beinni aðild þeirra að gerð skipulags, í stað þess að vera í stöðu umsagnaraðila.

13. glæra

Vinna að strandsvæðaskipulagi á Vestfjörðum og Austfjörðum er komin langt á veg. Hún hefur tekið lengri tíma en ætlað var, bæði tók tíma að komast af stað og síðan hafði heimsfaraldur Covid 19 talsverð áhrif á vinnuna. Nú er áætlað að fyrstu

tillögur komi nú í nóvember og að umfjöllun verði lokið í byrjun næsta árs. Skipulagstillaga fer einnig í umhverfismat og verður sú vinna unnin samhliða.

14. glæra

Hér eru kynnt þau skjöl sem unnin hafa verið, lýsing, samráðsvinna með einkaaðilum sem og opinberum aðilum og almenningi, það fór mikil vinna í og eins greiningu á forsendum, t.d. afmörkun siglingaleiða. Við vinnu að strandsvæðaskipulaginu hafa nýjungar komið fram, m.a. gerð vefsjár og opnun á aðkomu allra aðila til að setja inn ábendingar og tillögur án beinnar þátttöku í samráðsfundum.

15. glæra

Í strandsvæðisskipulagi segir móta eigi stefnu og ákvæði um ráðstöfun alls þess svæðis sem strandsvæðisskipulagið nær til. Fiskeldi er meðal þess sem fjallað er um í skipulaginu, tekið er á öðrum þáttum s.s. orkuvinnslu, mannvirkjagerð, efnistöku, samgöngur, vernd, útivist og ferðaþjónusta. Í skipulagsvinnunni er því horft heildstætt á margvíslega hagsmuni og sjónarmið sem vega þarf saman við ákvörðun um framtíðarnýtingu viðkomandi skipulagssvæðis. Ferlið er og þarf að vera opið og ríkt samráð við hagsmunaaðila og almenning.

Ferill er sá að umhverfisráðherra setur yfirmarkmið með þingsályktunartillögu til Alþingis um Landsskipulag. Alþingi fjallar um tillöguna, leitar umsagna og afgreiðir eftir umræðu.

Sveitarfélög eru hér gerandi skipulagsgerðinni með aðild að svæðisráði. Hlutverk svæðisráða hefur líkindi við gerð svæðisskipulags en einnig líkindi við eldra fyrirkomulag með aðild Skipulagsstofnunar, þegar sú stofnun fór með skipulagsgerð / vald fyrir allt landið, þ.e. fram til ársins 1997.

Átta fulltrúar skipa svæðisráð, fjórir fulltrúar ráðuneyta þ.e. sjávarútvegs, iðnaðar, samgöngu og umhverfis-/ auðlinda, sem skipar jafnframt formann ráðsins og síðan þrjú fulltrúar sveitarfélaga sem eiga lögsögu að strandsvæðaskipulagssvæði og einn fulltrúi sem Samband íslenskra sveitarfélaga skipar. Fulltrúar Sambandsins hafa komið úr sveitarstjórnnum eða landshlutasamtökum.

Skipulagsvinna hefur í eðli sýnu að ná fram sameiginlegri niðurstöðu og að því er stefnt í vinnu að strandsvæðaskipulagi. Náist hinsvegar ekki samstaða þá verða ákvarðanir svæðisráðs eru ekki afgreiddar nema með auknum meirihluta þ.e. sex fulltrúar þurfa hið minnsta samþykkingu tillögu að skipulagi. Eftir staðfestingu skipulagsins þá hefur svæðisráð lokið störfum, en það má kalla það að nýju til starfa ef aðstæður eru taldar hafa breyst mikið.

Með svæðisráði vinnur *samráðshópur* sem er því til samráðs um gerð skipulagsins. Í því eru fulltrúar frá umhverfissamtökum, ferða og útvist og frá samtökum atvinnulífs. Eins hafa svæðisráð ákveðið að í samráðshópnum séu fulltrúar fleiri aðliggjandi sveitarfélaga sem ekki eiga fulltrúa í svæðisráði.

Svæðisráðið nýtur einnig aðstoðar ráðgjafahóps stofnana sem veita margþættar upplýsingar og afla gagna sem leggja verður til grundvallar ákvarðanatöku t.d. veiðiálag, friðslýsingar, botngerð, siglingarleiðir o.s.fr.

Til framtíðar litið er ætlun að skipulagið sé tekið reglulega upp þ.e. í kjölfar Alþingiskosninga þegar nýr ráðherra endurskoðar Landsskipulagsstefnu. Nýr ráðherra skipar þá ný svæðisráð og skoðar þörf á endurskoðun skipulagsáætlunarinnar.

16. glæra

Umfjöllun um skörun eða útilokun starfsemi er meginviðfangsefnið strandsvæðaskipulags. Skilgreining nýtingarflokka hefur til þessa vantað og því rétt að vekja athygli á því að nú er í samráðsgátt mál 192/2021 lagt fram til samráðs, þ.e. breyting á reglugerð um strandsvæðaskipulag nr 330/2020 og varðar skilgreiningu nýtingarflokka. Þar er gert að tillögu að falli nýting undir fleiri en einn nýtingarflokk skal einn nýtingarflokkur vera ríkjandi. Það þarf ekki að útloka annarskonar nýtingu en getur gert það t.d. staðsetning sjókvíar útilokar veiðar. Siglingaleiðir eru hinsvegar nýtingarflokkur sem útilokar nær alla aðra nýtingu. Umhverfi og náttúra nýtingarflokksur sem getur útilokað nýtingu en getur einnig leyft aðra nýtingu o.s.fr.

17. glæra

Skipting hafsvæða í eldissvæði er að þessu sinni eitt aðalviðfangsefni strandsvæðaskipulags á Austfjörðum og Vestfjörðum. Þar er hlutverk

Hafrannsóknastofnar að ákveða afmörkun eldissvæða á sjó í samræmi við lög og reglugerð um fiskeldi. Ákvörðunin skal tekin á grundvelli burðarþols og bestu heildarnýtingar mögulegra eldissvæða, auk þess sem tekið skal tillit til annarrar starfsemi á svæðinu og fyrirbyggjandi umsókna um fiskeldi.

Þar sem strandsvæðisskipulag er til staðar, samkvæmt lögum um skipulag haf- og strandsvæða, skal Hafrannsóknastofnun taka tillit til þess. Þessi ferill um afmörkun eldissvæða á sjó er forsenda þess að sjávarútvegsráðherra geti úthlutað svæðum til fiskeldis í sjó.

18. glæra

Ef strandsvæðisskipulag liggur ekki fyrir ber Skipulagsstofnun að birta tillögu Hafrannsóknastofnunar opinberlega og veita þriggja vikna frest til að skila inn athugasemdum áður en stofnunin veitir umsögn til Hafrannsóknastofnunar.

Hér er kort sem fylgir umsögn Skipulagsstofnunar frá 2020. Bent er á nálægð við aðra starfsemi s.s. kalkþörungasetlög og skilgreind náttúruverndarsvæði.

Sjávarútvegsráðherra beindi því fyrr á þessu ári til Hafrannsóknarstofnunar að bíða með afmörkun fleiri fiskeldissvæða þar til vinna að strandsvæðaskipulagi væri lokið. Með þessum hætti væri hægt að samræma vinnu og ákvörðun um nýtingu og eða verndun svæða og er það vel.

19. glæra

Skörun við aðalskipulagsáætlanir eru margþættar og undirstrikar að erfitt er að skilja milli þess sem er skipulagt á landi og á strandsvæðinu. Dæmi hér um er ánægjuleg þróun í orkuskiptum með áætlunum um raftengingu fóðurpramma.

Í nýlegri skýrslu frá orkuskiptaverkefninu Bláma á Vestfjörðum kemur upp áhugaverð sýn. Rauðir deplar gefa til kynna hvar ólíklegt er að tengja fóðurpramma við landrafmagn en bláir líklegt.

Þannig eru svæði við norðanverðan Arnarfjörð og Ísafjarðardjúp innan hverfisverndarsvæða og hluti þeirra er á friðlýsingarskrá. Ef eingöngu er horft frá rafvæðingu þá væru þetta svæði minna áhugaverð miðað við gildandi hverfisvendarákvæðin áfram.

20. glæra

Meginhlutverk svæðisráðsins er að skila tillögu að strandsvæðaskipulag, En það er mat mitt að í ferlinum hafi náðst margvíslegur árangur. Nefna má aukið samtal milli sveitarfélaga og ráðuneyta um stefnu og framtíðarsýn og ekki síður við hagsmunaaðila. Eins tel ég að aukið samtal fari nú á milli ráðuneyta innan svæðisráðs og leiði af sér samræmingu í stefnumörkun ríkisins til framtíðar litið. Ákvörðun sjávarútvegsráðherra um að seinka útgáfu fiskeldisleyfa vill ég meina að sé hér ákveðið dæmi til að vísa til.

Framþróun er einnig í gagnaöflun og framsetningu gagna gagnvart stofnunum og almenningi. Væntingar mínar eru að stofnanir sem eru með leyfisveitingar geta unnið meira samhliða að leyfisveitingum, en þekktar eru tafir leyfisveitingum á undanförunum árum. En síðast en ekki síst er að sveitarfélögin hafi mun skýrari mynd fyrir framtíð samfélaga og atvinnulífið traustan ramma til að vinna eftir.

Hér hefur á margan hátt unnið að úrlausn þeirra viðfangsefna sem nefnd voru í Nýtingaráætlun Arnarfjarðar á sínum tíma.

21. glæra

En geta sveitarfélögin unnið strandsvæðaskipulag líkt og aðalskipulag. Svára verður þessu játandi. Ferlar við skipulagsvinnu hafa verið þróaðir að hálfu Skipulagsstofnunar og í reglugerð. Þessa ferla geta sveitarfélögin hagnýtt sér. En á móti verður að setja þá kröfu að skipulagssvið sveitarfélaganna verði eflt. Sjá má að við stækkun sveitarfélaga hefur eflt þeirra skipulagssvið, má þar vísa til nýtingaráætlunar Fjarðarbyggðar og greinargerð sveitarfélaga við Skjálfanda, sem m.a. leiðir til tillögu í Landsskipulagsstefnu um að taka það svæði til skipulags.

Ef sveitarfélög eru mörg við strandsvæðið þá má sjá fyrir sér ígildi svæðisskipulagsnefndar sem myndi fara með þessa vinnu. Nýlegur samfélagssáttmáli sveitarfélaga á Vestfjörðum gæti verið hér grundvöllur. Rétt er að áréttu að kostnaður við skipulagsvinnu verði greiddur úr Skipulagssjóði eða á annan hátt úr ríkissjóði s.s. hlutdeild Ríkissjóðs af Fiskeldisgjaldi.

Jafnframt þurfa stjórnvöld og Alþingi að eiga á hverjum tíma stefnuskjöl sem setja framtíðarsýn og meginmarkmið er varðar atvinnulífið eða einstaka atvinnugreinar, umhverfi, samfélög og innviði. Aðalskipulagsgerð tæki þá mið af þessum stefnuskjöllum og setur framtíðarsýn og aðgerðir sem samræma skipulag á strandsvæði og landi.

22. glæra

Ég er þeirrar skoðunar að með strandsvæðaskipulagi sé komið jafnvægi milli aðila frá því sem áður var, þ.e. sveitarfélögin hafi verið eflað til jafnvægis í samtali við stjórnvöld, fyrirtæki og félagasamtök. Ég er einnig þeirrar skoðunar að tækifæri sé einnig núna að setja sveitarfélögin í forystu í þessum málaflokki.

Fyrir fiskeldisfyrirtæki liggur ávinningur í að fá skýrari framtíðarsýn um vilja sveitarfélaga og almennings um nýtingu strandsvæðisins og þann ramma sem þeim er ætlað að starfa innan til lengri tíma litið. Slíkt ætti að vera þeim stuðningur við vottun framleiðslu er varðar jafnt samfélag og umhverfisþætti.

23. glæra

Leiðarljós Nýtingaráætlunar Arnarfjarðar standa áfram fyrir sínu.

Takk fyrir.