

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um skipulag haf- og strandsvæða og skipulagslögum (svæðisráð o.fl.).

Frá félags- og húsnæðismálaráðherra.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018.

##### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Orðin „eða endurskoðun á strandsvæðisskipulagi“ í 1. másl. 1. mgr. falla brott.  
b. 3. mgr. orðast svo:

Ráðherra skipar átta fulltrúa í svæðisráð, þrjú samkvæmt tilnefningum ráðherra sem fara með umhverfis-, orku-, ferða-, fjarskipta-, samgöngu- og sjávarútvegsmál, þrjú 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. laganna fellur brott.

##### 3. gr.

2. mgr. 8. gr. laganna 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. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Þá skal tekið mið af öðrum stefnum og áætlunum sem áhrif hafa á nýtingu og vernd haf- og strandsvæða.

##### 5. gr.

Orðin „drög að“ í 2. máls. 11. gr. laganna falla brott.

6. gr.

1. mgr. 14. gr. laganna fellur brott.

7. gr.

Á eftir orðunum „framsetningu strandsvæðisskipulags“ í 2. máls. 1. mgr. 15. gr. laganna kemur: nýtingarflokka í strandsvæðisskipulagi og skilgreiningu þeirra sem.

## II. KAFLI

**Breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010.**

8. gr.

Í stað orðanna „og Austfirði“ í 7. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum kemur: Austfirði, Eyjafjörð og Skjálfandaflóa.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta var samið í innviðaráðuneytinu sem fór þá með mál tengd skipulagi haf- og strandsvæða, en félags- og húsnæðismálaráðherra tók við málaflokknum 21. desember 2024 við gildistöku forsetaúrskurðar um skiptingu starfa ráðherra nr. 142/2024. 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, nr. 16/154, sem Alþingi samþykkti í maí 2024, voru 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.

Í undirbúningi er nú heildarendurskoðun á lögum um skipulag haf- og strandsvæða í ljósi reynslunnar af framkvæmd þeirra. Er það í samræmi við bráðabirgðaákvæði II við lögin þar sem kveðið er á um að þau skuli endurskoðuð í ljósi reynslunnar að lokinni vinnu við framangreint 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 og frekari vinna við gerð strandsvæðisskipulags hefst er hins vegar nauðsynlegt að gerðar verði tiltekna lágmarksbreytingar á lögnum til að sníða af þeim tæknilega agnúa sem komið hafa í ljós við framkvæmd þeirra. Auk þess er lögð til breyting á ákvæði til bráðabirgða í skipulagslögum, nr. 123/2010, þar sem heimilað var að kostnaður við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði og Austfirði yrði greiddur úr Skipulagssjóði þar sem ekki lægi fyrir hvernig slík skipulagsgerð yrði fjármögnuð til framtíðar. Þar sem sú stefnumörkun bíður heildarendurskoðunar laga um skipulag haf- og strandsvæða er lagt til að fyrirhuguð gerð strandsvæðisskipulags fyrir Eyjafjörð og Skjálfandaflóa verði líka kostuð af Skipulagssjóði.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram kemur hér að framan þarf að gera tilteknar lágmarkslagfæringar á ákvæðum laga um skipulag haf- og strandsvæða og skipulagslaga áður en heildarendurskoðun fyrrnefndra laga 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. Breytingarnar snúa m.a. að uppfærðu fyrirkomulagi á tilnefningum fulltrúa ráðherra í svæðisráð og skýrari ákvæðum um skipunartíma svæðisráða og hlutverk Skipulagsstofnunar. Jafnframt er lagt til að heimilað verði að greiða kostnað við gerð þess strandsvæðisskipulags sem fram undan er fyrir Eyjafjörð og Skjálfandaflóa úr Skipulagssjóði. Nánari umfjöllun um þær breytingar sem frumvarpið felur í sér má finna í skýringum við einstakar greinar þess.

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

## 5. Samráð.

Frumvarpið, sem samið var í innviðaráðuneytinu í samstarfi við Skipulagsstofnun, er að stærstum hluta efnislega sambærilegt frumvarpsdrögum sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í október 2024 (mál nr. S-190/2024), en þau drög voru að mestu samhljóða frumvarpsdrögum sem kynnt höfðu verið ári áður, í október 2023 (mál nr. S-181/2023). Í síðari drögum hafði verið brugðist við helstu gagnrýni sem fram hafði komið við fyrri kynninguna, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um að frumvarpið fæli ekki sér frekari breytingar og viðtækari endurskoðun á lögum en raun bar vitni. Með fyrirliggjandi áformum um að samhliða framlagningu þessa frumvarps verði hafin heildarendurskoðun laganna, sem unnin verði í samráði við helstu hagsmunaaðila, var komið til móts við þau sjónarmið.

## 6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það stuðla að markvissari og skýrari framkvæmd við undirbúning og afgreiðslu strandsvæðisskipulags og hafa þar með jákvæð áhrif á stjórnsýslu ríkisins. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að útvíkka heimild í bráðabirgðaákvæði skipulagslaga til að fjármagna úr Skipulagssjóði gerð þess strandsvæðisskipulags sem þegar hefur verið unnið fyrir Vestfirði og Austfirði svo að hún taki einnig til þess strandsvæðisskipulags sem næst er í röðinni, þ.e. fyrir Eyjafjörð og Skjálfandaflóa. Áætlaður heildarkostnaður við gerð strandsvæðisskipulags á þessum tveimur svæðum nemur um 135 millj. kr. sem dreifast yfir þrjú til fjögur ár. Gert er ráð fyrir því að hækka þurfi fjárveitingu til Skipulagssjóðs vegna þessa og mun sú viðbótarfjárveiting rúmast vel innan innheimts skipulagsgjalds skv. 17. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sem numið hefur mun hærri fjárhæðum en fjárveitingar til sjóðsins. Ákvörðun um hvernig gerð strandsvæðisskipulags verði fjármögnuð til framtíðar bíður hins vegar heildarendurskoðunar laga um skipulag haf- og strandsvæða.

*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 byggist 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 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 (mál nr. 425). Því mun ráðherra ekki þurfa að skipa svæðisráð að nýju þótt 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 tilnefndir af ráðherrum 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. Félags- og húsnæðismálaráðherra fer nú með skipulagsmál og þar með skipulag haf- og strandsvæða. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fer með umhverfis- og orkumál, atvinnuvegaráðherra með sjávarútvegs- og ferðamál og innviðaráðherra með samgöngu- og fjarskiptamál. Hér er lagt til að í stað þess að tilgreina verksemi einstakra ráðherra í lögnum verði almennt 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 muni sá ráðherra sem fer með skipulagsmál sem skipa átta 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. Samkvæmt gildandi skiptingu stjórnarmálefna munu atvinnuvegaráðherra, innviðaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hver um sig tilnefna einn fulltrúa í svæðisráð og félags- og húsnæðismálaráðherra skipa formann þess.

Að lokum er lögð til breyting 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 þurfa tilnefningaraðilar að geta óskað eftir því að þeim sé skipt út ef tilefni er til.

#### Um 2. gr.

Lagt er til að 4. málsli. 6. gr. laganna verði felldur brott en þar er upptalning á fagstofnunum sem skulu vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar um atriði er undir lögum heyrja. 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. Þær stofnanir eru nú t.d. Ferðamálastofa, Fiskistofa, Hafrannsóknastofnun, Land og skógur, Landhelgisgæsla Íslands, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Matvælastofnun, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun, Samgöngustofa, Umhverfis- og orkustofnun, Veðurstofa Íslands og Vegagerðin.

## Um 3. gr.

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

Breytingin felur í sér að lögð er sú skylda á leyfisveitanda að leita 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 á um 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 byggjast 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 skýrt verði kveðið á um það 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 fellt 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 byggist á þeirri forsendu að skipunartíma svæðisráðs ljúki þegar viðkomandi strandsvæðisskipulag tekur gildi. Þetta er ekki í samræmi við önnur ákvæði laganna sem byggjast 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 fyrirliggjandi 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 lagastöð. Því er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í 1. mgr. 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.

#### Um 8. gr.

Lagt er til að samhliða þeim breytingum á lögum um skipulag haf- og strandsvæða sem frumvarpið felur í sér verði gerð breyting á skipulagslögum, nánar tiltekið á 7. tölul. ákvæðis til bráðabirgða. Með því ákvæði var heimilað að kostnaður við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Vestfirði og Austfirði yrði greiddur úr Skipulagssjóði þar sem ekki lægi fyrir hvernig slík skipulagsgerð yrði fjármögnuð til framtíðar. Þar sem sú stefnumörkun bíður heildarendurskoðunar laga um skipulag haf- og strandsvæða er lagt til að gerð þess strandsvæðisskipulags sem fram undan er, þ.e. fyrir Eyjafjörð og Skjálfandaflóa, verði einnig kostuð af Skipulagssjóði.

#### Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.