

Skipulagsstofnun
Borgartún 7b
105 Reykjavík

Reykjavík, 28. september 2022
UST202207-060/A.B.
10.04.01

Efni: Tillaga – Strandsvæðisskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði – Skipulagsstofnun

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar er barst 5. júlí sl. þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um tillögu fyrir strandsvæðisskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði.

Í greinargerð kemur fram að strandsvæðisskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði í fjörðum og flóum (utan netlaga) þar sem sett er fram stefna um framtíðarnýtingu og vernd svæðisins. Auk þess kemur fram að strandsvæðisskipulag getur þannig m.a. falið í sér stefnu um nýtingu svæða til eldis nytjastofna, efnistöku eða ferðaþjónustu, verndun eða samgönguleiðir.

Umhverfisstofnun fagnar því að loks sé strandsvæðisskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði að verða að veruleika.

Umhverfisstofnun minnir á umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða dags. 22. júní 2017.¹

Í þessari umsögn er fjallað um strandsvæðisskipulagið í einni umsögn þar sem að ábendingar stofnunarinnar eiga almennt við um báðar tillögurnar nema annað sé tekið fram. Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund Skipulagsstofnunar og svæðisráðs og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir.

1. Vatn

Stjórn vatnamála

Í kafla 1.3 í greinargerð sem nefnist *Tengsl við aðrar áætlanir og áhrif á leyfisveitingar og aðra starfsemi* vantar að tengja strandsvæðisskipulagið við nýútgefna vatnaáætlun sem staðfest var af ráðherra í apríl sl. Vatnaáætlun er unnin á grunni laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Markmið laganna er að vernda allt vatn (yfirborðsvatn, þ.e. strandsjó, stöðuvötn, árósarvötn og straumvötn sem og grunnvatn) og vistkerfi þess. Auk þess er markmiðið að hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögnum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns sem og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Samkvæmt 28. gr. laganna

¹<https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Adrar-umsagnir/Frumvarp%20til%20laga%20um%20skipulag%20haf-%20og%20strandsv%C3%A6%C3%B0a%20-%20408%20m%C3%A11.pdf>

skulu opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og *samgangna*, vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Jafnframt segir í sömu grein að við endurskoðun eða breytingu skipulagsáætlunar sveitarfélags skal, þegar við á, samræma skipulagsáætlunina vatnaáætlun innan sex ára frá staðfestingu vatnaáætlunar.

Rúm 2.400 yfirborðsvatnshlot og rúm 300 grunnvatnshlot hafa verið afmörkuð á Íslandi og er hvert þeirra með eigin umhverfismarkmið. Samkvæmt vatnaáætlun Íslands eiga öll yfirborðsvatnshlot að ná umhverfismarkmiðum sínum um að vera í að minnsta kosti góðu vistfræðilegu ástandi og góðu efnafræðilegu ástandi. Er þar átt við ákveðna líffræðilega, efna- og eðlisefnafræðilega og vatnsformfræðilega gæðapætti. Um 90% allra yfirborðsvatnshlota á Íslandi hafa verið metin í mjög góðu vistfræðilegu ástandi. Þessi vatnshlot hafa lítið eða ekkert þekkt álag, en sú flokkun gæti þó í einhverjum tilfellum breyst eftir því sem gögn um álag verða nákvæmari, eða ef álag kemur til með að aukast. Markmið laganna eru þau að hindra frekari rýrnun vatnsgæða og skal tryggja að ástand yfirborðsvatnshlota versni ekki. Það þýðir að vatnshlot má ekki falla niður um ástandsflokk. Þannig má vatnshlot sem er í *mjög góðu* vistfræðilegu ástandi ekki fara niður í ástandsflokkinn *gott* vistfræðilegt ástand. Komi til þess að ástand vatnshlots rýrni eða falli um ástandsflokk þarf sá sem ber ábyrgð á álaginu (rekstraraðili, sveitarfélag eða aðrir) að setja fram aðgerðir til að draga úr álaginu á vatnshlotið með það að markmiði að bæta ástandið og koma því aftur í sama horf.

Um 10% yfirborðsvatnahlota á Íslandi eru enn óflokkuð m.t.t. vistfræðilegs ástands en þetta eru vatnshlot sem hafa skráð álag vegna margskonar starfsemi t.d. vegna fiskeldis eða fráveitu. Í tilfelli þessara vatnshlota er mikilvægt að mælingar, vöktun og/eða rannsóknir leiði í ljós raunverulegt ástand. Það er hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem valda álaginu að sýna fram á að þeirra starfsemi sé ekki að valda rýrnun á vistfræðilegu eða efnafræðilegu ástandi vatnshlota sem nýtt eru t.d. sem viðtaki mengunar. Það getur verið bæði mun tímafrekara og kostnaðarsamara að bæta ástand vatnshlota þegar ástandið er orðið slæmt en að gera ráðstafanir til að viðhalda góðu ástandi. Um vöktun vatns vegna atvinnurekstrar sem getur haft í för með sér mengun fer samkvæmt ákvæðum starfsleyfis.

Umhverfisstofnun tekur undir það sem fram kemur í köflum um *Takmarkaðar upplýsingar* að efla þurfi áframhaldandi rannsóknir og vöktun og þær upplýsingar nýttar í tengslum við núverandi nýtingu. Í dag er enn sem komið er ástand strandsjávvarhlotta ekki að fullu ljóst sér í lagi þeirra sem eru undir álagi en með vatnaáætlun er komið á afar skilvirku vöktunarkerfi (samræmt yfir allt landið í samræmi við þær kröfur sem hafa verið innleiddar í öðrum Evrópulöndum).

Í almennum skipulagsákvæðum fyrir reiti sem skilgreindir eru í nýtingarflokknum *Umhverfi og náttúra* segir að stuðla eigi að verndun umhverfis og náttúru á svæðinu en í því felst meðal annars að rýra ekki gæði strandsjávvar. Í umfjöllun um einstaka reiti í nýtingarflokknum *Lagnir og vegir* kemur fram þegar strengir liggja um svæði sem skilgreint er sem skipulagsreitir í nýtingarflokknum *Umhverfi og náttúra* að ekki eigi að rýra gæði strandsjávvar. Umhverfisstofnun bendir á að hér er hægt að túlka textann þannig

að í lagi sé að rýra gæði strandsjávar utan svæða sem eru í nýtingarflokknum *Umhverfi og náttúra*. Umhverfisstofnun bendir á að krafan um a.m.k. gott ástand vatnshlota gildir um öll vatnshlot, óháð landnotkunarflokki.

Umhverfismat

Í umhverfismati skipulagstillagnanna á bls. 9 er sýnd tafla fyrir umhverfisþætti, en undir kafla um strandsjó er gert ráð fyrir að skipulagið hafi óveruleg áhrif á strandsjó. Umhverfisstofnun bendir á það sem kemur fram hér að ofan að enn vantar gögn um ástand vatnshlota í strandsjó til að hægt sé að segja til um hvert er raunverulegt ástand þeirra. Leggja þarf mat á það hver áhrifin eru á vatnshlotin ef öll sú nýting sem ráðgerð er fer af stað.

Í kafla um *Heilbrigði og öryggi* vill Umhverfisstofnun koma því á framfæri að hreinsun á fráveituvatni er skammt á veg komin í þéttbýlum á Vestfjörðum og Austfjörðum og uppfylla færstar þeirra kröfur um hreinsun fráveituvatns og lagnir útrása. Fráveita er ekki aðeins losun lífrænna efna og næringarefna heldur einnig töluvert mikið magn af úrgangi bæði frá fólki sem hendir hlutum í salernin og með ofanvatni. Tölur sýna að magn rusls sé um hálf kg á hvern íbúa á ári. Slíkt hefur neikvæð áhrif á lífríki hafsins sem og atvinnurekstur sem byggir á afurðum sem eiga að koma úr hreinu íslensku umhverfi. Ljóst er að hér þurfa sveitarfélög að fara í töluverðar úrbætur og þó að fráveitan sé allra jafnan innan netlaga þá getur áhrif frá fráveitu gætt lengra út í vatnshlotin.

Í kafla um *Strandsjó* vill Umhverfisstofnun benda á að álagsgreining vegna fyrstu vatnaáætlunar fór fram árið 2013 og síðar árið 2019 var bætt við álagi vegna fráveitu og fiskeldis. Sú greining byggir á gögnum frá ýmsum aðilum um álag á vatn. Vöktun í vatnshlotum sem eru notuð til viðmiðunar á góðu náttúrulegu ástandi er sett fram í vöktunaráætlun vatnaáætlunar. Eins og fram kemur hér að ofan þá fer vöktun vatns vegna atvinnurekstrar sem getur haft í för með sér mengun samkvæmt ákvæðum starfsleyfis. Samkvæmt aðgerðaáætlun vatnaáætlunar munu vatnshlot vera álagsgreind að nýju árin 2024-2025 sem hluti af vinnu við næstu vatnaáætlun Íslands (2028-2033). Á gildistíma fyrstu vatnaáætlunar verður unnið í aðgerðum vegna endurskoðunar starfsleyfa og vöktunaráætlana mengandi reksturs m.t.t. þeirra krafna sem lög um stjórn vatnamála setur.

Umhverfisstofnun tekur undir það sem segir í umhverfismati þar sem fjallað er um samlegðaráhrif mismunandi áhrifaþátta, t.d. varðandi *Eldi og ræktun*, að þar sem svæðin liggja að annarri nýtingu þurfi að gæta sérstaklega að samlegðaráhrifum og hugsanlegum árekstrum í leyfisveitingum og vöktunaráætlunum. Einnig þarf að huga að samlegðaráhrifum með starfsemi á landi.

Fráveita frá Ísafjarðarbæ (UN13)

Í kafla 4 um líffræðilegan fjölbreytileika og ástand sjávar er vísað til krafna vatnaáætlunar en Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi viðbætur við textann til frekar skýringar:

Árið 2013 var unnið að álagsgreiningu fyrir vatnshlotin og var niðurstaðan að vatnshlotið Skutulsfjörður innri (101-1282-C) var metið í óvissu um að ná

umhverfismarkmiðum þar sem helsti álagsþáttur var óhreinsað fráveituvatn, sú óvissa stendur enn. Til þess að skera úr um óvissu í hlotinu þarf að fara fram vöktun á líffræðilegum gæðabáttum en slíkt hefur ekki verið gert í þeim tilgangi að aflétta óvissunni um ástand vatnshlotsins. Mælingar á forgangsefnum voru gerðar í vatnshlotinu árið 2019-2020 á mánaðarfresti og leiddu þær mælingar í ljós að efnafræðilegt ástand Skutulsfjarðar innri væri gott. Þær mælingar skera þó ekki úr um þá óvissu sem vatnshlotið er í vegna fráveituvatns (næringarefna).

Í greinargerð fyrir strandsvæðisskipulag Vestfjarða (bls. 36) er vísað til samfélagsáttmála sveitarfélaga á Vestfjörðum um sameiginlega hagsmunagæslu í fiskeldi og tengdum atvinnugreinum. Þá skal hafa sjálfbærni og samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi sem í felst að efla þekkingu á fiskeldi og umhverfisþáttum. Umhverfisstofnun vill því vekja athygli á mikilvægi þess að rekstraraðilar sem valda álagi á vatnsauðlindina ásamt sveitarfélögum hlutist til um vöktun á ástandi strandsjávar í samræmi við kröfur stjórnar vatnamála til að tryggja framtíð bæði atvinnugreina í sjávarútvegi sem og vatnsauðlindarinnar. Lög um stjórn vatnamála kveða á um að sá sem veldur álagi skal vakta ástand vatnshlotsins og draga úr álagi þar sem þess er þörf. Þar sem um fleiri en einn rekstraraðila er að ræða á einu svæði væri hægt að vinna að sameiginlegri vöktun í viðtaka eða vatnshloti. Mikill hagur væri af slíku samstarfi.

Losun efnis í hafið

Varðandi *Strandsvæðisskipulag fyrir Vestfirði*, vekur Umhverfisstofnun athygli á að á skipulagsupprættinum eru svæði í Ísafjarðardjúpi merkt A15 og A16 en ættu að vera merkt sem A14 og A15 samkvæmt lýsingu á bls. 49 í greinargerð.

Í lýsingu á svæði A15, Utanvert Ísafjarðardjúp, segir m.a. í greinargerð að utan við Bolungarvík sé leyfi til losunar efnis í hafið. Ekki kemur nánar fram til hvaða leyfis er vísað. Umhverfisstofnun veitti með bréfi dags. 15. september 2021 leyfi til að varpað yrði í hafið austan við Bolungarvíkurhöfn allt að 16.000 m³ af sandi úr höfninni vegna viðhaldsdýpkunar. Leyfið er afmarkast við þessa tilteknu framkvæmd.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur veitt Íslenska kalkþörungafélaginu leyfi til varps í hafið út af Kópanesi í Arnarfirði. Það kemur hins vegar ekki fram í umfjöllun um svæði A4 í greinargerðinni. Núgildandi leyfi var veitt árið 2020 fyrir ákveðnu magni af efni og hægt er að nálgast staðsetningu varpsstaðar hjá stofnuninni.

Í umfjöllun um almenn skipulagsákvæði vegna skipulagsreita í nýtingarflokknum *Siglingar* kemur meðal annars fram að „*almennt er ekki gert ráð fyrir haugsetningu innan reita fyrir siglingar en mögulegt er að veita slík leyfi að undangenginni umsögn hafnaryfirvalda þar sem ekki er mælt gegn slíkri nýtingu.*“ Umhverfisstofnun vekur athygli á að allt varp efna og hluta í hafið er háð leyfi Umhverfisstofnunar. Notkun efnis í opna landfyllingu telst vera varp í hafið og er leyfis skyld, sbr. leiðbeinandi reglur um meðferð dýpkunarefnis.

Svæðisskipulag Austfjarða - El Grillo

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að við skipulag nýtingar innan Seyðisfjarðar verði tekið tillit til þeirrar mengunarhættu sem stafar af skipinu El Grillo. Í umhverfismatsskýrslu fyrir strandsvæðisskipulag Austfjarða segir meðal annars: „*Olía hefur lekið úr skipinu og ekki tekist að koma í veg fyrir frekari leka.*“ Þar segir einnig: „*Olíuleki úr skipsflakinu El Grillo getur haft áhrif á útfærslu valkostar hvað varðar verndun, staðbundna nýtingu, veiðar og aðra þætti s.s. ferðaþjónustu og útivist.*“

Umhverfisstofnun bendir á að gripið hefur verið til aðgerða til að stöðva leka frá skipsflakinu, samanber aðgerðir sem Landhelgisgæsla Íslands sá um árin 2020 og 2022 þar sem steypt var í tanka sem olía lak frá. Báðar aðgerðirnar tókust vel. Mengunarhætta er þó ennþá til staðar þar sem töluverð olía er enn um borð í skipinu. Því er fyrirhugað að Landhelgisgæsla Íslands kanni árlega ástand skipsins og að til staðar verði mengunarvarnabúnaður hjá Seyðisfjarðarhöfn til að bregðast við ef mengunar verður vart. Nauðsynlegt er að tryggja gott aðgengi að skipsflakinu vegna þessa og öruggar siglingaleiðir, ásamt því að taka tillit til þessa við nýtingar svæðisins.

Siglingaleiðir

Í greinargerðum með svæðisskipulagstillögunum segir meðal annars: „*Í strandsvæðisskipulagi, í tengslum við verndaráform, er tilefni til að taka afstöðu til þess hvort takmarka þurfi umferð skemmtiferðaskipa á viðkvæmum svæðum eins og við fuglabjörg.*“ Þrátt fyrir það er í skipulaginu ekki að finna neina stefnumörkun þar að lútandi. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að mörkuð verði stefna um aðgang skemmtiferðaskipa að svæðum utan hafnarsvæða. Jafnframt þarf að setja reglur um umferð léttbáta og skipabáta og landtöku farþega skipanna utan hafnarsvæða. Skoða þarf hvort skilgreina á tiltekna áfangastaði fyrir skemmtiferðaskip og hvaða svæði henta fyrir móttöku farþega frá stærri skipum og innviðaupbyggingu í því sambandi. Einnig þarf að huga að loftmengun, siglingum við fuglabjörg út frá verndun fugla og bráðamengunarhættu. Umhverfisstofnun vekur enn fremur athygli á að auk siglinga skemmtiferðaskipanna sjálfra færast í vöxt að í þeim séu kafbátar sem ætlaðir eru til siglinga með farþega. Umhverfisstofnun vekur einnig athygli á að stofnunin ásamt Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands gaf út árið 2019 leiðbeiningarit fyrir stjórnendur farþegaskipa sem koma til Íslands. Í ritinu er samantekt á þeim lögum, reglum og tilmælum er varða siglingar farþegaskipa hér við land. Leiðbeiningaritið var uppfært og endurútfært árið 2022.

Samkvæmt lýsingum á svæðum í greingerð með *Strandsvæðisskipulagi Vestfjarða* eru þess dæmi að svæði fyrir staðbundna nýtingu hafi áhrif á siglingar/siglingaleiðir, sbr. til dæmis umfjöllun um SN15, SN18, SN20 og SN21, en í lýsingu á síðastnefnda svæðinu segir:

„*Samkvæmt siglingagögnum frá PAME fyrir árin 2017-2020 fer töluverð umferð skipa um reitinn, jafnt minni sem stærri skipa á bilinu 50.000 til 99.999 tonn. Siglingaleið mun því færast nær miðju Ísafjarðardjúps. Aðliggjandi er skipulagsreitur fyrir Siglingar, SI6.*“

Reiturinn er að hluta innan siglingageira Arnarnesvita sem hefur áhrif á fyrirkomulag búnaðar innan reitsins þar sem ekki má sigla nær jaðri sjókvíaeldisstöðva en 50 metra samkvæmt reglugerð um fiskeldi nr. 540/2020.“

Í greinargerð með *Strandsvæðisskipulagi Austfjarða* er einnig dæmi þess að gert sé ráð fyrir að umferð skipa færist vegna reita fyrir staðbundna nýtingu og að reitur sé að hluta innan ljósgeira vitaljósa.

Umhverfisstofnun telur að ef sú starfsemi sem skilgreind er innan reita fyrir staðbundna nýtingu eigi að hafa forgang fram yfir aðra nýtingu þá verði að meta hvaða áhrif breyttar siglingaleiðir og nálægð við starfsemina hafi, bæði á siglingaöryggi og mögulega mengunarhættu. Umhverfisstofnun tekur undir það sem fram kemur í greinargerðum skipulagstillagnanna að í strandsvæðisskipulagi sé mikilvægt að skilgreina hindrunarlaus svæði sem ætluð eru til siglinga til þess að tryggja örugga og greiða leið í og úr höfn.

2. Fiskeldi

Almenn nýting og fiskeldi

Í greinargerðunum, þar sem fjallað er um skipulagsreiti í nýtingarfloknum *Almenn nýting (A)*, kemur fram að heimilt sé að vera með staðbundna auðlindanýtingu, svo sem fiskeldi, skeldýrarækt, efnistöku og ræktun, slátt sjávargróðurs og sambærilega nýtingu innan þeirra reita að teknu tilliti til hagsmuna almennrar nýtingar. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fiskeldi sé innan skipulagsreitsins *Staðbundin nýting (SN)*. Með því sé fyrirsjáanleiki og skýrleiki aukinn.

Afmörkun fiskeldissvæða

Umhverfisstofnun bendir á að í starfsleyfum fyrir fiskeldi í sjó eru leyfileg eldissvæði afmörkuð með hnitum. Því er mikilvægt að mati stofnunarinnar að reitir í *Staðbundin nýting* séu rétt staðsettir og hnitsettir svo hægt sé að ganga úr skugga um að eldissvæði í starfsleyfum séu innan reita, sé ætlunin að fiskeldi sé einungis staðsett innan *Staðbundin nýting* reita.

Auk þess bendir stofnunin að mikilvægt sé að yfirfara uppdrátt að því marki að hann sé í samræmi við nágildandi leyfi nema ætlunin sé að fiskeldið sem er nú þegar þar til staðar víki fyrir annarri nýtingu.

Víkjandi starfsemi

Í skipulagstillögunum er gert ráð fyrir að fiskeldi sé á nokkrum stöðum víkjandi og að ekki verði um endurnýjun eða útgáfu á nýju leyfi. Ástæða þess er m.a. að fiskeldið getur valdið tjóni á fjarskiptastrengjum og að talið er að starfsemin samræmist ekki nýtingu svæðis.

Starfsleyfi sem Umhverfisstofnun gefur út gilda almennt í 16 ár í samræmi við 1. másl. 2. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 15. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 skal allur atvinnurekstur sem sótt er um starfsleyfi fyrir að vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum og lögum um

skipulag hafs- og strandsvæða. Þar sem starfsleyfi eru gefin út til tiltekins tíma er Umhverfisstofnun heimilt að endurskoða og breyta starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef breytingar verða á skipulagi, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998. Starfsleyfi geta jafnframt verið endurskoðuð og þeim breytt ef breytingar verða til að mynda á mengunarvörnum, umfangi eða eldisbúnaði í fiskeldi.

Umhverfisstofnun bendir á að í lögum nr. 7/1998 er ekki mælt fyrir um endurnýjun starfsleyfis heldur endurskoðun. Þá er af 6. gr. laganna ljóst að gerður er greinarmunur á því hvort um ræði útgáfu nýs starfsleyfis, sbr. 1. mgr. eða endurskoðun og breytingu gildandi starfsleyfis, sbr. 2. mgr., einnig 14. og 15. gr. laganna. Útgáfa nýs starfsleyfis getur einungis átt sér stað þegar umsóknaraðili hefur ekki gilt starfsleyfi fyrir þeirri starfsemi sem hann sækir leyfi fyrir, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 43/2021 (Eldsneytisbirgðastöð). Rekstraraðilar sem eru með gildandi starfsleyfi fá því ekki gefin út ný leyfi heldur eru þau almennt endurskoðuð.

Verði tillagan óbreytt gæti það leitt til þess að fiskeldið muni ekki víkja á sumum stöðum fyrr en eftir mörg ár eða allt að 16 árum sem mætti segja að fari gegn markmiðinu, þ.e. að vernda fjarskiptastrengi. Þá er það óskýrt hvenær um endurnýjun sé að ræða þar sem lögin gera ráð fyrir endurskoðun starfsleyfis. Þó er mikilvægt að taka fram að ekki er æskilegt að breyta orðalaginu með því að segja að ekki verði um endurskoðun leyfa þar sem endurskoðun getur falið í sér breytingu á mengunarvörnum, umfangi, kennitölu eða eldisbúnaði en slíkar breytingar eru tíðar í starfsleyfum fyrir fiskeldi. Þá gæti það haft letjandi áhrif á að rekstraraðilar að skipta yfir í umhverfisvænni lausnir, t.d. búnað.

Stofnunin leggur til að setja fram tímamörk í skipulaginu sem felst í því að fyrir þann tíma skuli starfsemin víkja. Samkvæmt 40. gr. laga nr. 7/1998 skulu rekstraraðilar atvinnurekstrar, sbr. viðauka I-IV, tryggja að starfsemi þeirra sé rekin í samræmi við ákvæði laganna, reglugerða settum samkvæmt þeim og starfsleyfisskilyrðum. Ef frávik verða er þeim fylgt eftir í eftirliti og eftir atvikum með þvingunarúrræðum eða viðurlögum. Loks má benda á að mikilvægt er að gæta jafnræðis og tryggja að fyrirkomulagið verði skýrt og fyrirsjáanlegt.

Umhverfismat framkvæmda

Afmörkun reita fyrir staðbundna nýtingu þar sem ekki liggur fyrir leyfi til fiskeldis kunna að stangast á við áherslur í náttúruvernd, sbr. til dæmis reit SN26 fyrir strandsvæðisskipulag Vestfjarða sem er inni á svæði sem Náttúrufræðistofnun Íslands hefur lagt til að fari á B-hluta náttúruminjaskrár en þar nærri er eyjan Vigur sem er vinsæll viðkomustaður ferðamanna.

B-hluti náttúruminjaskrár er skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum. Tillögur að svæðum á B-hluta náttúruminjaskrár hafa verið birtar á heimasíðu Náttúrufræðistofnunar Íslands og fela í sér mat á verndargildi þeirra svæða sem þar eru tilgreind. Umhverfisstofnun bendir á að ekki er um að ræða gildandi B-hluta náttúruminjaskrár þar sem tillögurnar hafa ekki hlotið þá málsmeðferð sem um getur í lögum þar sem m.a. er haft samráð við

sveitarfélögin, landeigendur og aðra hagsmunaaðila áður en áður en tillögurnar verða lagðar fyrir Alþingi verður haft samráð við áður nefnda aðila. Hins vegar er það mat stofnunarinnar að mikilvægt sé að hafa þær upplýsingar til hliðsjónar við skipulagsgerð.

Í greinargerð kemur fram að taka þurfi afstöðu til þátta, líkt og t.d. ásýndar eða fuglalífs, á hverju svæði fyrir sig við útgáfu starfsleyfa fyrir fiskeldi. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við þetta þar sem að stofnunin tekur nú þegar afstöðu á grundvelli umhverfismats framkvæmda til þátta líkt og ásýndar, fugla- og dýralífs, lífríkis og vöktunar á því.

Staðbundin nýting

Í greinargerð strandsvæðisskipulags Vestfjarða kemur fram að á reitum SN3, SN8, SN14, SN21, SN23, SN25, SN26, SN27 og SN32 liggi fyrir umsókn um leyfi til fiskeldis, auk umsóknar til viðbótar við nógildandi leyfi innan reitar SN33. Hið rétta er að nú þegar eru í gildi starfsleyfi til fiskeldis á reitum SN3, SN8, SN14, SN25 og SN27 en umsóknir liggja fyrir um leyfi til fiskeldis á reitum SN21, SN23, SN26, SN32, sem og SN33.

Í greinargerðinni kemur einnig fram að tvö leyfi til fiskeldis séu innan reitar SN19. Einungis eitt starfsleyfi er í gildi innan reitar SN19.

Fram kemur í sérákvæðum vegna skipulagsreitar SN20 að áform séu um að sækja um leyfi til fiskeldis. Umhverfisstofnun bendir á að ekki liggi fyrir umsókn um fiskeldi á svæðinu, sem hafi uppfyllt þau skilyrði sem sett voru í bráðabirgðaákvæði laga nr. 71/2008 um fiskeldi, sbr. 24. gr. b. laga nr. 101/2019. Því skal Hafrannsóknarstofnun ákveða skiptingu fjarða eða hafsvæða í eldissvæði sbr. 1. mgr. 4. gr. a. og ráðherra úthluta eldissvæðum sbr. 2. mgr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008 um fiskeldi.

Hlutverk Skipulagsstofnunar

Í greinargerðum áætlananna kemur fram að ef vafi leiki á, leiðbeini Skipulagsstofnun um samræmi framkvæmda og starfsemi við strandsvæðisskipulagið. Mikilvægt sé að leyfisveitendur leiti umsagnar Skipulagsstofnunar um samræmi við strandsvæðisskipulagið þegar fjallað er um leyfisumsóknir. Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við ofangreint ferli en telur að mikilvægt sé að skipulagsáætlanirnar séu skýrar um hvort leita skuli umsagnar Skipulagsstofnunar við allar leyfisveitingar vegna starfsemi á skipulagssvæðunum eða einungis þegar vafi leiki á um samræmi við skipulagið. Einnig má vera skýrara hvað átt er við með umfjöllun leyfisumsókna.

Hafnarreglugerðir

Umhverfisstofnun bendir á að rétt er að hafa í huga að í sumum hafnarreglugerðum er allur fjörðurinn undir, t.d. hafnarreglugerð fyrir Súðavík nr. 788/2015. Reglugerðirnar ná þá utan netlaga og sveitarfélagsmarka og inn á strandsvæðisskipulagið. Þá segir til að mynda í 3. gr. reglugerðar nr. 788/2015 að hafnarstjórn veitir leyfi á hafnarsvæðinu og hefur vald til að banna eða takmarka afnot hafnarsvæðis fyrir starfsemi sem hún telur torvelda eðlileg hafnarstarfsemi.

3. Friðlýsingar, náttúruminjasrá og náttúruvernd

Jökulfirðir

Í skipulagstillögunni fyrir Vestfirði eru Jökulfirðir (UN19) skilgreindur sem reitur í nýtingarflokknum umhverfi og náttúra. Umhverfisstofnun tekur undir afmörkunina og eru að mati Umhverfisstofnunar vel skilgreind rök fyrir afmörkuninni í greinargerðinni.

Umhverfisstofnun bendir á að allt land umhverfis Jökulfirðina er á náttúruminjasrá og hluti þess er friðlýstur: þ.e. friðlandið á Hornströndum.

Umhverfisstofnun bendir á að leiðarljós fyrir friðlandið á Hornströndum er að vernda víðfeðmt svæði með einstakri náttúru og dýralífi þar sem kyrrð ríkir og innviðir eru ekki áberandi. Á svæðinu skulu náttúrulegir ferlar vera ríkjandi án afskipta manna, með það að leiðarljósi að komandi kynslóðir hafi tækifæri til að njóta þess að upplifa slík svæði.² Unnið er með svæðið sem óbyggð víðerni og öllum vélknúnum hávaða haldið í algjöru lágmarki. Strendur Jökulfjarða eru mjög hreinar og náttúran öll óspillt. Í heiminum eru orðin fá svæði sem ná að uppfylla þessi skilyrði og eru á sama tíma jafn aðgengileg gestum og raun ber vitni. Mikilvægt að varðveita fyrir komandi kynslóðir og fyrir vöxt ferðaþjónustu á svæðinu.

Áhrifin af iðnaði í Jökulfjörðum yrðu mun meiri í þessu umhverfi en í umhverfi sem nú þegar er manngerðara, með vélknúnni umferð, byggingum, vegum og áhrifum af lýsingu.

Dynjandisvogur og Borgarfjörður

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að skilgreina stærra hafsvæði sem náttúruverndarsvæði í þessum hluta Arnarfjarðar (af hverjum Dynjandisvogur og Borgarfjörður ganga inn af). Á svæðinu eru merkir staðir í bæði náttúruvafars- og menningarsögulegu tilliti og þangað leggur fjölmargt ferðafólk leið sína ár hvert. Ákjósanlegt er að allt hafsvæði innan línu sem dregin er frá Langanesi og norður yfir fjörðinn verði skilgreint sem náttúruverndarsvæði en bæði Dynjandi og Hrafnseyri eru innan auglýstra marka þjóðgarðs á Vestfjörðum sem áformað var að stofna árið 2021. Ef af þjóðgarði verður mun hann að líkindum auka enn á aðdráttarafl svæðisins.

Dynjandi er í hugum margra táknmynd fyrir Vestfirði og svæðið er fjölsóttasti áfangastaður ferðamanna utan þéttbýla á Vestfjörðum. Fegurðargildi fossins og umhverfis hans er hátt en frá gönguleiðinni meðfram Dynjandisá og frá Dynjanda sjálfum er stórfenglegt útsýni yfir fjörðinn og mikilvægt að ekki sé dregið úr upplifun gesta af óspilltri náttúru með nýtingu sem er framandi í þessu umhverfi.

Hrafnseyri er fæðingarstaður Jóns Sigurðssonar og þar er starfrækt sýning sem helguð er minningu hans og kaffihús á sumrin. Staðurinn hefur því mikið aðdráttarafl fyrir gesti.

Umhverfisstofnun bendir jafnframt á að huga þarf að stefnu um umferð og landtökur skemmtiferðaskipa um voginn. Skortur er á gögnum um tíðni umferðar

² Sjá leiðarljós á bls. 6 í stjórnunar- og verndaráætlun friðlandsins á Hornströndum.

skemmtiferðaskipa og landtöku, stærð skipa, athafnir farþega og fleira. Enn fremur skortir rannsóknir á áhrifum þessarar umferðar á loftgæði og lífríki í fjörunni sem og fuglalíf.

Framkvæmdir utan friðlýstra svæða

Í skipulagstillögunum er fjallað um hvort framkvæmdir utan friðlýstra svæða geti á einhvern hátt haft áhrif inn á friðlýstu svæðin. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að skv. 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd þarf að leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt ef framkvæmdir geta haft áhrif á verndargildi svæðanna, eins og segir í greininni; „*Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.*

Verndarsvæði í hafi

Í greinargerð með strandsvæðisskipulaginu segir meðal annars (bls. 16): „*Rannsókn hefur staðið yfir á neðansjávarminjum við Ísland síðan 2010 og er markmið hennar meðal annars að fá yfirlit yfir fjölda, eðli og ástand neðansjávarminja við landið. Í rannsókninni er lögð áhersla á skipsflök og minjar við verslunarstaði og hvalveiðistöðvar.*“ Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að ekki kemur nánar fram um hvaða rannsókn er að ræða né heldur hvenær niðurstaðna er að vænta.

Umhverfisstofnun bendir á að Ísland er aðildarríki að samningi um líffræðilega fjölbreytni. Aðildarríki samningsins samþykktu 20 heimsmarkmið árið 2010, sem kallast Aichi-markmiðin, meðal annars er kveðið á um að vernda eigi að minnsta kosti 10% hafsvæða fyrir árið 2020.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hefur umsjón með framkvæmd samningsins hér á landi. Ríkjum ber að setja ýmis ákvæði samningsins inn í lög landsins og er það að stórum hluta gert í lögum um náttúruvernd, lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur og nokkrum öðrum lögum.

Umhverfisstofnun leggur til að við vinnslu skipulagsins verði metið hvort tilefni er til að skilgreina frekar verndarsvæði í hafi.

Afmörkun náttúruminja

Á uppdrætti eru á reitum sem skilgreindir eru í nýtingarflokknum *Umhverfi og náttúra (UN)* gert ráð fyrir verndun sérkenna viðkomandi svæðis vegna landslags eða náttúrulegs, sögulegs eða menningarlegs gildis, án þess að um formlega friðun sé að ræða.

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að í Strandsvæðisskipulagi Austfjarða liggur reitur SN7 að friðlandi Gerpissvæðisins. Umhverfisstofnun telur æskilegt að Gerpissvæðið fái UN flokkun þar sem að svæðið er verndað vegna landslags.³

³ <https://ust.is/nattura/naturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/austurland/gerpissvaedid/>

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Í umhverfisskýrslum er fjallað um vistgerðir sem njóta verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun bendir á eðlilegra er að tala um vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Umhverfisstofnun bendir á að m.a. njóta leirur sérstakrar verndar. Leirur eru austan Sandodda innst í Patreksfirði og í botni Tálknafjarðar. Auk þess eru leirur í botni Hamarsfjarðar. Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að skoðað sé hvort að tilefni sé til að skilgreina öll leirusvæði sem UN svæði.

4. Aðrir þættir

Almenn nýting

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að fjalla þarf nánar um hvort skotveiði falli undir hefðbundnar nytjar eða útivist á reitum *SI* og *A* í skipulagstillögunum en þar segir: „... *gert ráð fyrir almennri nýtingu strandsvæða, svo sem til atvinnuveiða, ferðaþjónustu og útivistar ásamt hefðbundnum nytjum til einkanota, og skal aðstæðum til almennrar nýtingar viðhaldið.*“

Umhverfismat

Í umhverfismati kemur fram að í tillögunni segi að spáð sé hækkun sjávarborðs og aukinni úrkomuákefð. Auk þess kemur fram að hækkað hitastig sjávar geti valdið breytingum á lífríki og haft áhrif á nýtingu strandsvæða, staðbundna nýtingu og atvinnuveiðar.

Í greinargerð kemur fram að áhrif tillögunnar vegna loftslags séu metin óveruleg. Umhverfisstofnun telur ekki tilefni til að segja að umhverfisáhrif á loftslag séu óveruleg í ljósi þeirrar óvissu sem ríki og ætti því að skilgreina sem óviss áhrif. Stofnunin bendir t.a.m. á að reikna má með losun gróðurhúsalofttegunda þegar seyra er losuð í sjó, annars vegar vegna losunar metans í loftfirrðum aðstæðum og hins vegar vegna losunar á N_2O .⁴

Umhverfisviðmið

Umhverfisstofnun bendir á að endurskoða mætti töflu 2.1 í umhverfismatinu þar sem að mati stofnunarinnar vantar ýmis atriði. Til að mynda mætti undir umhverfisþættinum *auðlindir* tiltaka umhverfisvísinn *mengandi starfsemi* eins og er gert undir umhverfisþættinum *strandsjór*. Einnig ætti að fella umhverfisvísinn *efnistaka og haugsetning* undir *strandsjó* eins og er gert undir *auðlindir*. Þá vantar tilvísun í lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, til dæmis undir kaflanum *heilbrigði og öryggi*, en löggin eru stoð fyrir reglugerðum sem fjalla nánar um fráveitur og loftgæði. Undir kaflanum loftslagsbreytingar vantar tilvísun í lög nr. 70/2012 um loftslagsmál en aðgerðaáætlun stjórnvalda og stefna stjórnvalda er gerð á grundvelli þeirra laga.

⁴⁴<https://ust.is/library/sida/haf-og-vatn/Greinarger%c3%b0%20um%20aukna%20s%c3%b6fnun%20seyru%20og%20losun%20GHL%20jan2022.pdf>

Gildistími

Umhverfisstofnun telur skýrara ef skipulagið hefur tiltekinn gildistíma, eins og skipulagsáætlanir hafa almennt, sérstaklega að teknu tilliti til svæða þar sem í sérákvæðum er tilgreind víkjandi starfsemi.

Virðingarfyllst,

Sigrún Ágústsdóttir,
forstjóri

Hulda Soffía Jónasdóttir,
sérfræðingur