



Alþingi
Erindi nr. P 140/570
komudagur 1.12.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t umhverfis- og
samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 30. nóvember 2011

1012021SA GB
Málalýkill: 400

Efni: Umsögn um frv. um breytingu á náttúruverndarlögum, 225. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. nóvember 2011, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint þingmál. Frestur er veittur til 28. nóvember. Beðist er velvirðingar á því að umsögn þessi er send að liðnum fresti.

Almennt um frumvarpið

Sambandið styður þær breytingar sem lagðar eru til í 2. gr. frv., um breytt orðalag 17. gr. laganna sem fjallar um akstur utan vega og á vegslóðum. Gildandi ákvæði laganna hefur þótt of óskýrt og því ekki náð tilgangi sínum nema að óverulegu leyti. Úr þeim ágöllum er mikilvægt að bæta.

Sambandið gerir hins vegar umtalsverðar athugasemdir við 3. gr. frv., sem fjallar um sérstök verndarsvæði. Að áliti sambandsins eru 3. gr. og einnig 7. gr. frv., þar sem lagðar eru til breytingar á skipulagslögum, til þess fallnar að flækja stjórnýslu á sviði skipulagsmála og tefja afgreiðslu mála langt umfram það sem nokkra nauðsyn ber til. Sérstaklega skal bent á að með því aukna stjórnýsluhlutverki sem Náttúrufræðistofnun er ætlað skv. 3. gr. er horfið frá þeirri stefnumótun sem Alþingi samþykkti fyrir tæpum áratug, að skilgreina Náttúrufræðistofnun sem rannsóknastofnun og láta Umhverfisstofnun eftir hlutverk stjórnýslustofnunar á sviði náttúruverndar. Sú breyting hafði þann megingilgang að einfalda stjórnýslu á sviði umhverfismála og auka skilvirkni þessara stofnana með skýrari verkaskiptingu. Eftir því sem best er vitað hefur ríkt ágæt sátt um þá verkaskiptingu frá því þær tóku gildi.

Ekki verður séð að sérstök þörf sé á því að kveða á um þær víðtæku breytingar sem lagðar eru til nú, þegar fyrir dyrum stendur heildarendurskoðun laganna á grundvelli hvítbókar sem kynnt var í byrjun hausts. Miklu fremur væri ástæða til að gaumgæfa við yfirstandandi endurskoðun skipulagsreglugerðar, sem senn er að ljúka, hvort hægt sé að huga betur að stöðu þessara svæða. Í því sambandi er ástæða til að benda á að fyrirhugað er að setja sérstaka reglugerð um framkvæmdaleyfi, sem er ætlað að tryggja samræmt verklag við meðferð umsókna um slík leyfi. Í þeirri vinnu er eðlilegt að tekið verði tillit til helstu sjónarmiða sem frumvarpið byggir á. Einnig kemur fram í skýringum við frumvarpið að ein af meginástæðum þess að nú eru lagðar til breytingar á 37. gr. laganna er að skort hafi leiðbeiningar um framkvæmd gildandi lagaákvæðis. Ekki ætti að þurfa að vera mjög vandasamt að bæta úr þeim skorti á leiðbeiningum án þess að breyta sjálfri lagagreininni.



Sambandið hvetur því nefndina til þess að kalla eftir nánari skýringum á því frá umhverfisráðuneytinu að hvaða leyti er ekki hægt að uppfylla markmið frumvarpsins í þeirri reglugerðavinnu, sem er unnin undir yfirstjórn sama ráðuneytis, eða með útgáfu almennra leiðbeininga af hálfu ráðuneytisins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að bætt verði við löginn fjórum orðskýringum. Þar af eru þrjár skilgreiningar sem er ætlað að gera löginn skýrari á sviði líffræðilegrar fjölbreytni og gerir sambandið ekki athugasemdir við þær. Fjórða skilgreiningin er hvað telst „vegur“ í skilningi laganna, og er gerð tillaga um að til vega teljist: þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einkavegir svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur skv. 17. gr. Að áliti sambandsins er þessi skilgreining til bóta og ætti hún að styrkja lagagrundvöll efnisákvæða 17. gr. laganna um utanvegaakstur.

Sambandið hefur á fyrri stigum málsins bent á að orðið „foss“ er hvergi skilgreint í lagasafni. Augljós nauðsyn er á því að slík skilgreining liggja fyrir ef ætlunin er að afmarka efni c.-liðar 1. mgr. 37 gr. laganna, sbr. 3. gr. frv. Að áliti sambandsins væri þó eðlilegast að slík skilgreining yrði sett í vatnalög.

Um 2. gr.

Nýmæli í greininni eru einkum þau að kveðið er á um gerð kortagrunns og heimildir ráðherra til að takmarka umferð á tilteknum vegslóðum, m.a. eftir árstímum. Tekið hefur verið tillit til ábendinga sambandsins um að veitt verði almenn undanþága frá banni m.a. vegna lagningar veitukerfa og sambærilegra framkvæmda.

Sambandið bendir á að ekki er tekið fram í greininni hvort samráð verði haft við sveitarstjórnir sem málið varðar um þessi stjórnvaldsfyrirmæli. Ástæða er til þess að áréttta að ákvarðanir um hvaða leiðir er heimilt að fara og bann við umferð eru ótvírætt skipulagsmál og er því óhjákvæmilegt að ákvarðanir um öll vafamál sem kunna að koma upp við gerð kortagrunns verði bornar undir hlutaðeigandi sveitarstjórnir. Hið sama á við um allar staðbundnar ákvarðanir ráðherra sem teknar eru samkvæmt 4. mgr. 2. gr.

Einnig hljóta sveitarfélögin eða samtök þeirra að þurfa að eiga aðkomu að starfshópi um greiningu vegslóða á láglandi og tillögugerð um það á hverjum þeirra verði heimilt að aka vélknúnum ökutækjum, sbr. athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins. Hafa ber í huga að skipulagsvaldið er eftir sem áður hjá sveitarfélögunum og mega þær lagabreytingar sem hér eru til skoðunar ekki leiða til þess að það vald skerðist umfram það sem almannahagsmunir útheimta.

Um 3. gr.

Í greininni er m.a. lagt til að fjölga verndarflokkum. Sá flokkur sem er nýmæli er birkiskógar og leifar þeirra. Af hálfu sambandsins er lýst efasemdum um nauðsyn þessa og skal bent á að nú stendur yfir endurskoðun skógræktarlaga. Virðist eðlilegra að kveðið sé á um stöðu birkiskóga í þeim lögum.



Gildissvið greinarinnar er einnig útvíkkað með því að leggja til lægri stærðarmörk fyrir votlendi. Í stað svæða sem eru þrjú hektarar eða stærri er lagt til að votlendissvæði sem eru stærri en einn hektari verði skilgreind sem sérstök verndarsvæði. Við þetta fjölga sérstökum verndarsvæðum mikið og má ætla að þessi breyting auki verkefni sveitarfélaga á sviði skipulagsmála og gerð skipulagsáætlana verði tímafrekari en nauðsynlegt er.

Að einhverju leyti má fallast á það sem sagt er í skýringum við greinina, að virkni greinarinnar hafi verið minni en ætlunin var vegna þess hve hún er óskýr. Ekki verður hins vegar séð að á það sé lögð áhersla í frumvarpinu að gera greinina skýrari því ekki hefur verið brugðist við ábendingum sambandsins um nauðsyn þess að afmarka í c-lið 1. mgr. hvaða fossar njóti verndar. Án slíkrar afmörkunar er í raun óhjákvæmilegt að skýra ákvæðið vítt. Mjög má þó draga í efa að verndargildi hinna smæstu fossa sé slíkt að þörf sé á sérstakri vernd þeirra. Skýringar við frumvarpið og þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eru ekki til þess fallnar að varpa neinu ljósi á þetta grundvallaratriði. Verður ekki hjá því komist að gagnrýna þá framsetningu málsins harðlega enda var lögð á það mikil áhersla í fyrri umsögn sambandsins að bæta þyrfti úr þessu atriði í frumvarpinu.

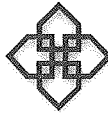
Sambandið bendir á að í 2. mgr. 3. gr. er kveðið mun fastar að orði en í 37. gr. gildandi laga um réttaráhrif greinarinnar og skerðingu á nýtingarmöguleikum þeirra svæða sem falla undir ákvæðið. Þannig segir afdráttarlaust að „Óheimilt er að raska náttúrufrýrbærum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til.“ Ljóst er því að greinin skerðir nýtingarmöguleika landeigenda verulega auk þess að þrengja skipulagsvald sveitarfélaga.

Sérstök ástæða er til þess að andmæla áformum um að skylda sveitarstjórnir til þess að leita ávallt umsagnar Náttúrufræðistofnunar, náttúruverndarnefnda og annarra fagstofnana á lokastigum leyfisveitingarferlisins, eins og lagt er til í 2. mgr. 3. gr. enda á afstaða stofnunarinnar þegar að liggja fyrir í öllu því langa ferli sem almennt á sér stað áður en kemur að útgáfu framkvæmdaleyfis. Þannig á að kalla eftir umsögnum þessara aðila um skipulagsáætlanir sveitarfélagsins og eftir atvikum matsskýrslu ef framkvæmd fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Ákvæðið er því aðallega til þess fallið að tefja fyrirhugaðar framkvæmdir og ætti að áliti sambandsins að veita sveitarfélögum svigrúm til þess að meta hvort þörf er á slíkum umsögnum.

Ákvæði 3. mgr. 3. gr. um rökstuðning fyrir ákvörðun um að heimila framkvæmd á frekar heima í reglugerð um framkvæmdaleyfi og er ekki sérstök þörf á að breyta náttúruverndarlögum til að ákveða slíkt verklag. Hið sama á við um b- og c-liði 1. tl. 7. gr. Verður alls ekki séð að nauðsynlegt sé að breyta skipulagslögum til að segja sveitarfélögum að þau verði að virða ákvæði náttúruverndarlaga við meðferð mála samkvæmt skipulagslögum.

Um 5. gr.

Rétt þykir að gera þá athugasemd við 2. mgr. 5. gr. að æskilegt væri að afmarka frekar verkefni starfshóps um greiningu vegslóða „á láglandi“, sem



raunar er líklega ekki nákvæmt orðalag, því verkefnið getur væntanlega líka tekið til hálendissvæða utan miðhálandislnunnar. Sérstaklega skal bent á að ekki virðist þörf á því að Landmælingar kortleggi vegslóða innan afgirtra eignarlanda sem eingöngu eru nýttir af landeiganda, t.d. til smalamennsku eða veiða. Eðlilegast er að ákvarðanir um það hvort slíkir slóðar eru sýndir á opinberum kortum séu teknar í tengslum við gerð aðalskipulags.

Kostnaðaráhrif

Á fyrri stigum málsins taldi sambandið ástæðu til þess að kalla eftir upplýsingum um það frá ráðuneytinu hvort sveitarfélög gætu orðið fyrir auknum kostnaði, t.d. við gerð aðalskipulagsáætlana, ef ekki lægju fyrir skrár frá Náttúrufræðistofnun um sérstök verndarsvæði innan þeirra umdæma. Telja verður að skýr svör hafi komið fram um það af hálfu ráðuneytisins að sveitarfélögin þurfi ekki að leggja út í kostnað við skráningu sérstakra verndarsvæða, sbr. 4. mgr. 4. gr., þótt slík gögn liggja ekki fyrir við gerð skipulags. Sambandið telur þó ástæðu til að benda á að í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins kemur skýrt fram að ekki liggur fyrir nein fjárheimild til þessa verkefnis. Er því veruleg hættu á því að skráning sérstakra verndarsvæða muni taka langan tíma og því verði ekki hægt að byggja á þeirri skráningu við skipulagsgerð sveitarfélaga. Er hins vegar ítrekað af hálfu sambandsins að slíkur dráttur getur hvorki leitt til þess að skráningarskylda falli á sveitarfélögin né að litið verði svo á að skortur á þessum upplýsingum teljist annmarki á skipulagsáætlunum sem leitt geti til þess að staðfestingu þeirra verði synjað.

Að öðru leyti virðist frumvarpið ekki fela í sér veruleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin þótt fjölgun umsagnaraðila og hærra flækjustig í stjórnsýslu sé á engan hátt fagnaðarefni fyrir sveitarfélögin og leiði óhjákvæmilega til einhvers kostnaðarauka. Sambandið telur þó rétt að nefndin kalli eftir niðurstöðu þess kostnaðarmats gagnvart sveitarfélögum sem unnið var að í ráðuneytinu í september 2011.

Lokaorð

Ástæða er til þess að ljúka lofsorði á þá vinnu sem lögð hefur verið í samráð um málið af hálfu umhverfisráðuneytisins. Sérstaklega var til fyrirmyndar að umsagnaraðilum var send greinargerð um framkomnar athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við þeim. Fleiri ráðuneyti mættu gjarnan tileinka sér slíkt verklag við undirbúning frumvarpa.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri