



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 7. október 2015

1410092SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. um br. á náttúruverndarlögum nr. 60/2013, 140. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. september sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint mál.

Almennt um frumvarpið

Um er að ræða endurskoðun á náttúruverndarlögum nr. 60/2013, sem ekki hafa enn tekið gildi. Sambandið átti aðkomu að endurskoðunarvinnunni og hafa margar af ábendingum þess verið teknar til greina við endurskoðunina.

Að áliti sambandsins eru breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu almennt til verulegra bóta og til þess fallnar að skapa betri sátt um lögin og túlkun þeirra. Aðrar breytingar snúa frekar að því að gera orðalag laganna þjálla og samræma það almennri málnotkun.

Sérstaklega má nefna að það er til bóta að tala í lögnum um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði. Einnig er til bóta að við gerð slíkra áætlana skuli fjalla um þá uppbyggingu sem talin er þörf á innan viðkomandi svæðis, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Slík greining á uppbyggingarþörf mun til framtíðar litið auðvelda gerð landsáætlunar um uppbyggingu innviða. Hún er jafnframt til þess fallin að draga mun skýrar í ljós en gert hefur verið til þessa, að fjármuna er þörf til þess að standa myndarlega að friðlýsingu. Almennt hefur verulega skort á að næg tenging sé milli náttúruverndaráætlana og fjárlaga.

Sambandið tekur einnig undir tillögu um breytingu í 15. gr. frumvarpsins, um að lýsa betur hvað hver hluti náttúruverndaráætlunar fjallar um. Einnig hefur verið skerpt á ákvæðum um lagalega þýðingu náttúruminjaskrár.

Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr. (5. gr.) Orðskýringar

Sambandið styður þær breytingar sem lagðar eru til á skilgreiningum í 5. gr. laganna en hefur lagt sérstaka áherslu á að hugtakið *þéttbýli* verði samræmt við ákvæði skipulagslaga.

2. gr. (9. gr.) Varúðarregla

Ekki er gerð athugasemd við þær breytingar sem lagðar eru til á greininni, en þar er gildissvið reglunnar afmarkað við ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli náttúruverndarlaga. Sambandið væntir þess að náið samráð verði haft við sveitarfélögin um reglugerð sem sett verður um nánari útfærslu á reglunni, enda getur ákvæðið haft umtalsverð áhrif á stjórnsýslu sveitarfélaga.



Við þá útfærslu leggur sambandið áherslu á að kostnaðarhagkvæmni mögulegra aðgerða verði í forgrunni og að lagt verði mat á fjárhagsleg áhrif reglugerðarinnar á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

3. gr. (13. gr.) Yfirstjórn ráðherra o.fl.

Sambandið styður eindregið tillögu um að bæta við greinina tveim nýjum málsgreinum, sem fjalla annars vegar um hlutverk náttúrustofa og hins vegar heimild til Umhverfisstofnunar til að gera samninga við sveitarfélög og aðra aðila um verkefni á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu, friðun eða vernd en teljast sérstök sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs.

10. gr. (22. gr.) Heimild til að tjalda

Mikil umræða hefur átt sér stað á þessu ári um fjölgun bílaleigubíla sem ætlaðir eru til gistingar. Óhætt er að segja að margir hafi töluverðan ama af þessari þróun og virðist ærið tilefni til þess að náttúruverndarlög og mögulega einnig umferðarlög stuðli að því að beina þessum ferðamönnum sem mest inn á tjaldsvæði, í stað þess að þeir finni sér næturstað þar sem þeim dettur í hug, hvort sem um er að ræða bílastæði í þéttbýli eða svæði utan alfaraleiðar.

Spurning er hve langt geti verið skynsamlegt að ganga í löggjöf til að taka á þessu máli. Ein möguleg leið sem vert væri að skoða er að stytta 3. gr. 22. gr. með því að fella brott orðin „...og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni.“ Eftir stæði þá skýr regla: Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum. Vel má þó vera að meiri sveigjanleiki þurfi að vera í ákvæðinu, t.d. mætti bæta við orðunum *nema með leyfi landeiganda*.

Rík ástæða virðist til þess að ferðaþjónustan sjálf taki á ýmsum atriðum sem snúa að þessari þróun, svo sem að fyrirtæki í greininni sýni samfélagslega ábyrgð með því að hvetja ferðamenn til að nýta sér þá þjónustu sem er í boði, í stað þess að auglýsa að á Íslandi sé allt leyfilegt.

Æskilegt væri að umhverfis- og samgöngunefnd setti jafnframt fram hugmyndir um breytingar á umferðarlögum til að taka þar einnig á vandamálinu. Einkum ætti þá líklega að horfa til 5. gr. a, um akstur utan vega, 27. gr., um stöðvun ökutækis og lagningu þess þannig að hætta skapist, og 28. gr. stöðvun og lagning ökutækis.

14. gr. (32. gr.) Skrá yfir vegi í náttúru Íslands

Sambandið styður það fyrirkomulag sem lagt er til í greininni, sem felst í því að Vegagerðin haldi skrá í stafrænum kortagrunni um vegi þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil. Skráin á að byggjast á tillögum frá sveitarfélögum, sem unnar eru samhliða gerð aðalskipulags og er hún jafnframt háð samþykki Umhverfisstofnunar eða stjórnvalda þjóðgarða ef við á. Að áliti sambandsins á að vera nokkuð tryggt að skráin verði í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

17. gr. (37. gr.) Réttaráhrif náttúruminjaskrár



Það er jákvætt að gildistími ákvarðana ráðherra skv. 2. mgr. 37. gr., um tímabundið bann við framkvæmdum, verði stytur úr fimm árum í eitt ár. Með þessari breytingu mun þessum ákvörðunum svipa að verulegu leyti til ákvarðana ráðherra um skyndifriðun mannvirkja samkvæmt 20. gr. laga um menningarminjar.

Sambandið telur þó enn vanta í ákvæðið orðalag um hvaða samskipti þurfi að eiga sér stað milli ráðherra og sveitarstjórna í aðdraganda ákvörðunar ráðherra og einnig áður en ákvörðun er tekin um hvort bann er ítrekað. Tillaga sambandsins er að 1.-3. málslíðir 2. mgr. 37. gr. hljóði svo (viðbótartillaga er undirstrikuð):

Ráðherra er heimilt að kveða á um tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja sem teknar eru á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Bannið gildir í þrjá mánuði. Á þeim tíma skal ráðherra leita eftir afstöðu viðkomandi sveitarstjórnar og framkvæmdaraðila til málsins. Ráðherra er að þeim tíma loknum heimilt að ítreka bannið með sérstakri ákvörðun og gildir það þá þar til auglýsing um friðlýsingu eða friðun hefur verið birt en verði ekki af friðlýsingu eða friðun innan eins árs frá hinu upphaflega banni fellur það niður.

Orðalagsbreytingar í 3. mgr. 37. gr., um réttaráhrif C-hluta náttúruminjaskrár, eru til bóta.

18. gr. (38. gr.) Friðlýsing

Sambandið tekur undir þá breytingu sem lögð er til á greininni, að ráðherra geti ekki á grundvelli ákvæðisins friðlýst landsvæði eða vatnakerfi sem eru í nýtingar- eða biðflokki rammaáætlunar.

22. gr. (42. gr.) Réttur til bóta

Sambandið hefur ítrekað komið á framfæri ábendingum um að 42. gr. laganna gangi of langt í skerðingu bótaréttar. Þessi gagnrýni beinist fyrst og fremst að 2. málslíð 1. mgr., þar sem segir: *Ef um er að ræða nýtingu sem leyfis er krafist til samkvæmt lögum gildir réttur til bóta einungis ef leyfið er veitt áður en framkvæmdaáætlun sem gerir ráð fyrir friðlýsingu svæðisins er kynnt, sbr. 2. mgr. 36. gr., eða ef að öðru leyti eru fyrir hendi aðstæður sem leiða til þess að landeigandi eða réttihafi hafi með réttu mátt gera ráð fyrir að slíkt leyfi yrði veitt.*

Af hálfu sambandsins hefur verið bent á að ýmis nýting, s.s. virkjanaáform og námavinnsla, kallar á langvarandi og dýrar rannsóknir áður en til álita kemur að veita nýtingarleyfi. Ljóst er því að framkvæmdaraðili getur orðið fyrir miklu tjóni vegna ákvörðunar um friðlýsingu þótt hann hafi ekki fengið útgefið nýtingarleyfi.

Álitaefni geta einnig skapast um samspil takmörkunar bótaskyldu ríkisins skv. 42. gr. við nýlegar breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010 en í 51. gr. b er að finna ákvæði um ábyrgð annarra en sveitarfélaga, sem hljóðar svo:



Ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds eða lagafyrirmælum um tiltekna landnýtingu sem sveitarfélagi var skylt að fylgja við skipulagsákvörðun ber ríkið ábyrgð á greiðslu bóta og hefur skyldu til innlausnar, ef við á.

Það er álit sambandsins að sú breyting, sem lögð er til í frumvarpinu á 42. gr., leysi framangreint vandamál.

25. gr. (50. gr. a.) Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda

Ekki er gerð athugasemd við að bæta inn flokknum Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda, sbr. tillögu um nýja 50 gr. a.

26. gr. (52. gr.) Fólkvangar

Sambandið styður þá breytingu að 3. mgr. 52. gr. falli brott og er sammála því að ekki sé þörf á að takmarka stofnun fólkvanga eingöngu við landsvæði í eigu sveitarfélaga.

Að áliti sambandsins er þó tilefni til þess að benda á að fólkvangar virðast almennt hafa átt undir högg að sækja og hafa sveitarfélög þess í stað í auknum mæli horft til þess að stofna jarðvanga (Geopark). Vert er að leita skýringa á þessari þróun en ljóst er að aðgengi fólkvanga að fjármagni til verndar og uppbyggingar hefur verið af skornum skammti a.m.k. á síðustu árum. Ljóst þykir að sveitarfélög telja sér ekki fært að bera þann kostnað ein. Samþykkt frumvarps um landsáætlun um uppbyggingu innviða gæti mögulega breytt þessari stöðu og er að áliti sambandsins vert að huga sérstaklega að stöðu fólkvanga við gerð fyrirhugaðrar landsáætlunar.

28. gr. (57. gr.) Sérstök vernd tiltekinnar vistkerfa, jarðminja o.fl.

Megingallinn við umrædda lagagrein, sem verður 60. gr. skv. drögum að frumvarpi, er sá að hún veitir miklum fjölda náttúrufyrirbæra af tilteknum tegundum mikla vernd, án þess að nokkurt mat hafi verið lagt á verndargildi einstakra staða. Sambandið hefur því lagt þunga áherslu á að milda orðalag greinarinnar, til þess að hægt verði að vinna eftir lögnum. Sambandið setti fram ítarlegar athugasemdir við greinina í aðdraganda setningar laga nr. 60/2013 en Alþingi brást aðeins við þeim að litlum hluta. Auk heldur voru sumar breytingar Alþingis á greininni alls ekki til bóta.

Sú tillaga sem fram kemur í greininni er að áliti sambandsins ágætlega ásættanleg málamiðlun fyrir sveitarfélögin. Þannig verða stærðarmörk votlendis sem nýtur sérstakrar verndar hækkuð úr einum ha. í 2 ha.; sérstök vernd birkiskóga mun aðeins ná til sérstæðra og mikilvægra birkiskóga, og horfið er frá því að láta sérstaka vernd fossa ná til umhverfis þeirra í allt að 200 metra radíus frá fossbrún. Þá eru lagðar til breytingar sem miða að því að einfalda afgreiðslu stjórnsýslumála, s.s. með fækkun umsagna og skýrara orðalagi um þýðingu umsagna við afgreiðslu mála. Er þannig fallið frá ákvæðum sem að áliti sambandsins voru líklegar til að þyngja verulega stjórnsýslu skipulagsmála og lengja málsmeðferð.

Sambandið tekur jafnframt undir þær skýringar sem fram koma í greinargerð um 28. gr. frumvarpsins, en þar segir m.a.:



Í e-lið er lögð til breyting á 1. málsl. 3. mgr. 57. gr., sem verður 61. gr., á þann veg að forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar eins og kostur er en felld er út skylda um að brýna nauðsyn þurfi að bera til og að sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi ef raska þarf vistkerfum. Þar sem í ákvæðinu er fjallað um sérstaka vernd náttúrufyribæra hvar sem þau er að finna í náttúrunni en ekki skráningu á náttúruminjaskrá sem miðast við ákveðin svæði verður að teljast eðlilegt að munur sé á réttaráhrifum þess að falla undir sérstaka vernd annars vegar og skráningu á C-hluta náttúruminjaskrár hins vegar. Mikilvægt er að haft sé í huga að hafi náttúrufyribæri sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu ákveðna sérstöðu er eðlilegt að slíkt fyrirbæri sé sett á náttúruminjaskrá.

Tílefni getur síðan verið til þess að vakta framkvæmd þessarar greinar, eins og raunar fleiri ákvæði laganna.

Aðrar ábendingar og lokaorð

Sambandið gerði við setningu laga nr. 60/2013 athugasemd við 91. gr., um að ákvarðanir ráðherra samkvæmt 37. gr. laganna, um tímabundið bann við framkvæmdum, eru ekki kæránlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Óskað er eftir því að umhverfis- og samgöngunefnd meti hvort tílefni er til breytinga á 91. gr. hvað þetta varðar.

Sambandið væntir þess að fá tækifæri til þess að gera nánari grein fyrir umsögninni á fundi með þingnefndinni.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs