

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgögunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 01. október 2015
2015090022/42-1-1
JGO, TB
jgo/tb

Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. mál

Vísað til til tölvupósts/bréfs frá umhverfis- og samgögunefnd Alþingis, dags. 24. september sl. þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál.

Almennt

Mikil og hröð þróun hefur átt sér stað á sviði náttúruverndarmála undanfarin mörg ár, viðhorf breyst og alþjóðleg samvinna lagt grunn að skilvirkum aðferðum til að ná settum markmiðum. Ísland hefur ekki fylgt þessum breytingum og dregist nokkuð aftur úr öðrum Evrópuþjóðum þótt það hafi undirgengist sömu alþjóðlegu skyldur og önnur ríki á þessu sviði. Með nýju lögunum (nr. 60/2013) var verið að leiða nýjar aðferðir inn í íslenska löggjöf um náttúruvernd í því skyni að tryggja betri árangur í náttúruvernd og uppfylla alþjóðlegar skyldur sem Ísland hefur gengist undir. Hér er m.a. verið að vísa til sammings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, sem tók gildi hér á landi 1993 og Bernarsammingsins um vernd villtrar náttúru í Evrópu, sem tók gildi hér á landi árið 1994. Lögin auðvelda einnig alla samvinnu um náttúruvernd á alþjóðavettvangi og styrkja þar með náttúruvernd og stöðu Íslands almennt þegar um er að ræða sameiginlegar auðlindir. Nú hefur dregist í tvö ár að lögin taki gildi. Það er mat Náttúrufræðistofnunar að nýju náttúruverndarlögin færi Ísland til nútímans innanlands og því fyrir löngu orðið tímabært að þau taki gildi og leysi lögin frá 1999 af hólmi.

Í nýju náttúruverndarlögunum eru skýrari markmiðsákvæði en áður, horft er til hugmynda og vinnubragða sem þróuð hafa verið á alþjóða vettvangi, m.a. vistkerfisnálgunar, sem beitt er við vernd og nýtingu náttúruauðlinda til lands og sjávar til að tryggja sjálfbæra nýtingu þeirra með heildahagsmuni að leiðarljósi. Lögin kveða á um vöktun lykilþátta vistkerfisins og að brugðist verði án tafar við breytingum á þeim. Vistkerfisnálgunin er m.a. útfærð í nýju lögunum með áherslu á skipulega skráningu og flokkun náttúrunnar, áætlanir um skipulega vernd hennar, t. d. með neti verndarsvæða sem valin eru á grundvelli vísindalegra gagna, og á



árangursríka vöktun lykilþátta lífríkisins. Um þessa aðferðafræði, sem er eitt af hryggjarstykki nýju laganna, virðist ekki vera neinn ágreiningur skv. þeim athugasemdum sem gerðar voru við frumvarpið þegar það var til meðferðar á Alþingi.

Tímamót felast einnig í því að loks hafa meginreglur umhverfisréttar verið settar í lög á Íslandi, bæði varúðarreglan og greiðslureglan sem rætur eiga að rekja til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro í júní 1992, sbr. Ríó-yfirlýsinguna svo kölluðu. Áður höfðu þrjár tilraunir verið gerðar af hálfu stjórnvalda til að lögfesta reglurnar, en án árangurs. Markmiðsákvæðin og þessar meginreglur umhverfisréttar eru lykilatriði í nýjum heildstæðum náttúruverndarlögum og eru leiðandi fyrir túlkun og framkvæmd annarra ákvæða. Í lögnum er almannaréttur styrktur og tekið á margvíslegum vandamálum í framkvæmd náttúruverndarmála hér á landi á undanföllum árum sem rætur eiga að rekja til veikra lagaákvæða í eldri lögum eða óljósri eða óskilvirkri verkaskiptingu stofnana. Þar á meðal eru ákvæði er lúta að úreltri náttúruminjaskrá, sem fær nýtt hlutverk í stjórnkerfi náttúruverndarmála, skilgreiningu og skipan verndarsvæða, akstri utan vega, ágengum framandi tegundum í náttúru landsins og sérstakri vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra.

Það er mat Náttúrufræðistofnunar að við endurskoðun laganna nú eigi eingöngu taka fyrir þá þætti sem sanngjarn og málefnalegur ágreiningur er um og laga tæknileg atriði ef ástæða þykir til. Gildistöku laganna var frestað að tillögu umhverfis- og samgöngunefndar á 143. löggjafarþingi 2014. Í sameiginlegu nefndaráliti (þingskjal 624-167. mál) kemur fram að það eru fyrst og fremst 5 atriði sem einhver ágreiningur er um þ.e. ákvæði er varða almannarétt, varúðarregluna, sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja, utanvega akstur (þ.m.t. kortagrunnur) og framandi lífverur. Það var niðurstaða nefndarinnar að nota ætti frestun á gildistöku fyrst og fremst til að skoða betur þessi 5 atriði. Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar gengur hins vegar mun lengra en til var ætlast af nefndinni og í stað þess að skerpa á náttúruvernd er víða dregið úr henni með veikara orðalagi, sem skapar óvissu í stað skýrleika. Má þar t.d. nefna að gildissvið varúðarreglunnar er skert verulega, lagt er til að 57. grein nýrra laga um sérstaka vernd vistkerfa og jarðminja verði færð í sitt gagnslausa fyrria form (sjá 37. gr. laga nr. 44/1999), tilraun til að skerpa á atriðum er varða framandi ágengar tegundir missir að sumu leiti marks með því að skilgreiningu er breytt á hugtakinu framandi lífvera og dregið er úr ákvæðum er lúta að dreifingu þeirra og opnað er fyrir meiri möguleika á undanþágum almenns atvinnurekstrar til utanvegaaksturs. Náttúrufræðistofnun telur brýnt að ný náttúruverndarlög taki gildi 15. nóvember 2015 og mælir því með að frumvarpið verði samþykkt með breytingum. Eftirfarandi eru helstu athugasemdir stofnunarinnar við einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Grein 1

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting á skilgreiningu á hugtakinu "framandi lífvera". Lagt er til að orðin „eftir miðja 18. öld“ falli brott í lok skilgreiningarinnar. Í athugasemdum við greinina eru engin rök færð fyrir þessari breytingartillögu, sem felur í sér að allar lífverur sem maðurinn hefur flutt út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði vísitandi eða óvitandi teljast framandi. Í lögnum er hins vegar miðað við að hugtakið taki eingöngu til þeirra sem menn hafa flutt vísitandi eða óvitandi eftir árið 1750. Skilgreiningin verður marklítill og til þess fallin að skapa margvíslega óvissu um hvaða lífverur falla undir hugtakið



framandi lífvera ef hún er ekki afmörkuð í tíma þannig að hægt sé með nokkurri vissu og rökum að segja til um hvort hún hafi borist til landsins með eða án atbeina mannsins. Hvaða tímamörk eru valin fer eftir aðstæðum í hverju landi eins og löggjöf annarra þjóða sýnir. Í Noregi er t.d. miðað við árið 1800 e.k. með vísun til þess að fyrir þann tíma eru ekki til skjalfestar upplýsingar um hvort tegunda hafi komið til landsins hjálparlaust eða með aðstoð mannsins fyrr á öldum. Megin ástæðan fyrir því að í íslensku skilgreiningunni í lögnum er miðað við miðja 18. öld er að á þessum tíma var fyrst farið að skrá tegundir hér á landi og yfirlit fékkst um það hvaða tegundir fundust eða höfðu ílenst í landinu, sbr. t.d. fjölrit Náttúrufræðistofnunar Íslands nr. 51 *Íslenskt plöntutal, blómplöntur og byrkningar* eftir Hörð Kristinsson grasafreðing. Jafnframt er miðað við þetta ártal í lista/skrá umhverfis- og auðlindaráðuneytisins yfir innlendar tegundir sem teljast til íslensku flórunnar í reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda (rg. nr. 583/2000 og rg. nr. 398/2011). Náttúrufræðistofnun leggur mikla áherslu á að halda skilgreiningunni óbreyttri og miða áfram við miðja 18. öld. til að forðast réttaróvissu. Hugtakið „framandi lífvera“ verður gagnslítið ef það er ekki afmarkað í tíma og mun valda eilífum útúrslúningi og deilum, sem hafa skaðleg áhrif á framkvæmd XI. kafla laganna. Slíkar deilur hafa m.a. valdið því að 41. gr. gildandi náttúruverndarlaga (nr. 44/1999) hefur reynst marklaus og tími til kominn að ráða bót á því.

Í d-lið greinarinnar er lögð til breyting á skilgreiningu hugtaksins „ræktað land“ í því skyni að skýra það betur. Lagt er til að allt land sem nýtt er með „gróðursetningu“ falli undir hugtakið „ræktað land“ og þar með allir ræktaðir skógar. Í athugasemdum við greinina segir að skóglendi skuli ávallt teljast ræktað land, sem þýðir þá væntanlega að allir birkiskógar sem vaxnir eru upp af gróðursettum plöntum eða á landi sem jarðvinnsla eða áburðargjöf hefur verið notuð flokkist sem ræktað land. Allir svo kallaðir landgræðsluskógar munu teljast til ræktaðs lands gangi breytingartillagan eftir sem og flestir endurheimtir birkiskógar. Náttúrufræðistofnun leggst gegn þessari breytingu á 20-lið 5. gr. laga nr. 60/2013. Stofnunin telur eðlilegra að telja skóglendi til ræktaðs lands þangað til trén hafa náð þeim þroska að venjuleg umferð sakar ekki og almannaréttur þar með tryggður, eins og kveðið er á um í lögnum, en til villtrar eða hálfvilltrar náttúru eftir það. Endurheimtar vistgerðir eða vistkerfi eins og birkiskógar ættu ekki að flokkast til ræktaðs lands um ókomna tíð.

Grein 2

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting á gildissviði varúðarreglunnar, sem er ætlað að draga úr réttaróvissu eins og segir í athugasemdum frumvarpsins. Lagt er til að gildissvið hennar verði skert og hún taki eingöngu til stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli náttúruverndarlaganna. Gangi það eftir mun hún því t.d. ekki gilda um skipulagsákvarðanir eða ákvarðanir er varða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda heldur aðeins um leyfi á grundvelli náttúruverndarlaga og undanþágubeiðnir frá ákvæðum laganna. Gangi breytingartillagan eftir mun varúðarreglan heldur ekki taka til 57. gr. náttúruverndarlaganna um sérstaka vernd tiltekinnar vistkerfa og jarðminja svo dæmi sé tekið um þá skerðingu á gildissviði reglunnar sem lögð er til. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að meginreglur umhverfisréttar, sem rætur eiga að rekja til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro 1992 verði settar í lög á Íslandi. Varúðarreglan er lykilatriði í nýjum heildstæðum náttúruverndarlögum og ætti að vera leiðbeinandi fyrir túlkun og framkvæmd annarra laga.

Í bréfi til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 14. október 2014 tók



Náttúrufræðistofnun undir með umhverfis- og samgöngunefnd um að það sé áriðandi að útfæra varúðarregluna nánar í náttúruverndarlögum og sníða að einstökum ákvæðum laganna. Einkum þeim sem gera ráð fyrir að stjórnvald taki endanlega ákvörðun um rétt eða skyldu og er í því sambandi hægt að vísa til ákvæða í lögum sem fjalla um leyfisveitingar. Jafnframt að gæta að samræmi við önnur lög. Hér er hins vegar gengið allt of langt og gildissvið varúðarreglunnar skert það mikið að hún er í raun tekin úr sambandi. Náttúrufræðistofnun leggst því gegn þeim breytingum sem lagðar eru til í a-lið 2. greinar frumvarpsins.

Grein 3

Í b-lið 3. greinar frumvarpsins er m.a. lagt til að bæta við ákvæði um samráð Náttúrufræðistofnunar við fagråd náttúruminjaskrár við gerð tillagna um skráningar í C-hluta náttúruminjaskrár. Þessi breyting er gerð með vísun til þess að í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að 2. mgr. 34. gr. laganna falli brott, en þar er fjallað með ítarlegri hætti um hlutverk Náttúrufræðistofnunar en í 13. greininni og kveðið á um samráðið við fagråd. Náttúrufræðistofnun leggst gegn því að 2. mgr. 34. gr. laganna falli brott og þar með að ákvæðið um samráð við fagráðið sé flutt í 13. gr. laganna úr 34. gr. Um rökstuðning er vísað er til athugasemda við 16. gr. frumvarpsins.

Í c-lið greinarinnar er m.a. lagt til að kveðið sé á um að náttúrustofum sé heimilt að annast verkefni á sviði náttúruverndar, svo sem fræðslu, vöktun og eftirlit í samræmi við samninga sem ráðherra er heimilt að gera skv. 10. gr. laga nr. 60/1992. Náttúrufræðistofnun telur eðlilegra að Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun geri slíka verksamninga við náttúrustofurnar til að gæta samræmis og samþættingu verkefna.

Grein 4

Í b-lið greinarinnar er lagt til að fagråd náttúruminjaskrár verði Náttúrufræðistofnun og Skógræktinni til ráðgjafar við skráningu náttúruvörubæra samkvæmt 57. gr. laganna. Vandséð er hvaða hlutverki fagráðið á að gegna þar sem hér er aðeins um að ræða að „halda skrá yfir náttúruvörubæri“ sem talin eru upp í greininni. Ekki er verið að gera tillögur um svæði á skrárnar, annað hvort eru umrædd fyrirbæri á staðnum eða ekki og því um tæknilegt mál að ræða, kortlagningu og skrásetningu. Hér er því verið að leggja til óþarfa flækjustig og óþarfa kostnað. Náttúrufræðistofnun leggst gegn breytingartillögunni í b-lið 4. gr. frumvarpsins.

Grein 6

Sjá athugasemd hér að framan við d-lið 1. greinar frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun leggst gegn því að endurheimtir birkiskógar og náttúrulegir birkiskógar sem styrktir hafa verið með gróðursetningum eða og áburðargjöf teljist ræktað land um ókomna tíð. Um er að ræða villta eða hálfvillta náttúru.

Grein 9

Náttúrufræðistofnun telur varasamt að vísa eingöngu til vatnalaga í þessari grein. Eðlilegra sé að skýra almannarétt vegna umferðar um vötn í náttúruverndarlögum þó einnig sé vísað til vatnalaga, en í þeim er vísað til náttúruverndarlaga. Náttúrufræðistofnun leggur til að 21. gr.



laga nr. 60/2013 haldist óbreytt.

Grein 11

Vegna lokana svæða telur Náttúrufræðistofnun að gæta eigi hófsemi í kvöðum um samráð þegar svæði liggja undir skemmdum. Umhverfisstofnun á að vera til þess bær að meta þörf á og grípa til skyndilokana svæða án þess að það taki mjög langan tíma. Samráð við ótal útivistarfélög og ferðaþjónustuaðila með mismunandi sýn getur auðveldlega dregist á langinn og haft í för með sér óbætanlegar skemmdir á náttúru.

Grein 12

Í a-lið 12. greinar frumvarpsins er lagt til að niður falli heimildir Umhverfisstofnunar til að banna eða takmarka tínslu einstakra plöntutegunda í atvinnuskyni eða á afmörkuðum svæðum í sama tilgangi ef það er nauðsynlegt til að vernda tegundir eða koma í veg fyrir ofnýtingu. Í stað þeirra heimilda er ráðherra veitt heimild til að setja reglur um sjálfbæra nýtingu. Náttúrufræðistofnun telur brýnt að Umhverfisstofnun geti tekið í taumana þegar um ofnýtingu er að ræða. Stofnunin telur mjög óljóst hvort óskilgreindar reglur um sjálfbæra nýtingu muni duga til að sporna við fæti og stöðva starfsemina. Lagt er því til að Umhverfisstofnun hafi heimild í lögum til að banna eða takmarka tínslu í atvinnuskyni til að koma í veg fyrir ofnýtingu.

Grein 13

Í a-lið 13. greinar er lagt til að bæta við orðunum „og snævi þakin“ á eftir orðunum „svo fremi jörð sé frosin“ í 2. másl. 1. mgr. 31. gr. laganna. Verði það samþykkt mun ákvæðið hljóða svo: „...er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega utan þéttbýlis svo fremi jörð sé frosin og snævi þakin eða ...“ Óþarfi er að tvítaka í sömu setningu að jörð skuli vera snævi þakin þannig að tillagan bætir ekki ákvæðið.

Í c-lið 13. greinar er lagt til að orðin „utan miðhálandisins“ í 2. másl. 2. mgr. 31. gr. laganna verði tekin út úr lagatexta án skýringa í greinagerð. Hálandi Íslands er viðkvæmt og ekki forsvaranlegt að mati Náttúrufræðistofnunar að veita öllum sem starfa við landbúnað tiltölulega opna heimild til utan vega aksturs þar. Hér er um verulega veikingu að ræða á reglum um utan vega akstur, sem stofnunin leggst gegn. Einnig er kvikmyndagerð nefnd sérstaklega í c-lið 13. greinar sem atvinnugrein sem nauðsynlegt er að geti fengið undanþágu til aksturs utan vega. Spurning vaknar um hvort það eru vinsældir atvinnugreinar eða þær tekjur sem hún skapar sem móta afstöðu til þess hvort leyfa eigi skemmdir á náttúrufari vegna atvinnustarfsemi. Ef rökin eru tekjur ætti að leyfa allri ferðaþjónustunni að aka utan vega. Náttúrufræðistofnun dregur það í efa að það sé farsælt fyrir ímynd fyrirtækja að hafa framangreinda heimild. Nær er að hafa almenna undanþáguheimild þar sem kemur skýrt fram að hana megí aðeins nota í þeim tilfellum þar sem sýnt þyki að ekki hljótist náttúruspjöll af akstri utan vega. Undir þá kvöð þurfi kvikmyndagerð sem aðrar atvinnugreinar að gangast. Undanfarin ár hafa sýnt að ekki er vanþörf á að herða reglur um bann við utan vega akstri.

Grein 15

Í a-lið 15. greinar frumvarpsins er lagt til að á eftir orðinu A-hluti í 1. tölulið, 2. mgr. 33. gr. laganna komi orðin „friðlýst svæði“. Heitið er villandi þar sem A-hluti tekur ekki eingöngu til



friðlýstra svæða heldur einnig friðlýstra vistgerða og tegunda. Náttúrufræðistofnun leggur til að heiti A-hluta Náttúruminjasrár verði: „Friðuð svæði og friðaðar vistgerðir og tegundir“.

Grein 16

Hér er lagt til að 2. mgr. 34. gr. laga nr. 60/2013 falli brott. Fljótt á litið virðist um einfalda breytingu sem hafi ekki í för með sér efnislega breytingu. Í athugasemdum við greinina segir: „Málgreinin er óþörf þar sem hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands, er varðar C-hluta náttúruminjasrár, kemur skýrt fram í 13. gr. laganna er fjallar um yfirstjórn ráðherra og hlutverk stofnana. Er því um tvítekingu að ræða og því lagt til að málgreinin falli brott“. Náttúrufræðistofnun er ekki sammála þessu. Í fyrsta lagi er í 2. mgr. 34 gr. laga nr. 60/2013 ekki aðeins kveðið á um það hlutverk sem Náttúrufræðistofnun hefur varðandi C- og B-hluta náttúruminjasrár. Þar er einnig kveðið á um að Náttúrufræðistofnun skuli við tillögugerð um skráningar í C-hluta og um minjar í B-hluta leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum, náttúrustofum og fleiri aðilum að eigin vali. Í öðru lagi verður hlutverk Náttúrufræðistofnunar skýrara hvað varðar hlutverk hennar við gerð og viðhald náttúruminjasrárinnar með því að halda textanum óbreyttum í 34. gr. laganna. Það væri þá líka í samræmi við það að hlutverk Umhverfisstofnunar er varða aðkomu að náttúruminjasrárni og friðlýsingum er tífundað í viðkomandi greinum þótt hlutverkinu séu einnig gerð skil í 13. gr. laganna.

Hafa ber í huga að lög nr. 60/2013 eru byggð á ritinu *Náttúruvernd – hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*, sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti gaf út árið 2011. Í kafla 14.8 *Niðurstæða nefndarinnar um friðlýsingu og friðlýsingarflokka* er á bls. 230 og 231 m.a. gerð grein fyrir þeirri hugmynda- og aðferðafræði sem liggur að baki framkvæmdaáætlunarinnar (B-hluta náttúruminjasrár), sem rætur á að rekja til náttúruverndaráætlunar náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Áhersla er lögð á skipulega greiningu náttúruvarfarsgagna, um tegundir og búsvæði þeirra, vistgerðir og jarðfræði landsins, sem aflað er með það fyrir augum að marka skýrar áherslur fyrir val svæða til friðlýsinga byggðar á vísindalegum gögnum. Stefnan er að friðlýst svæði verði ekki einangraðar eyjar í landinu valdar af handahófi heldur hluti af neti verndarsvæða sem stuðli að heildstæðri vernd landslags, náttúrumyndana og lífríkis, sbr. 35. gr. laga nr. 60/2013. Verklagið sem mótað hefur verið tekur mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og áherslum og skuldbindingum sem þeim fylgja, m.a. um vistkerfisnálgun. Þetta var ástæðan fyrir því að rannsóknastofnuninni, gagnabankanum um náttúru landsins, var falin tillögugerðin varðandi B-hluta náttúruminjasrár. Það er síðan í höndum annarra, eftir frekara samráð, að velja svæði sem sett eru í framkvæmdaáætlunina til friðlýsingar, enda koma þá fleiri sjónarmið til skoðunar.

Náttúrufræðistofnun telur mjög brýnt að hlutverki stofnunarinnar eins og því er lýst í 13. og 34. gr. laga nr. 60/2013 sé haldið til haga í báðum greinum. Hafa þarf einnig í huga þær kröfur til svæða í B-hluta sem kveðið er á um 35. grein laganna og markmiðin í 2. og 3. gr. sem taka þarf mið af.

Grein 17

Engin rökstuðningur fylgir í athugasemd við greinina í frumvarpinu fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til í b- og c-lið 17. gr. frumvarpsins á 37. gr. laganna, en allar miða þær að því að draga úr þeirri vernd sem viðkomandi svæði njóta skv. lögnum og veikja þar með lögin. Í



b-liðnum er lagt til að tímabundið bann sem ráðherra getur sett við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja í B-hluta náttúruminjaskrár falli niður verði ekki af friðlýsingu eða friðun viðkomandi náttúruminja eftir eitt ár frá upphaflegu banni. Í lögunum er hins vegar gert ráð fyrir fimm árum. Í ljósi reynslu af friðlýsingum sl. ára er eitt ár allt of stuttur tími og tillagan því óraunhæf í framkvæmd. Náttúrufræðistofnun leggur til að kveðið sé á um fimm ár í stað eins þar til frekari reynsla er komin á framkvæmd laganna.

Í c-lið 17. greinar frumvarpsins er verulega dregið úr þeim hömlum sem settar eru til að forðast rask á svæðum eða náttúrumyndunum, sem eru í C-hluta náttúruminjaskrár. M.a. er lagt til að í stað orðanna „...og sýnt þykir að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“ komi orðin „og annarra kosta hafi verið leitað“. Það er mikill munur á að „hafa skoðað aðra kosti“ og „að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“, en í fyrra tilfellinu er auðvelt að komast hjá öllum hömlum á fyrirhugað rask með málamyndagjöfningum. Náttúrufræðistofnun leggur til að 1. másl. 3. mgr. 37. gr. laganna endi á orðunum „...og sýnt þygi að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“.

Grein 28

Náttúrufræðistofnun leggst gegn nær öllum breytingunum sem lagðar eru til við 57. gr. laga nr. 60/2013. Þessi grein kemur í stað 37. gr. laga nr. 44/1999, sem hefur ávallt verið óvirk af ýmsum ástæðum, og átti að bæta úr þeim vanköntum sem reynst hafa á framkvæmd greinarinnar. Þær breytingatillögur sem hér eru lagðar til á 57. greininni eru allar til þess fallnar að draga úr virkni greinarinnar og gera hana í raun jafn gagnslausa og hún hefur verið frá setningu laga nr. 44/1999 (37. gr. laganna).

Í a-lið 28. greinar frumvarpsins er lagt til að stærðarmörk votlendis sem nýtur sérstakrar verndar skv. 57. gr. laganna verði tveir hektarar eða stærra í stað eins hektara eða stærra. Sjávarfitjar og leirur njóti þó verndar óháð stærð eins og kveðið er á um í lögunum. Engin rök eru færð fyrir breytingunni í athugasemdum við 28. gr. í frumvarpinu. Votlendi eru sérstaklega mikilvæg vistkerfi fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni. Verndun votlendis er talin forgangsmál í alþjóðlegri náttúruvernd bæði vegna líffræðilegs og umhverfislegs mikilvægis þess og vegna þess hve mjög hefur verið gengið á þessi svæði víðast hvar í heiminum, sbr. t.d. Ramsarsamninginn frá 1971, en Ísland er aðili að honum. Hér á landi var stærstum hluta votlendis verið raskað á síðustu öld og enn á votlendi undir högg að sækja. Með því að færa stærðarmörk þeirra votlendissvæða sem njóta eiga sérstakrar verndar skv. 57. gr. laganna niður í einn hektara nær verndin til um 95% þess votlendis sem enn er óraskað. Náttúrufræðistofnun leggur mikla áherslu á að stærðarmörkin verði óbreytt einn hektari.

Í b-lið 28. greinar frumvarpsins er lögð til breyting á skilgreiningu á birkiskógum sem njóta skuli sérstakrar verndar. Í athugasemdum við greinina segir að þessi breyting sé gerð til að fækka þeim birkiskógum sem greinin nái til. Það sé „heppilegra“ að hún nái aðeins til skóga sem eru sérstæðir og vistfræðilega mikilvægir að mati Skógræktar ríkisins. Það sé „heppilegra“ vegna þess að birkiskógar séu víða í mikilli útbreiðslu vegna náttúrulegrar nýliðunnar! Þessi röksemdafærsla er einkennileg í ljósi þess að birki er ein af fáum náttúrulegum trjátegunum á Íslandi og birkiskógar teljast til lykilvistkerfa á landinu og veita margvíslega þjónustu og í áratugi hefur verið barist fyrir vernd birkiskóga þar sem þeir eru orðnir aðeins brot af því sem áður var. Náttúrufræðistofnun leggst gegn breytingartillögunni



og leggur til að b-liður 57. gr. laganna haldist óbreyttur.

Náttúrufræðistofnun vekur athygli á því að stofnunin vinnur að því að skilgreina, skrá og kortleggja vistgerðir í náttúru landsins, á þurru landi, ferskvatni og í fjöru, og meta verndargildi og verndarþörf þeirra. Þar á meðal vistgerðir í birkiskógum landsins. Gert er ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki árið 2016 og niðurstöður gerðar aðgengilegar öllum sem á þurfa að halda. Stofnunin telur að horft skuli til þessarar vinnu þegar sérstaða og vistfræðilegt mikilvægi einstakra birkiskóga er metið í stað þess að fela matið í hendur Skógræktar ríkisins eingöngu. Hafa ber í huga að nú eru uppi áform um að styrkja Skógrækt ríkisins sem framkvæmdastofnun á sviði skógræktar með því að sameina hana og landshlutaverkefnið í skógrækt, verði af þessu mun hún hafa verulegra hagsmuna að gæta þegar kemur að mati á verndargildi og verndarþörf birkiskóganna. Framkvæmdir í skógrækt þurfa að taka tillit til sérstakrar verndar vistkerfa og jarðminja eins og vegagerð og aðrar framkvæmdir sem hafa röskun í för með sér.

Í c-lið 28. grein frumvarpsins er m.a. lagt til að næsta umhverfi fossa njóti ekki sérstakrar verndar, aðeins fossarnir sjálfir. Með því að vernda næsta umhverfi fossa er horft til þess að foss er hluti af landslagi, en ekki eingöngu fall vatns fram af stalli. Allt rask næst vatnsfallinu getur haft verulega breytingu í för með sér á ásýnd fossins og þess landslags sem hann er hluti af. Náttúrufræðistofnun leggst því gegn þessari breytingartillögu.

Í e-lið 28. greinar frumvarpsins er lögð til breyting á 1. málsl. 3. mgr. 57. gr. laganna, sem veikir verulega þá sérstöku vernd sem viðkomandi vistkerfi og jarðminjar eiga að njóta skv. greininni. Lagt er til að forðast beri að raska viðkomandi vistkerfum og jarðminjum eins og kostur er í stað þess að kveða á um að rask skuli óheimilt nema brýna nauðsyn beri til og aðrir kostir séu ekki fyrir hendi eins og segir í 3. mgr. laganna. Þetta orðalag „skal forðast röskun þeirra eins og kostur er“ er tekið beint úr 37. gr. laga nr. 44/1999, sem hefur reynst gagnslaus grein frá því hún tók gildi fyrir 16 árum síðan. Þetta orðalag er meginástæðan fyrir því að greinin hefur verið óvirk, en um það er enginn ágreiningur meðal þeirra sem greinin varðar, framkvæmdaaðila, skipulagsyfirvöld og náttúruverndaraðila. Með þessari breytingartillögu er verið að færa greinina í sitt fyrra gagnslausa horf. Náttúrufræðistofnun leggst gegn þessari breytingartillögu.

Í f-lið 28. gr. frumvarpsins er lagt til að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar í stað Náttúrufræðistofnunar Íslands áður en framkvæmdaleyfi, eða eftir atvikum byggingarleyfi, eru veitt vegna framkvæmda sem raskað geta náttúruyfyrirbærum sem njóta sérstakrar verndar. Þessi breytingartillaga gengur gegn einu af meginmarkmiði nýrra náttúruverndarlaga og miðar að því að færa 57. gr. laganna í sitt fyrra gagnslausa horf (sbr. 37. gr. laga nr. 44/1999).

Eitt af því sem talið var mikilvægt við setningu nýrra náttúruverndarlaga (nr. 60/2013) var að styrkja vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og að fela þeim aðilum umsagnahlutverk sem búa yfir þekkingu og reynslu. Hér er vikið af þeirri braut með því að fela Umhverfisstofnun það umsagnarhlutverk sem Náttúrufræðistofnun er falið í 3. málsl. 3. mgr. 57. gr. laganna. Í frumvarpi til laga nr. 60/2013 sagði m.a. í skýringum við 57. gr.: „Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum er Umhverfisstofnun umsagnaraðili ásamt náttúruverndarnefnd. Rökin fyrir því að færa umsagnarhlutverkið frá Umhverfisstofnun til Náttúrufræðistofnunar Íslands tengist skýrari verkaskiptingu þessara stofnana samkvæmt frumvarpinu og þeirri áherslu sem lögð er á vísindalegan grundvöll ákvörðunartöku. Umsögn



samkvæmt 57. gr. lýtur ekki síst að verndargildi þess tiltekna svæðis sem til greina kemur að raska og því eðlilegra að umsagnar sé leitað frá þeirri stofnun sem hefur sérþekkingu á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins.“ Hér var sem sagt verið að styrkja grundvöll ákvarðana með því að færa umsagnarhlutverkið til þeirrar stofnunar sem býr yfir þeim gögnum og sérþekkingu sem þarf til að taka faglega afstöðu til máls. Nú á að breyta því aftur í gamla farið án annarar skýringar, en að Umhverfisstofnun fari með eftirlit laganna!

Náttúrufræðistofnun minnir á að nokkrar ástæður voru fyrir því að ný náttúruverndarlög nr. 60/2013 voru sett. Í fyrsta lagi var það til að færa lögin nær nútímanum og aðlaga þau að meginreglum umhverfisréttar og alþjóða samningum. Í öðru lagi til að tryggja vísindalega nálgun við úrlausn náttúruverndarmála með vistkerfisnálgun og sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Meðal breytinga hvað þetta varðar var í meira mæli litið til stofnana eins og Náttúrufræðistofnunar þegar um var að ræða umsagnir, sem snerust beint að vísindalegri þekkingu, sem lögð er til grundvallar að mati á verndargildi. Þekking sem stjórnsýslustofnanir að öllu jöfnu búa ekki yfir nema á sérsviðum eins og lögfræði. Í þriðja lagi var lögð höfuð áhersla á að styrkja stjórnsýslu laganna almennt svo lögin næðu tilgangi sínum, sbr. óvirka og gagnslausa 37. gr. gildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999, og byggja þar á fenginni reynslu.

Hugtakið „stjórnsýsla“ má skilgreina með margvíslegum hætti, en strangt til tekið eru allar stofnanir sem stjórnsýslulög ná til „stjórnsýslustofnanir“. Með orðinu stjórnsýsla er hins vegar oftast átt við hefðbundin stjórnsýsluverkefni, svo sem eftirlit, leyfisveitingar, stjórnun og gerð og framkvæmd áætlana. Umhverfisstofnun er þannig meginstjórnsýslustofnun umhverfisráðuneytisins og annast að miklu leyti stjórnsýslu náttúruverndar og umhverfismála. Rannsóknastofnanir fara hins vegar ekki með hefðbundin stjórnsýsluverkefni, en nokkrar þeirra gegna þýðingarmiklu umsagna- og ráðgjafahlutverki vegna þeirra gagna, upplýsinga og þekkingar sem þær búa yfir. Þessar rannsóknastofnanir skapa tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Margar stofnanir á vegum ríkisins (og sveitarfélaga, sbr. náttúrustofnunar og Náttúrufræðistofnu Kópavogs) stunda rannsóknir á náttúru landsins og vöktun hennar. Sumar þeirra starfa í tengslum við tiltekna auðlindanýtingu, svo sem Hafrannsóknastofnunin, Veiðimálastofnun og Íslenskar orkurannsóknir. Aðrar þjónusta fyrst og fremst ákveðna starfsemi eða verkefni eins og rannsóknahlutar Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins, þ.e. skógrækt og landgræðslu. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur hér ákveðna sérstöðu. Í lögum nr. 60/1992 er henni falið víðtækt og almennt hlutverk, m.a. að annast skipulega heimildasöfnun um náttúru landsins og hafa yfirlit yfir lykilþætti hennar, byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru, miðla þekkingu, m.a. með útgáfu náttúrufarskorta, og stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Það er á þessum grunni sem hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands í framkvæmd náttúruverndarmála hvílir. Rannsóknastofnanir hafa margar umfangsmiklar skyldur er varða umsagnir og tillögugerð, sbr. t.d. kafla 22.5 *Umsagnir, tillögur og álitgerðir* í *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*, Reykjavík 2011, (bls. 400 – 402). Á sviði náttúruverndarmála má sérstaklega nefna Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun auk Náttúrufræðistofnunar. Vilji menn kalla umsagnir og tillögugerð stjórnsýslu þá hafa þessar stofnanir gengt stjórnsýsluhlutverki um langt árabil skv. lögum og með göðum árangri.

Grein 29

Í 29. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á XI. kafla laganna um framandi tegundir.



Megin breytingin felst í því að 63. og 64. gr. laganna eru sameinaðar í eina grein, en þó þannig að nokkur mikilvæg ákvæði 64. gr. laganna um dreifingu lifandi lífvera falla brott (af "lagatæknilegum ástæðum" eins og segir í athugasemdum við greinina í frumvarpinu). Þannig fellur brott ákvæði b-liðar 1. mgr. 64. gr. þar sem kveðið er á um bann við að flytja lifandi lífverur innan lands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni. Jafnframt fellur brott það mikilvæga ákvæði 2. mgr. 64. gr. laganna að Umhverfisstofnun sé óheimilt að veita leyfi til að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Þegar lögin voru samin var talið mjög mikilvægt að gera greinarmun á innflutningi framandi lífvera og dreifingu þeirra út í náttúruna. Með því að fjalla um innflutning og dreifinguna í aðskildum lagagreinum var talið að ákvæðin yrðu skýrari og framkvæmd laganna markvissari. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að halda greinunum aðskildum og leggst því gegn þessum breytingum. Ef greinarnar verða sameinaðar í eina er brýnt að laga 63. gr. þannig að ekki falli niður mikilvæg ákvæði 64. gr. um dreifinguna, sbr. athugasemd hér að framan.

Í a-lið 29. greinar frumvarpsins er m.a. lagt til að orðalagi ákvæðis um áhættumat verði breytt þannig að áherslan á að meta hættuna á að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna er felld brott, en í staðinn kveðið á um mat á því hvort hætta sé á að þær séu ágengar. Vandséð er hvaða tilgangi þessi breyting á að þjóna og leggst Náttúrufræðistofnun gegn henni.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

