

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999.

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna.

- Við bætist nýr töluliður, 2. tölul., sem orðast svo: *Búsvæði*: Þeir staðir eða svæði þar sem tegund getur þrífist.
- Við bætist nýr töluliður, 9. tölul., sem orðast svo: *Vistgerðir*: Staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.

2. gr.

8. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

9. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

10. gr. laganna ásamt fyrirsögn orðast svo:

Umhverfisþing.

Umhverfisráðherra skal boða til umhverfisþings að loknum alþingiskosningum og síðan tveimur árum síðar.

Á umhverfisþingi skal fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun. Fjórdá hvert ár skal á umhverfisþingi fjalla um aðgerðaáætlanir um sjálfbæra þróun. Til umhverfisþings skal boða alþingismenn, fulltrúa stofnana ríkisins og sveitarfélaga, fulltrúa atvinnulífs og frjálsra félagasamtaka sem hafa umhverfisvernd og sjálfbæra þróun á stefnuskrá sinni.

Seta á þinginu er ólaunuð, en hlutaðeigandi aðilar greiða kostnað fulltrúa. Annar nauðsynlegur kostnaður af þinghaldinu greiðist úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun umhverfisráðherra.

5. gr.

Í stað orðsins „landslagsgerðir“ í 1. mgr. 37. gr. laganna kemur: jarðmyndanir og vistkerfi.

6. gr.

Í stað orðanna „skal liggja fyrir umsögn þeirra um framkvæmdina áður en leyfi er veitt“ í 2. másl. 2. mgr. 47. gr. laganna kemur: er óheimilt að gefa út framkvæmdaleyfi fyrir en að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins og viðkomandi náttúruverndarnefndar.

7. gr.

Í stað orðanna „Náttúruverndar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Náttúruverndarráðs“ í 1. mgr. 51. gr. og í 1. málsl. 1. mgr. 53. gr. laganna kemur: Náttúruverndar ríkisins og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

8. gr.

Í stað orðanna „Náttúruverndar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands eða Náttúruverndarráðs“ í 1. málsl. 1. mgr. 54. gr. laganna kemur: Náttúruverndar ríkisins eða Náttúrufræðistofnunar Íslands.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 66. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „búsvæði þeirra“ í 1. mgr. kemur: búsvæði þeirra, vistgerðir.
- b. Í stað orðsins „búsvæða“ í b-lið 2. mgr. kemur: vistgerða.

10. gr.

Í stað orðanna „búsvæði þeirra“ í c-lið 1. mgr. 68. gr. laganna kemur: búsvæði þeirra, vistgerðir.

11. gr.

71. gr. laganna fellur brott.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í umhverfissráðuneytinu. Þær breytingar sem frumvarp þetta mælir fyrir um lúta einkum að því að lagt er til að Náttúruverndarráð verði lagt niður og að gerðar verði breytingar á ákvæðum laganna til samræmis við það. Jafnframt er lagt til að náttúruverndarþingi verði breytt og það nefnt umhverfisþing. Þinginu er ætlað að fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun. Á þinginu væri hægt að taka til umfjöllunar og stefnumörkunar mál tengd sjálfbærri þróun í íslensku samfélagi, náttúruverndaráætlun og landsáætlanir um landgræðslu og skógrækt svo dæmi séu tekin. Auk þess er í frumvarpinu lögð til breyting á 47. gr. laganna er varðar útgáfu framkvæmdaleyfis vegna efnistöku á landi eða úr hafsbotni innan netlaga. Gerð er tillaga um að óheimilt sé að gefa út slíkt framkvæmdaleyfi fyrir en að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins og viðkomandi náttúruverndarnefndar í þeim tilvikum þar sem ekki liggur fyrir samþykkt aðalskipulag sem framangreindir aðilar hafa veitt umsögn sína um. Að lokum eru lagðar til breytingar sem varða skilgreiningu hugtaka.

Með setningu náttúruverndarlaga, nr. 93/1996, tók Náttúruvernd ríkisins við hlutverki þá-gildandi Náttúruverndarráðs, en jafnframt mæltu lögin fyrir um að sett yrði á fót ráðgefandi ráð, Náttúruverndarráð, sem fékk annað hlutverk en eldra Náttúruverndarráð, sbr. 12. gr. laga nr. 93/1996.

Í núgildandi náttúruverndarlögum er kveðið á um að starfandi skuli vera Náttúruverndarráð, sbr. 8. gr. laganna, og er hlutverk þess að mestu það sama og var samkvæmt lögum nr. 93/1996, þ.e. að stuðla að náttúruvernd og vera umhverfissráðherra, Náttúruvernd ríkisins og

öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um náttúruverndarmál. Frá því að Náttúruverndarráð fór að starfa á árinu 1997 hafa orðið miklar breytingar á umfjöllun og þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál. Starfsemi Náttúruverndar ríkisins hefur eflst á þessum tíma og reynslan sýnir að með auknu stjórnsýsluhlutverki og virkari þátttöku stofnunarinnar í ráðgjöf og umfjöllun um umhverfismál hefur dregið úr þörf á sérstökum opinberum ráðgjafarvettvangi eins og Náttúruverndarráði. Hlutverk og aðkoma Náttúrufræðistofnunar Íslands að náttúruverndarmálum var einnig aukin verulega með breytingunni á lögnum 1999 og skarast hlutverk hennar nokkuð við ráðgjafarhlutverk ráðsins. Þá hafa frjáls félagasamtök tekið í vaxandi mæli virkan þátt í umfjöllun um umhverfismál og lög um mat á umhverfisáhrifum hafa gefið almenningi tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanatöku vegna framkvæmda sem fara í mat á umhverfisáhrifum.

Á síðustu árum hefur því átt sér stað ákveðin þróun varðandi umfjöllun um umhverfismál sem rétt þykir að tryggja í sessi. Nú eru starfandi nokkur öflug frjáls félagasamtök um umhverfismál og má þar nefna Náttúruverndarsamtök Íslands, Landvernd og Umhverfisverndarsamtök Íslands. Telja verður rétt að frjáls félagasamtök um umhverfismál hafi það hlutverk að halda uppi gagnrýnni umræðu sem nýtast mundi stjórnvöldum í stefnumótun og ákvarðanatöku um umhverfismál. Í frumvarpinu er lagt til að ekki verði lengur starfrækt sérstakt ráðgefandi ráð, Náttúruverndarráð, en í stað þess yrðu samskipti stjórnvalda og frjálsra félagasamtaka styrkt og þeim fundinn skýr farvegur. Þetta er í raun mjög í samræmi við þróun annars staðar og nægir í því sambandi að nefna samning um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum, sem skrifað var undir í Árósum 1998.

Að undanfögnu hafa samskipti stjórnvalda við frjáls félagasamtök verið töluvert til umræðu, ekki síst í tengslum við umhverfismál. Það er eðlilegt að stjórnvöld og frjáls félagasamtök vinni saman til að sem bestur árangur náist í umhverfismálum. Nauðsynlegt er að koma á föstu formi varðandi samskipti stjórnvalda og frjálsra félagasamtaka þannig að stjórnvöld geti leitað til þeirra eftir ákveðnum farvegi og frjálsum félögin með sama hætti til stjórnvalda. Þess skal geta að 20. mars 2001 var skrifað undir samstarfsyfirlýsingu umhverfisráðuneytisins og frjálsra félagasamtaka. Í yfirlýsingunni kemur m.a. fram að markmið samstarfsaðilanna sé að efla lýðræðislega umræðu um umhverfis- og náttúruvernd. Þá segir einnig að umhverfisráðuneytið vilji auka samráð við frjáls félagasamtök um stefnumörkun og framkvæmd umhverfisverndar. Það er almenn skoðun að slík samskipti og samráð séu hvað brýnust í tengslum við umhverfismál. Þessi stefna hefur að hluta til verið mótuð í nýjum lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, en þar er almenningi sem og frjálsum félagasamtökum veittur réttur til að hafa áhrif á ákvarðanatöku þegar kemur til mats á umhverfisáhrifum. Með lögnum voru tekin af öll tvímæli um að allir hafa heimild til að kæra ákvarðanir og úrskurði Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum. Af sama meidi eru lög nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Með þeim lögum er gengið lengra heldur en í almennum lögum um aðgang almennings að upplýsingum. Eitt af helstu áhersluatriðum Ríó-ráðstefnunnar árið 1992 var að auka þátttöku almennings í umfjöllun um umhverfismál en vettvangur frjálsra félagasamtaka er kjörinn til þess.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að bætt verði tveimur skilgreiningum við greinina, þ.e. búsvæði og vistgerðir. Hugtakið búsvæði kemur fyrir í 60., 66. og 68. gr. laganna en hugtakið vistgerð kemur ekki fyrir í lögnum. Hugtakið búsvæði var upphaflega látið ná yfir vistgerðir og búsvæði en nú eru þessi hugtök aðgreind og skilgreind sérstaklega. Rétt þykir því að þessi hugtök verði skilgreind í lögnum og að notkun þeirra verði færð til samræmis við orðanotkun stofnana hér á landi á sviði náttúrufræða og til samræmis við orðanotkun í alþjóðasamningum og alþjóðavinnu.

Um 2. gr.

Lagt er til að 8. gr. laganna um Náttúruverndarráð falli brott. Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um að starfandi skuli vera sérstakt Náttúruverndarráð sem skipað skuli níu mönnum, og er hlutverk þess að stuðla að náttúruvernd og vera umhverfisráðherra, Náttúruvernd ríkisins og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um náttúruverndarmál. Ekki þykir lengur vera þörf á að slíkt ráðgefandi ráð sé starfandi vegna þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað á undanförunum árum með þátttöku almennings og frjálsra félagasamtaka í umfjöllun um umhverfismál og vísast hér um þetta til almennra athugasemda með lagafrumvarpi þessu. Mikilvægt er fyrir umhverfisráðherra og önnur stjórnvöld á sviði náttúruverndarmála að umfjöllun um umhverfismál sé gagnsæ, að allir aðilar geti komið skoðunum sínum og áherslum á framfæri og um þær sé rætt. Umfjöllun um umhverfismál hefur aukist mjög undanfarin ár sem er afar mikilvægt, ekki síst til að auka þekkingu manna á náttúru landsins og þar með virðingu fyrir henni.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að framlag skv. 4. mgr. 3. gr. laga um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52/1989, skuli renna til Náttúruverndarráðs. Samkvæmt framangreindu ákvæði skal Endurvinnslan hf. greiða 5% af árlegum tekjuafgangi sínum til Náttúruverndarráðs. Til að gera nauðsynlegar lagabreytingar vegna framangreinds er samhliða frumvarpi þessu lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52/1989, þar sem gerð er tillaga um að 4. mgr. 3. gr. laganna falli brott.

Um 3. gr.

Þar sem gerð er tillaga um að Náttúruverndarráð verði lagt niður er lagt til að 9. gr. laganna falli brott en hún fjallar um hlutverk Náttúruverndarráðs.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting að í stað náttúruverndarþings boði umhverfisráðherra reglulega til umhverfisþings sem hafi mun víðtækara hlutverk en náttúruverndarþing. Þar verði fjallað um stöðu umhverfismála, umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun. Umfjöllun um náttúruverndarmálefni verði þannig betur tengd við aðra þætti umhverfismála og samfélagsþróunar en verið hefur á náttúruverndarþingum. Á umhverfisþingi væri því hægt að taka til umræðu mál tengd sjálfbærri þróun í íslensku samfélagi, áætlun um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og landsáætlanir um landgræðslu og skógrækt svo dæmi séu tekin. Umhverfisráðuneytið hefur nú þegar boðað til tveggja umhverfisþinga, í nóvember 1996 og í janúar 2001. Framangreind umhverfisþing hafa tekist vel og skilað verulegum árangri og

þykir í því ljósi rétt að gera þessa breytingu nú. Til samræmis við það að lagt er til að Náttúruverndarráð verði lagt niður er gert ráð fyrir því að öll framkvæmd er varðar þingið verði í höndum umhverfisráðuneytisins.

Líta verður svo á að hlutverk umhverfisþings sé að halda uppi gagnrýnni umræðu um umhverfismál sem nýtast mundi stjórnvöldum í stefnumótun og ákvarðanatöku í málaflokknum.

Lagt er til að boðaðir verði til þingsins alþingismenn, fulltrúar stofnana ríkis og sveitarfélaga, fulltrúar atvinnulífsins og frjálsra félagasamtaka sem vinna að umhverfisvernd og sjálfbærri þróun og er hér ekki um efnisbreytingu að ræða frá gildandi lögum. Gert er ráð fyrir að almenningi verði gefinn kostur á að sitja umhverfisþing eftir því sem húsrúm leyfir hverju sinni.

Um 5. gr.

Í 37. gr. laganna eru talin upp í nokkrum liðum tiltekin náttúruvafyrirbæri. Ekki þykir rétt að skilgreina þessi náttúruvafyrirbæri sem landslagsgerðir þar sem landslag hefur verið skilgreint sem form og útlit náttúrunnar og tekur þannig til útlits og ásýndar lands, þ.m.t. lögunar þess, áferðar og lita. Hér er hins vegar um að ræða jarðmyndanir og vistkerfi. Á síðustu árum hefur átt sér stað vinna við hugtakanotkun bæði hér á landi og erlendis og hafa heiti hugtaka verið að þróast. Greininni er breytt til samræmis við þessa þróun og er orðanotkun færð til samræmis við það sem notað er í vinnu stofnana á sviði náttúrufræða og í alþjóðasamningum og alþjóðavinnu.

Um 6. gr.

Gerð er tillaga um að óheimilt sé að gefa út framkvæmdaleyfi vegna efnistöku á landi eða úr hafsbotni innan netlaga fyrr en að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins og viðkomandi náttúruverndarnefndar í þeim tilvikum þar sem ekki liggur fyrir samþykkt aðalskipulag þar sem framangreindir aðilar hafa veitt umsögn sína. Þetta er gert til að taka af öll tvímæli um að slík leyfi verða ekki gefin út nema fyrir liggja umsögn þessara aðila um efnistöku.

Um 7. gr.

Þessar breytingar eru til samræmis við það að lagt er til að Náttúruverndarráð verði lagt niður.

Um 8. gr.

Þessi breyting er til samræmis við það að lagt er til að Náttúruverndarráð verði lagt niður.

Um 9. gr.

Eins og kom fram í skýringum við 5. gr. frumvarpsins hefur á síðustu árum átt sér stað vinna við hugtakanotkun bæði hér á landi og erlendis og hafa hugtök verið að þróast til samræmis við það. Þannig var hugtakið búsvæði látið ná yfir vistgerðir og búsvæði en nú eru þessi hugtök orðin aðgreind. Greininni er breytt til samræmis við þetta.

Um 10. gr.

Vísað er hér til skýringa við 9. gr.

Um 11. gr.

Samkvæmt 71. gr. laganna skal á vegum umhverfisráðuneytisins starfa Friðlýsingarsjóður. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um það hvaða fé skuli renna í Friðlýsingarsjóð, en í 2. gr. reglugerðar fyrir Friðlýsingarsjóð, nr. 371/1997, samkvæmt lögum um náttúruvernd, kemur fram að til sjóðsins skuli renna árlegt framlag Þjóðhátíðarsjóðs, í samræmi við 3. gr. skipulagsskrár þess sjóðs, nr. 361/1977. Í reynd hafa þetta verið einu tekjur sjóðsins. Í 2. gr. framangreindrar reglugerðar er tekið fram að tekjur sjóðsins skuli einnig vera tekjur af sérstökum verkefnum sem Náttúruverndarráð gengst fyrir, gjafir sem sjóðnum kunna að berast, vaxtatekjur og aðrar tekjur af eignum sjóðsins, en að óbreyttu munu framangreindir tekjupóstar ekki afla sjóðnum tekna. Skipulagsskrá fyrir Þjóðhátíðarsjóð var breytt með auglýsingu nr. 673/2000, um staðfestingu á breytingu á skipulagsskrá fyrir Þjóðhátíðarsjóð, nr. 361/1977, og var þá fellt niður það ákvæði 3. gr. skipulagsskrár að helmingur árlegs ráðstöfunarfjár sjóðsins skuli skiptast jafnt milli Friðlýsingarsjóðs og Þjóðminjasafns. Ekki eru því lengur tilgreindir þeir aðilar sem eiga að fá framlag úr sjóðnum eins og áður var. Með framangreindri breytingu hefur forsendum Friðlýsingarsjóðs verið breytt og hefur hann því ekki lengur rekstrarlegan grundvöll eins og áður. Þá er ekki sama þörf fyrir Friðlýsingarsjóð nú þar sem Náttúruvernd ríkisins fer í raun með það hlutverk sem sjóðnum er ætlað, þ.e. að stuðla að náttúruvernd og friðlýsingu svæða og auka fræðslu um náttúruvernd og náttúrufer, sbr. 6. gr. laganna. Samkvæmt því sem að framan er rakið verður ekki séð að forsendur séu fyrir starfsemi sjóðsins og því er lagt til að hann verði lagður niður.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum
um náttúruvernd, nr. 44/1999.**

Breytingar þær sem frumvarp þetta mælir fyrir um lúta einkum að því að lagt er til að Náttúruverndarráð verði lagt niður og gerðar verði breytingar á ákvæðum laganna til samræmis við það. Lagt er til að náttúruverndarþingi verði breytt og það nefnt umhverfisþing. Skýrar er kveðið á um skilyrði sem uppfylla þarf til að heimilt sé að gefa út leyfi til efnistöku. Þá er í frumvarpinu tillögur að breyttri skilgreiningu nokkurra hugtaka á sviði laganna í samræmi við þróun síðustu ára.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum hefur það í för með sér að útgjöld ríkisins lækka um 8 m.kr. sem leiðir af niðurlagningu Náttúruverndarráðs eins og ráð er fyrir gert í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002.