

Frumvarp til laga

um náttúruvernd.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

Markmið laganna.

Markmið laga þessara er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir fönnum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.

Lögin eiga að:

- stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,
- auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,
- tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.

2. gr.

Verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir.

Til að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni skal stefnt að því:

- að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem einkenna hverja vistgerð og tryggja ákjósanlega verndarstöðu einstakra vistgerða,
- að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar,
- að varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlega verndarstöðu þeirra þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum. Þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir.

3. gr.

Verndarmarkmið fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni.

Til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skal stefnt að því:

- a. að varðveita skipulega heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gefa samfellt yfirlit um jarðsögu landsins,
- b. að vernda jarðmyndanir sem eru sérstakar eða einstakar á svæðis-, lands- eða heimsvísu,
- c. að vernda vatnsfarvegi, fossa og stöðuvötn svo sem kostur er,
- d. að varðveita landslag sem er sérstætt eða fágætt eða sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis,
- e. að standa vörð um óbyggð víðerni landsins.

4. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. 1. og 3. gr. laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979, þar á meðal hafsbótinum.

Lög þessi breyta í engu ákvæðum löggjafar um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lögum um lax- og silungsvæði eða löggjafar um umgengni um nytjastofna sjávar.

Ákvæði laga um Vatnajökulspjóðgarð og Þjóðgarðinn á Þingvöllum ganga framur ákvæðum laga þessara séu þau ósamþýðanleg.

5. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum merkir:

1. *Alfaraleið*: Leið sem farin er á vegum eða slóðum. Hugtakið utan alfaraleiðar á við um leið sem ekki tengist endilega vegum, slóðum eða stígum og getur legið um holt og móa.
2. *Ábyrgðartegund*: Tegund sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á vegna þess að stór hluti útbreiðslusvæðis tegundarinnar á Evrópu- eða heimsvísu er hér á landi eða stór hluti stofnsins á Evrópu- eða heimsvísu heldur hér til að staðaldri eða hluta úr ári.
3. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni.
4. *Berg*: Samsafn steinda, oftast margra mismunandi steinda, sem finnst í náttúrunni og ekki hefur orðið til fyrir tilverknað mannsins. Berggler, svo sem hrafntinna og biksteinn, telst einnig til bergtegunda.
5. *Búsvæði*: Þeir staðir eða svæði þar sem tegund getur þrífist.
6. *Byggð*: Þau svæði sem ekki falla undir hugtakið óbyggðir.
7. *Eignarland*: Landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.
8. *Framandi lífverur*: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining, svo sem afbrigði, kyn eða stofn, þ.m.t. lífhlutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir árið 1750.
9. *Innflutningur lifandi lífvera*: Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

10. *Jarðfræðileg fjölbreytni*: Breytileiki jarðfræðilegra fyrirbæra, jarðvegs og landmótunar, ferla og myndana. Hugtakið tekur til bergs, steinda, landforma, setlaga og jarðvegs ásamt þeim náttúrulegu ferlum sem mynda og móta þessa þætti.
11. *Landslag*: Svæði sem fólk skynjar að hafi ákveðin einkenni sem eru tilkomin vegna virkni eða samspils náttúrulegra og/eða mannlegra þátta.
12. *Líffræðileg fjölbreytni*: Breytileiki meðal lífandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið tekur til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nær til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfa.
13. *Náttúru- og umhverfisverndarsamtök*: Samtök sem hafa náttúru- og umhverfisvernd að meginmarkmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
14. *Náttúruminjar*: Náttúru fyrirbæri sem ákveðið hefur verið að vernda með friðlýsingu, friðun eða með öðrum hætti eða sem tekin hefur verið afstaða til að rétt sé að vernda.
15. *Náttúrumyndun*: Einstakt fyrirbrigði í náttúrunni sem að jafnaði sker sig úr umhverfinu, t.d. foss, eldstöð, hellir, drangur, einstakt tré eða gamall skógarlundur.
16. *Náttúruverndarsvæði*:
 - a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru skv. 1. mgr. 58. gr.
 - b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr.
 - c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.
17. *Óbyggðir*: Landsvæði þar sem fólk hefur ekki fasta búsetu og þar sem mannvirki eru ekki til staðar eða eru lítt áberandi.
18. *Ræktað land*: Land sem nýtt er til framleiðslu plöntuafurða og sem breytt hefur verið með íhlutun til að auka eða bæta slíka framleiðslu með reglulegri áburðargjöf og/eða jarðvinnslu og sáningu. Hafi landið ekki verið ræktað í 15 ár telst það óræktað land.
19. *Steind*: Fast efni með ákveðna samsetningu, oftast kristallað, sem finnst sjálfstætt í náttúrunni og ekki hefur orðið til af manna völdum.
20. *Steingervingur*: Leifar og steingerðar leifar lífvera eða för eftir hana sem finnast í jarðlögum.
21. *Tegund*: Ákveðinn hópur lífvera sem afmarkaður er samkvæmt líffræðilegum viðmiðum.
22. *Útivistarsamtök*: Samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.
23. *Vegur*: Til vega samkvæmt lögum þessum teljast þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einka-vegir svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar ráðherra skv. 1. mgr. 32. gr.
24. *Vistgerðir*: Staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.
25. *Vistkerfi*: Safn lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyra kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós.
26. *Þéttbýli*: Svæði afmarkað með sérstökum merkjum sem tákna þéttbýli og/eða svæði sem fellur undir skilgreiningu skipulagslaga á hugtakinu.

27. *Þjóðlenda*: Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

II. KAFLI Meginreglur.

6. gr.

Almenn aðgæsluskylða.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtruðu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Við framkvæmdir og starfsemi sem áhrif hafa á náttúruna skal framkvæmdaraðili gera allt sem með sanngirni má ætlast til svo komið verði í veg fyrir náttúruspjöll.

7. gr.

Meginsjónarmið við ákvarðanatöku.

Við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna skulu stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. Þetta gildir einnig um stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera.

8. gr.

Vísindalegur grundvöllur ákvarðanatöku.

Ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu eins og kostur er byggja á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skal og tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti. Krafa um þekkingu skal vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna.

9. gr.

Varúðarregla.

Þegar tekin er ákvörðun, t.d. um skipulag, framkvæmd eða starfsleyfi, án þess að fyrir liggi með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

10. gr.

Mat á heildarálagi.

Áhrif á náttúru svæðis skal meta út frá heildarálagi sem á svæðinu er eða það mun verða fyrir.

11. gr.

Ábyrgð á kostnaði.

Framkvæmdaraðili skal bera kostnað af því að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni sem af framkvæmd hans hlýst að því marki sem það telst ekki ósanngjarnt með hliðsjón af eðli framkvæmdarinnar og tjónsins.

12. gr.

Fræðsla.

Stjórnvöld náttúruverndarmála skulu með ráðgjöf, leiðbeiningum og fræðslu stuðla að því að markmiðum laga þessara verði náð.

III. KAFLI

Stjórn náttúruverndarmála.

13. gr.

Yfirstjórn ráðherra og hlutverk stofnana.

Ráðherra fer með yfirstjórn náttúruverndarmála. Ráðherra gefur út náttúruminjaskrá og gerir framkvæmdaáætlun til fimm ára í senn. Ráðherra ákveður friðlýsingu svæða og friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda og tekur jafnframt ákvörðun um breytingu og afnám friðlýsingar og friðunar.

Umhverfisstofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð umsýsluáætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál. Þá annast stofnunin undirbúning friðlýsinga, metur nauðsynlegar verndar-ráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og sér um kynningu tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar.

Náttúrufræðistofnun Íslands annast m.a. skráningu náttúruminja og mat á verndargildi þeirra, hefur umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og gerir tillögur um nýskráningar í hann sem og tillögur um minjar sem ástæða væri til að setja á framkvæmdaáætlun. Stofnunin ber ábyrgð á vöktun í samræmi við ákvæði laganna og skipuleggur framkvæmd hennar, veitir umsagnir samkvæmt lögum þessum, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um verkefni Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, þar á meðal fræðsluhlutverk þeirra.

14. gr.

Náttúruverndarumdæmi.

Landinu er skipt í náttúruverndarumdæmi eftir ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar.

Forstjóri Umhverfisstofnunar ræður umdæmislandverði og eru þeir starfsmenn Umhverfisstofnunar. Umdæmislandverðir hafa umsjón með náttúruvernd hver í sínu umdæmi samkvæmt nánari ákvörðun Umhverfisstofnunar, annast eftirlit í umboði stofnunarinnar og samskipti við náttúruverndarnefndir og náttúrustofur. Umdæmislandverðir skulu hafa háskólamenntun á sviði náttúrufræða.

15. gr.

Náttúruverndarnefndir.

Á vegum hvers sveitarfélags starfar þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd sem kjörin er af sveitarstjórn til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórn ákveður fjölda nefndarmanna. Sveitarstjórn velur jafnframt formann og setur nefndinni erindisbréf. Varamenn skulu kosnir með sama hætti. Sveitarstjórnir greiða kostnað sem hlýst af störfum náttúruverndarnefnda nema öðruvísi sé ákveðið. Umhverfisstofnun skal tilkynnt eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar um

kjör í náttúruverndarnefndir. Sveitarfélög geta haft samvinnu við nágrannasveitarfélög um kosningu náttúruverndarnefnda.

Náttúruverndarnefndir skulu vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál. Skulu þær stuðla að náttúruvernd hver á sínu svæði, m.a. með fræðslu um náttúru svæðisins og með því að fylgjast með ástandi hennar og þróun, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga. Verði nefndirnar varar við eitthvað sem nauðsynlegt er að bregðast við skulu þær tilkynna það viðeigandi stofnunum. Náttúruverndarnefndir veita umsagnir í samræmi við ákvæði laga þessara og geta gert tillögur um aðgerðir í þágu náttúruverndar til sveitarstjórna, Umhverfisstofnunar, Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins.

Náttúruverndarnefndir skulu leita aðstoðar og ráðgjafar Umhverfisstofnunar þegar ástæða er til. Umhverfisstofnun skal sjá til þess að í boði séu námskeið um lög um náttúruvernd og hlutverk náttúruverndarnefnda fyrir fulltrúa nefndanna að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Stofnunin og fulltrúar náttúruverndarnefnda skulu halda a.m.k. einn sameiginlegan fund á ári. Náttúruverndarnefndir skulu veita Umhverfisstofnun yfirlit yfir störf sín með skýrslu í lok hvers árs og skal stofnunin gefa út leiðbeiningar um gerð skýrslunnar.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um hlutverk náttúruverndarnefnda og tengsl þeirra við náttúrustofur samkvæmt lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992.

16. gr.

Ráðgjafarnefnd og fagråd náttúruminjaskrár.

Ráðherra skipar ráðgjafarnefnd náttúruminjaskrár til fimm ára í senn. Skal nefndin skipuð sjö fulltrúum. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir þrjá fulltrúa en Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og það ráðuneyti sem fer með atvinnumál og jarðrænar auðlindir skipa einn fulltrúa hver. Ráðherra skipar formann án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Hlutverk ráðgjafarnefndar er að vera ráðherra til ráðgjafar um gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta) náttúruminjaskrár. Það ráðuneyti sem fer með umhverfismál annast umsýslu vegna starfs nefndarinnar. Kostnaður við störf ráðgjafarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra skipar fagråd náttúruminjaskrár til fimm ára í senn. Skal ráðið skipað átta fulltrúum. Umhverfisstofnun, Skógrækt ríkisins, Veiðimálastofnun, Hafrannsóknastofnunin, Fornleifavernd ríkisins, Samtök náttúrustofa og náttúru- og umhverfisverndarsamtök tilnefna einn fulltrúa hver. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Fulltrúar í fagráði náttúruminjaskrár og varamenn þeirra skulu hafa háskólamenntun á sviði náttúrufræða nema fulltrúi Fornleifaverndar ríkisins sem skal vera fornleifafræðingur eða hafa sambærilega menntun er lýtur að varðveislu menningarminja. Fagråd náttúruminjaskrár skal vera Náttúrufræðistofnun Íslands til ráðgjafar um gerð tillögu um minjar á náttúruminjaskrá, sbr. 2. mgr. 34. gr. Náttúrufræðistofnun Íslands annast umsýslu vegna starfs fagráðsins.

17. gr.

Umhverfisþing.

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

Á umhverfisþingi skal fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun. Til umhverfisþings skal boða alþingismenn, fulltrúa stofnana ríkis og sveitarfélaga og fulltrúa

atvinnulífs og frjálsra félagasamtaka sem hafa náttúru- og 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 ráðherra.

IV. KAFLI

Almannaréttur, útivist og umgengni.

18. gr.

Réttindi og skyldur almennings.

Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Rétti þessum fylgir skylda til að ganga vel um náttúru landsins.

Á ferð sinni um landið skulu menn sýna landeiganda og öðrum rétthöfum fulla tillitssemi, virða hagsmuni þeirra, m.a. vegna búpenings og ræktunar, þar á meðal skógræktar og landgræðslu, og fylgja leiðbeiningum þeirra og fyrirmælum varðandi ferð og umgengni um landið.

Fara skal eftir merktum leiðum og skipulögðum stígum og vegum eftir því sem auðið er, hlífa girðingum, fara um hlið eða stiga þegar þess er kostur og ef farið er um lokuð hlið skal loka þeim eftir að gengið hefur verið um þau. Forðast skal að valda öðrum óþægindum og truflun með hávaða. Skyllt er að gæta fyllsta hreinlætis og skilja ekki eftir sorp eða úrgang á áningarstað eða tjaldstað.

Sérstök aðgát skal höfð í nánd við búsmala, selalátur, varplönd fugla, veiðisvæði og veiðistaði. Forðast skal að eyða eða spilla gróðri með mosa-, lyng- eða hrisrifi eða á annan hátt.

För manna um landið er ekki á ábyrgð eiganda lands eða rétthafa að öðru leyti en því sem leiðir af ákvæðum annarra laga og almennum skaðabótareglum.

19. gr.

Umferð gangandi manna.

Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og stiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar.

För um ræktað land, sbr. 18. tölul. 5. gr., og dvöl þar er háð samþykki eiganda þess eða rétthafa. Sama gildir um skógræktarsvæði í byggð sem ekki eru í eigu eða umsjá ríkis eða sveitarfélaga, önnur en náttúrulega birkiskóga og kjarr. Sé skógrækt styrkt með opinberu fé skal kveða svo á í samningi við eiganda eða rétthafa lands að hann tryggji almenningi með reglum sem hann setur frjálsa för um landið eftir að fyrstu stígum skógræktar er lokið.

20. gr.

Umferð hjólandi manna og ríðandi.

Þegar farið er á reiðhjólum um landið skal fylgt vegum og skipulögðum reiðhjólástígum eins og kostur er.

Þegar farið er ríðandi um landið skal fylgt skipulögðum reiðstígum eins og kostur er. Bannað er að reka hrossastóð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljótist af eða hætta skapist á náttúruspjöllum.

Á ferð um hálendi og önnur lítt gróin svæði skulu menn hafa tiltækt nægilegt aðflutt fôður fyrir hross sín.

Heimilt er mönnum, að fengnu leyfi eiganda eða rétthafa eignarlands þegar við á, að slá upp aðhöldum eða næturhólfum fyrir hross, enda valdi það ekki spjöllum á náttúru landsins. Á hálendi skal þeim valinn staður á ógrónu landi sé þess kostur.

Þegar farið er á hestum um eða höfð viðdvöl með hross á náttúruverndarsvæði, sbr. XIV. kafla, þar sem starfandi er landvörður eða umsjónaraðili skal haft samráð við hann.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um umferð hjólandi og ríðandi manna og rekstur hrossa.

21. gr.

Umferð um vötn.

Öllum er heimil för um vötn, einnig þegar þau eru ísilögð, með þeim takmörkunum sem lög kveða á um. Einnig er öllum heimilt að nota vötn til sunds og baða þar sem landeiganda er meinlaust en forðast skal að setja sápuefni í vatnið.

Heimilt er að fara á bátum um öll skipgeng vötn. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um almennar takmarkanir við umferð vélknúinna báta og annarra vélknúinna farartækja um vötn og vatnasvæði. Umhverfisstofnun getur takmarkað eða bannað umferð um vatn ef nauðsynlegt þykir til verndar náttúru eða lífríki. Slíkar ákvarðanir eru háðar staðfestingu ráðherra og skal birta þær í B-deild Stjórnartíðinda.

Allir sem um vötn fara eða nota þau til sunds og baða hafa rétt til þeirra afnota af vatnsbökkum sem nauðsynleg eru vegna umferðar um vatnið en gæta skulu þeir varkárni og forðast að valda skemmdum á landi, mannvirkjum eða veiðitækjum í vatni eða við það.

22. gr.

Heimild til að tjalda.

Við alfaraleið í byggð er heimilt, sbr. þó 2. málsl. 1. mgr. 19. gr., að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, en leita skal leyfis landeiganda eða annars rétthafa áður en tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ og ætíð ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða eða ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.

Við alfaraleið í óbyggðum, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld.

Tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað er einungis heimilt að nota á skipulögðum tjaldsvæðum og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka á og ekki er hætta á skemmdum á náttúrunni.

Után alfaraleiðar, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður göngutjöld nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði.

Á ræktuðu landi, sbr. 18. tölul. 5. gr., má aðeins slá upp tjöldum með leyfi eiganda þess eða rétthafa.

Þegar tjaldað er skal ætíð virða ákvæði 31. gr. um bann við akstri utan vega og gæta þess að valda ekki skemmdum á vettvangi.

23. gr.

Takmarkanir á heimild til að tjalda.

Eigandi lands eða rétthafi getur takmarkað eða bannað að tjöld séu reist þar sem veruleg hættu er á að náttúra landsins geti beðið tjón af.

Hafi eigandi lands eða rétthafi útbúið sérstakt tjaldsvæði á landi sínu er honum heimilt að beina fólki þangað og taka gjald fyrir veitta þjónustu þar.

24. gr.

Skipulegar hópferðir.

Þegar skipulagðar eru hópferðir í atvinnuskyni um eignarlönd skal hafa samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð manna og dvöl á landi hans.

Eftir því sem við verður komið skal tjalda á skipulögðum tjaldsvæðum sé gert ráð fyrir að gista í tjöldum í slíkum ferðum.

25. gr.

Takmörkun umferðar.

Umhverfisstofnun getur í verndarskyni takmarkað umferð eða lokað svæðum í óbyggðum ef hættu er á verulegu tjóni af völdum ágangs á svæðið. Skal stofnunin gera grein fyrir fyrirhugaðri lokun í skýrslu skv. 2. mgr. 77. gr. Slíkar ákvarðanir eru háðar staðfestingu ráðherra og skal birta þær með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein skal endurmeta árlega.

Ef sérstakar aðstæður skapast þar sem veruleg hættu er á tjóni af völdum óvenjumikillar umferðar eða vegna sérstaklega viðkvæms ástands náttúru getur Umhverfisstofnun ákveðið að takmarka umferð eða loka viðkomandi svæði tímabundið fyrir ferðamönnum. Ef um eignarland er að ræða skal haft samráð við eiganda lands eða rétthafa áður en ákvörðun er tekin. Takmörkunin eða lokunin skal að jafnaði ekki standa lengur en tvær vikur en ef nauðsyn krefur er heimilt að framlengja hana að fenginni staðfestingu ráðherra. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein skal birta í dagblöðum og útvarpi og á vefsíðum Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar.

26. gr.

Girðingar.

Óheimilt er að setja niður girðingu á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Þegar girða þarf yfir forna þjóðleið eða skipulagðan göngu-, hjólreiða- eða reiðstíg skal sá sem girðir hafa þar hlið á girðingu. Heimilt er að hafa göngustiga í stað hliðs þegar girt er yfir skipulagðan göngustíg.

Skylt er að halda girðingu svo vel við að mönnum og skepnum stafi ekki hættu af. Að öðru leyti fer um girðingar, viðhald þeirra og upptöku eftir girðingarlögum, vegalögum og eftir atvikum öðrum lögum.

27. gr.

Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs.

Í þjóðlendum er öllum heimilt að tína ber, sveppi, fjallagrös og jurtir og einnig söl, þang, þara og annan fjörugróður í fjörum.

Í eignarlöndum er tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs háð leyfi eiganda lands eða rétthafa. Þó er mönnum heimilt að tína til neyslu á vettvangi.

Heimildir skv. 1. og 2. mgr. ná ekki til jurta í A- og B- hluta náttúruvinjaskrár.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni, m.a. um að tilkynna skuli Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað og heimild Umhverfisstofnunar til að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða. Ákvarðanir um bann eða takmarkanir á tínslu einstakra tegunda eða á afmörkuðum svæðum skulu háðar staðfestingu ráðherra og skulu birtar með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um notkun tækja og verkfæra til tínslu jarðargróðurs samkvæmt þessari grein. Er honum heimilt að leggja bann við notkun þeirra ef hætta er á að hún valdi spjöllum á náttúru landsins.

28. gr.

Meðferð elds.

Óheimilt er að kveikja eld á víðavangi þar sem almannahætta getur stafað af eða hætt er gróðri, dýralífi eða mannvirkjum. Skylt er hverjum þeim sem ferðast um að gæta ýtrustu varkárni í meðferð elds og eldunartækja.

Sá sem verður þess var að eldur er laus á víðavangi skal tafarlaust kveðja til slökkvilið eða aðra tiltæka hjálp.

Sá sem veldur tjóni með meðferð elds á víðavangi þannig að saknæmt sé ber fébótaábyrgð á því tjóni sem af hlýst.

Heimilt er ráðherra að kveða í reglugerð nánar á um meðferð elds samkvæmt þessari grein.

29. gr.

Úrlausn um ólögmætar hindranir.

Eiganda lands eða rétthafa er óheimilt að hindra almenning í að njóta þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í þessum kafla. Sá sem verður var við hindranir sem hann telur brjóta gegn þessum réttindum getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar um þær. Sama rétt hafa útivistarsamtök og náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Úrlausn Umhverfisstofnunar má skjóta til ráðherra.

Umhverfisstofnun getur beitt úrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögmætar hindranir séu fjarlægðar. Stofnunin getur einnig lagt fyrir eiganda eða rétthafa að setja stiga eða hlið á girðingu ef hún hindrar för fólks sem heimil er samkvæmt ákvæðum kaflans, t.d. um vatns-, ár- eða sjávarbakka. Umhverfisstofnun skal hafa samráð við byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags vegna aðgerða sem einnig kunna að falla undir valdsvið hans.

30. gr.

Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar.

Til stuðnings við útivist geta sveitarfélög, Umhverfisstofnun eða einstakar náttúruverndarnefndir gengist fyrir að halda opnum göngustígum, strandsvæðum til sjóbaða, vatnsbökkum og öðrum stígum og svæðum sem ástæða er til að halda opnum til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar; enn fremur sett upp göngubrýr, hlið og göngustiga og afmarkað tjaldsvæði og gert annað það er þurfa þykir í þessu skyni. Heimildin nær einnig til þess að merkja leiðir á óræktuðu landi, nema svæðum þar sem umferð er takmörkuð skv. 2.

málsl. 1. mgr. 19. gr. Þess skal gætt við undirbúning framkvæmda að þær falli sem best að svipmóti lands.

Framkvæmdir samkvæmt þessari grein eru háðar samþykki eiganda eða réttihafa lands. Þó er samþykki ekki skilyrði fyrir merkingu leiða á öræktuðu landi en áskilið að samráð sé haft við eiganda lands eða réttihafa.

V. KAFLI

Akstur utan vega.

31. gr.

Akstur utan vega.

Bannað er að aka vélknúnum ökutækjum utan vega. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega utan þéttbýlis svo fremi jörð sé frosin og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Heimilt er að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við veg ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysaþættu, þó þannig að samræmist ákvæðum umferðarlaga og fyrirmælum yfirvalda er varða umferðaröryggi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa. Ráðherra skal, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, kveða í reglugerð á um undanþágur frá banni skv. 1. másl. 1. mgr., m.a. vegna starfa manna við landbúnað, landgræðslu og heftingu landbrots, landmælingar, línu- og vegalagnir, lagningu veitukerfa og rannsóknir. Umhverfisstofnun er einnig heimilt að veita undanþágur vegna annarra sérstakra aðstæðna og skal ráðherra í reglugerð samkvæmt grein þessari kveða á um nánari skilyrði fyrir veitingu þeirra. Í þeim tilvikum sem heimild er til aksturs utan vega er ökumanni skylt að gæta sérstakrar varkárni og forðast að valda náttúruspjöllum. Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, takmarkað eða bannað akstur á jöklum og frosinni og snævi þakinni jörð þar sem hættu er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

Ólögsmætur akstur utan vega varðar refsingu, sbr. 91. gr.

Sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í auglýsingu um friðlýsingu svæðis eða í umsýsluáætlun fyrir svæðið ganga framur undanþágum frá banni við akstri utan vega skv. 1. og 2. mgr.

32. gr.

Kortagrunnur um vegi og vegslóða.

Ráðherra skal í reglugerð kveða á um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum um. Gerð kortagrunnsins skal vera í höndum Landmælinga Íslands sem jafnframt annast uppfærslu hans í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Ráðherra staðfestir kortagrunninn og skal útgáfa hans auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Upplýsingar úr kortagrunninum skulu veittar án endurgjalds og skulu Landmælingar Íslands sjá til þess að þær séu aðgengilegar. Í reglugerð um gerð kortagrunns skal kveða á um samráð við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila sem og um kynningu grunnsins.

Við mat á því hvort tilteknir vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda uppblæstri eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig má líta til þess hvort um greinilegan og varanlegan vegslóða sé að ræða og hvort löng hefð sé fyrir akstri á honum. Heimilt er ráðherra að ákveða að umferð á tilteknum vegslóðum skuli takmarka við ákveðnar gerðir ökutækja, vissa tíma eða við akstur vegna ákveðinna starfa.

Upplýsingar um vegslóða í kortagrunni fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

Eftir útgáfu kortagrunns skv. 1. mgr. skulu útgefendur vegakorta, þar á meðal stafrænna korta fyrir GPS-tæki og álíka búnað, sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunninn. Ef á þessu verður misbrestur er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að útgefendur hætti dreifingu vegakorta sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum og að þeir innkalli þau frá öðrum dreifingaradílum. Verði útgefendur ekki við áskorun stofnunarinnar innan tilskilins frests er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 3. mgr. 87. gr.

VI. KAFLI Náttúruminjaskrá.

33. gr.

Náttúruminjaskrá.

Ráðherra gefur út náttúruminjaskrá á fimm ára fresti og birtir með auglýsingu í Stjórnartíðindum. Ráðherra getur ákveðið að í auglýsingunni verði vísað til rafrænnar útgáfu greinargerðar um ítarupplýsingar um minjar á skránni. Birta má hvenær sem er ákvarðanir um nýskráningu náttúruminja á skrána og ákvarðanir um friðlýsingu eða friðun.

Náttúruminjaskrá skiptist í þrjá hluta:

1. A-hluti: Skrá yfir friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum, sbr. VIII. kafli og 54. og 55. gr., og friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir, sbr. 58. gr.
2. B-hluti: Framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem ákveðið hefur verið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.
3. C-hluti: Skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða.

Auk þess skal birta í náttúruminjaskrá yfirlitskort sem sýna staðsetningu og útbreiðslu jarðminja og vistkerfa sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr.

Í náttúruminjaskrá skal náttúruminum lýst, þar á meðal sérkennum þeirra, verndargildi og afmörkun. Skránni skal fylgja greinargerð þar sem koma skulu fram ítarupplýsingar um minjar á skránni.

34. gr.

Endurskoðun náttúruminjaskrár.

Ráðherra annast endurskoðun náttúruminjaskrár, þar á meðal gerð framkvæmdaáætlunar til næstu fimm ára í samráði við ráðgjafarnefnd náttúruminjaskrár.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og gerir tillögu til ráðherra, í samráði við fagråd náttúruminjaskrár, m.a. um nýskráningar sem og tillögu um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Við gerð tillögu samkvæmt þessari málsgrein skal Náttúrufræðistofnun Íslands leita eftir ábendingum frá sveitarstjórn-um, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum. Stofnuninni er heimilt að leita eftir tillögum fleiri aðila.

35. gr.

Val minja á náttúruminjaskrá.

Til grundvallar vali svæða eða annarra náttúruminja í C-hluta náttúruminjaskrár skal leggja mat á verndargildi þeirra og verndarþörf. Við valið skal taka mið af markmiðsákvæðum 1.–3. gr. laganna. Þegar verndargildi er metið skal m.a. leggja áherslu á auðgi, fjöl-

breytni, fágæti, stærð svæða og samfellu, upprunaleika og vísindalegt, menningarlegt, fagurfræðilegt og táknrænt gildi.

Við gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta) skal lögð áhersla á að byggja upp skipulagt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið 2. og 3. gr. náist. Við val minja á áætlunina skal, auk þeirra þátta sem taldir eru upp í 1. mgr., líta til eftirtalinna atriða:

- a. hversu mikil hætta er á að minjunum verði raskað,
- b. hvers konar minjum brýnast er að bæta í net verndarsvæða hverju sinni,
- c. gildis minjanna miðað við aðrar í sama flokki náttúruminja,
- d. mikilvægis svæðis til útivistar,
- e. annarra hagsmuna sem varða svæðið.

Að því er varðar vistgerðir skal jafnframt taka tillit til þess:

- a. hvort vistgerðin sé mikilvæg fyrir friðaðar tegundir,
- b. hvort vistgerðin gegni veigamiklu hlutverki í viðhaldi sterkra stofna mikilvægra tegunda,
- c. hvort vistgerðin sé í útrýmingarhættu eða yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum,
- d. hvort verulegur hluti útbreiðslusvæðis vistgerðinnar í Evrópu eða á heimsvísu sé á Íslandi.

Að því er varðar tegundir skal jafnframt taka tillit til þess:

- a. hvort tegundin sé í útrýmingarhættu eða yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum,
- b. hvort tegundin sé ábyrgðartegund,
- c. hvort um sé að ræða einlenda tegund eða sérstök afbrigði sem einungis er að finna hér á landi.

Ráðherra felur Umhverfisstofnun að meta nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og kostnað við þær.

36. gr.

Kynning og málsmeðferð.

Ráðherra leggur fram tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og skal Umhverfisstofnun annast kynningu á þeim þætti hennar sem snýr að framkvæmdaáætlun og nýskráningum í C-hluta. Í tillögu að framkvæmdaáætlun skal gerð grein fyrir helstu áhrifum hennar á þau svæði sem hún tekur til og væntanlegum takmörkunum sem hún mun hafa í för með sér.

Tillagan skal auglýst í dagblaði sem gefið er út á landsvísu og í Lögbirtingablaðinu og jafnframt kynnt á heimasíðu Umhverfisstofnunar. Í auglýsingu skal tilgreina hvar tillagan sé aðgengileg og skal öllum gefinn kostur á að gera athugasemdir við hana innan ákveðins frests sem skal ekki vera skemmri en átta vikur frá birtingu auglýsingar. Tekið skal fram í auglýsingu hvert skuli skila athugasemdum. Tillagan skal jafnframt send sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum til umsagnar sem og öðrum opinberum aðilum og hagsmunasamtökum eftir því sem ástæða þykir til. Einnig skal senda tillöguna þeim aðilum sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta vegna hennar. Skal umsagnarfrestur vera jafnlangur og getið er í auglýsingu um tillöguna.

Eftir að kynningartíma lýkur tekur Umhverfisstofnun saman umsögn um framkomnar athugasemdir og skilar til ráðherra. Umhverfisstofnun skal gera þeim aðilum sem gerðu athugasemdir við tillöguna grein fyrir umsögn sinni um þær.

Fara skal með tillögur um einstakar nýskráningar í C-hluta náttúruminjaskrár svo sem greinir í 2. og 3. mgr.

Ráðherra getur í reglugerð sett nánari fyrirmæli um náttúruminjaskrá, m.a. um efni greinargerðar, birtingu skrárinnar og endurskoðun.

37. gr.

Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá.

Um réttaráhrif friðlýsingar er kveðið í VII. og VIII. kafla. Um réttaráhrif friðunar vistgerða, vistkerfa og tegunda er kveðið í X. kafla.

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 þar til auglýsing um friðlýsingu eða friðun hefur verið birt en verði ekki af friðlýsingu eða friðun innan fimm ára fellur það niður. Um veitingu undanþága frá banni samkvæmt þessari málsgrein fer skv. 41. gr. að breyttu breytanda. Um náttúruminjar á B-hluta náttúruminjaskrár gilda að öðru leyti ákvæði 3. og 4. mgr.

Óheimilt er að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Við afgreiðslu umsókna um leyfi skal gæta ákvæða 4.–6. mgr. 57. gr.

Sýna skal sérstaka aðgæslu gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á C-hluta náttúruminjaskrár til að koma í veg fyrir að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þeirra versni.

Ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að jörðum og öðrum landareignum sem eru að hluta eða öllu leyti á náttúruminjaskrá að þeim aðilum frágengnum sem veittur er forkaupsréttur með jarðalögum. Skal frestur ríkissjóðs til að svara forkaupsréttartilboði vera 60 dagar frá því tilboðið barst. Að öðru leyti gilda um forkaupsréttinn ákvæði jarðalaga.

VII. KAFLI

Friðlýsing svæða.

38. gr.

Friðlýsing.

Til að stuðla að markmiðum laga þessara getur ráðherra friðlýst landsvæði, einstakar náttúrumyndanir, náttúruminjar í hafi, vatnasvæði og heildstæð vatnakerfi í samræmi við ákvæði þessa kafla, sbr. og VIII. kafla og 54. og 55. gr. Samráð skal haft við þann ráðherra sem fer með málefni er varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotnsins um friðlýsingu náttúruminja í hafi sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins.

Ákvarðanir um friðlýsingar skal ráðherra byggja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. Það gildir þó ekki um friðlýsingu skv. 54. gr. Ráðherra er heimilt að ákveða friðlýsingu í samráði við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag þótt ekki sé gert ráð fyrir henni á framkvæmdaáætlun. Áður skulu friðlýsingaráformin þó kynnt í samræmi við 2. og 3. mgr. 36. gr.

Hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja eru óheimilar nema samkvæmt undanþágu, sbr. 41. gr.

Það varðar refsingu skv. 91. gr. að spilla friðlýstum náttúruminum.

39. gr.

Undirbúningur friðlýsingar.

Umhverfisstofnun annast undirbúning friðlýsingar, sbr. þó 2. mgr. 52. gr. Leita skal samráðs við Hafrannsóknastofnunina við undirbúning friðlýsingar í hafi og við Fornleifa-vernd ríkisins við undirbúning friðlýsingar landslagsverndarsvæðis á grundvelli menningarlegs gildis.

Umhverfisstofnun skal gera drög að friðlýsingarskilmálum og leggja fyrir landeigendur og aðra réttthafa lands, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta. Jafnframt skal kynna landeigendum og öðrum rétthöfum lands rétt til bóta skv. 42. gr. Frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu skal vera þrjú mánuðir.

Umhverfisstofnun er heimilt að semja við landeiganda eða réttthafa um að hann taki þátt í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tilteknar aðgerðir gegn þóknun. Slíka samninga er einnig heimilt að gera við náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Samningar samkvæmt þessari málsgrein eru háðir staðfestingu ráðherra.

Ákvörðun um friðlýsingu skal tekin í formi auglýsingar sem birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Auglýsing felur í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum rétthöfum þess landsvæðis sem friðlýsing tekur til. Skal gætt ákvæða stjórnsýslulaga við undirbúning og birtingu hennar gagnvart þessum aðilum.

40. gr.

Efni auglýsingar um friðlýsingu.

Í auglýsingu um friðlýsingu skal gera grein fyrir markmiði með friðlýsingu, þeim náttúruminum sem stefnt er að því að varðveita og verndargildi þeirra. Auglýsingu um friðlýsingu svæðis skal fylgja kort sem sýnir afmörkun þess. Við afmörkun svæðis skal taka mið af markmiði friðlýsingarinnar. Ef um er að ræða verndarsvæði í hafi skal jafnframt tiltaka hvort friðlýsingin nái til hafsbots, lífríkis og/eða vatnsbols. Í auglýsingu skal gera grein fyrir því hvernig friðlýsingin stuðli að því að ná markmiðum laganna og eftir atvikum uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.

Innan þeirra marka sem hverjum friðlýsingarflokki eru sett getur ráðherra í auglýsingu kveðið nánar á um takmarkanir sem leiða af friðlýsingunni, m.a. á umferðarrétti, notkun veiðiréttar og framkvæmdum. Heimilt er ráðherra að ákveða að afla skuli leyfis Umhverfisstofnunar til athafna og framkvæmda sem áhrif geta haft á verndargildi viðkomandi svæðis, og um heimild stofnunarinnar til að setja skilyrði fyrir slíkum leyfum, ef það er nauðsynlegt til að tryggja að markmið verndarinnar náist. Setja má mismunandi reglur fyrir einstaka hluta friðlýsts svæðis. Ráðherra getur falið Umhverfisstofnun að setja reglur um umferðarrétt manna í umsýsluáætlun fyrir viðkomandi svæði, sbr. 81. gr., sem og um heimildir til að tjalda. Hafi verið gerður samningur skv. 3. mgr. 39. gr. skal geta þess í auglýsingu.

41. gr.

Undanþága frá ákvæðum friðlýsingar.

Ráðherra getur, að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar, veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar:

- a. ef það stríðir ekki verulega gegn markmiði friðlýsingarinnar og hefur óveruleg áhrif á verndargildi þeirra náttúruminja sem friðlýsingin beinist að, eða
- b. ef öryggissjónarmið eða mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess.

Umsókn um undanþágu skv. 1. mgr. skal fylgja greinargerð um áhrif fyrirhugaðra athafna eða framkvæmdar á verndargildi náttúruminjanna. Við mat skv. b-lið 1. mgr. skal leggja áherslu á þýðingu viðkomandi svæðis í neti verndarsvæða og eftir atvikum hvort unnt er að stofna samsvarandi verndarsvæði annars staðar. Heimilt er að binda heimild til undanþágu skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á verndargildi minjanna. Ef framkvæmd leiðir til þess að verndargildi friðlýsts svæðis fer förgörðum er heimilt að krefja framkvæmdaraðila, að því marki sem sanngjarnt er, um greiðslu kostnaðar vegna stofnunar nýs verndarsvæðis.

42. gr.

Réttur til bóta.

Landeigandi eða rétthafi lands skal eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir ef friðlýsing eða ákvörðun skv. 2. mgr. 37. gr. hindrar nýtingu hans á landinu eða gerir hana til muna erfiðari. Ef um er að ræða nýtingu sem leyfis er krafist til gildir réttur til bóta einungis ef leyfið er fengið áður en framkvæmdaáætlun (B-hluti náttúruminjaskrár) sem gerir ráð fyrir friðlýsingu svæðisins er kynnt, sbr. 2. mgr. 36. gr.

Landeigendur og aðrir rétthafar sem telja sig eiga rétt til bóta skv. 1. mgr. skulu bera fram bótakröfu við ráðherra innan þriggja mánaða frá birtingu ákvörðunar um friðlýsingu eða ákvörðunar skv. 2. mgr. 37. gr. Ráðherra getur að beiðni hlutaðeigandi ákveðið að framlengja frestinn.

Ef ekki næst samkomulag um bætur skal ákveða þær með eignarnámsmati.

43. gr.

Heimild til eignarnáms.

Ráðherra er heimilt að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögum þessum. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir almennum reglum.

44. gr.

Afnám eða breyting friðlýsingar.

Afnám friðlýsingar eða breyting sem felur í sér að dregið er úr vernd viðkomandi náttúruminja er aðeins heimil:

- a. ef verndargildi minjanna eða svæðisins hefur rýrnað svo að forsendur eru ekki lengur fyrir friðlýsingunni eða
- b. ef mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess.

Ráðherra tekur ákvörðun um afnám eða breytingu friðlýsingar en áður skal liggja fyrir mat á áhrifum hennar. Leita skal umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar, viðkomandi náttúruverndarnefndar, náttúruverndarsamtaka og eftir atvikum annarra fagstofnana. Við mat skv. b-lið 1. mgr. skal leggja áherslu á þýðingu friðlýsts svæðis í neti verndar-

svæða og hvort unnt er að stofna samsvarandi verndarsvæði annars staðar. Einnig skal taka mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.

Ákvörðun um afnám eða breytingu friðlýsingar samkvæmt þessari grein skal auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

VIII. KAFLI Flokkar friðlýstra svæða.

45. gr.

Náttúruvé.

Friðlýsa má svæði sem náttúruvé til að vernda náttúruleg þróunarferli, vistkerfi, fjölbreytni eða ákveðnar tegundir og/eða jarðfræðileg fyrirbæri sem eru sérstök eða einstök á lands- eða heimsvísu eða í Evrópu eða óvenju viðkvæm.

Friðlýsingin skal miða að því að standa vörð um náttúrulegt ástand svæðisins og þróun þess eftir eigin lögmálum. Náttúruvé eiga að geta þjónað sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.

Heimilt er að takmarka mjög aðgang að náttúruvéum og banna allar athafnir sem spillt geta markmiði verndarinnar.

Stofnun náttúruvé á eignarlandi er háð samþykki landeiganda. Náist ekki samkomulag má beita eignarnámi, sbr. 43. gr.

46. gr.

Óbyggð víðerni.

Friðlýsa má sem óbyggð víðerni stór landsvæði þar sem ummerkja mannsins gætir lítið sem ekkert og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum. Óbyggð víðerni skulu vera a.m.k. 25 km² að stærð og að jafnaði vera í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Friðlýsingin skal miða að því að varðveita einkenni svæðisins, t.d. að viðhalda fjölbreyttu og óvenjulegu landslagi, víðsýni og/eða vernda heildstæð stór vistkerfi, og tryggja að núlifandi og komandi kynslóðir geti notið þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja.

Landsvæði óbyggðra víðerna skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.

47. gr.

Þjóðgarðar.

Friðlýsa má sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag. Þegar tekin er ákvörðun um stofnun þjóðgarðs skal einnig líta til mikilvægis svæðisins í menningarlegu eða sögulegu tilliti.

Friðlýsingin skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til úti- vistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni.

Í þjóðgördum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Frjálsa för fólks samkvæmt almannarétti er aðeins hægt að takmarka á afmörkuðum svæðum í þjóð-

görðum þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarminjar eða jarðminjar.

Landsvæði þjóðgarða skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.

48. gr.

Náttúruvætti.

Friðlýsa má einstakar náttúrumyndanir sem ástæða þykir til að varðveita sökum fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna og kallast þau náttúruvætti. Náttúruvætti geta t.d. verið fossar, eldstöðvar, hellar og drangar, svo og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og berggerða, eða lífræn fyrirbæri sem eru einstök og skera sig úr umhverfinu. Friðlýsingin skal jafnframt ná til svæðis kringum náttúrumyndanirnar svo sem nauðsynlegt er til þess að þær fái notið sín.

49. gr.

Friðlönd.

Friðlýsa má afmörkuð landsvæði sem friðlönd til að vernda tiltekna vistgerðir og búsvæði og styrkja verndun tegunda lífvera sem eru sjaldgæfar eða í hættu samkvæmt útgefnum válistum eða til að vernda lífríki sem er sérstaklega fjölbreytt eða sérstætt.

Í auglýsingu um friðlýsingu er heimilt að kveða á um aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að hlúa að og mæta þörfum tegunda sem verndin beinist að eða til að viðhalda búsvæðum eða vistgerðum. Takmarka má umferð um friðlönd á vissum tímum árs eða á tilteknum stöðum ef það er nauðsynlegt til að ná markmiði friðlýsingarinnar.

50. gr.

Landslagsverndarsvæði.

Friðlýsa má landsvæði til verndar landslagi sem:

- a. þykir sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis,
- b. talið er sérstætt eða fágætt á svæðis-, lands- eða heimsvísu eða
- c. skipar mikilvægan sess í vitund þjóðarinnar.

Friðlýsingin skal miða að því að varðveita sérkenni og einkenni landslagsins, fagurfræðilegt og menningarlegt gildi þess. Ef um er að ræða svæði þar sem hefðbundnar nytjar eru forsenda fyrir því að varðveita einkenni landslagsins skal friðlýsingin jafnframt miða að því að tryggja að þeim verði haldið við.

Halda má áfram starfsemi sem stunduð er á svæðinu en gæta skal ákvæða 1. málsl. 2. mgr. við útfærslu og þróun hennar. Mannvirki sem heimilað er að reisa á svæðinu skal skipuleggja og hanna þannig að þau falli sem best að svipmóti lands. Ekki er heimilt að takmarka för gangandi manna um landslagsverndarsvæði umfram það sem leiðir af ákvæðum IV. kafla.

51. gr.

Náttúruminjar í hafi.

Ákvæði VII. og VIII. kafla gilda einnig, eftir því sem við á, um náttúruminjar í hafi.

52. gr.

Fólkvangar.

Að frumkvæði hlutaðeigandi sveitarfélags eða sveitarfélaga og að fengnu álitum Umhverfisstofnunar er heimilt að friðlýsa landsvæði til útivistar og almenningsnota sem fólkvang. Skal verndun svæðisins miða að því að auðvelda almenningi aðgang að náttúru og tengdum menningarminjum í nánd við þéttbýli til útivistar, náttúruskoðunar og fræðslu.

Umhverfisstofnun annast undirbúning stofnunar fólkvangs í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög.

Landsvæði fólkvanga skulu vera í eigu sveitarfélags nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli sveitarfélags og landeigenda.

53. gr.

Starfsemi og framkvæmdir utan friðlýsts svæðis.

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. Um aðra starfsemi og framkvæmdir gildir aðgæsluskylda skv. 6. gr.

IX. KAFLI

Friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða og fleira.

54. gr.

Friðlýsing svæða í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Svæði sem falla í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hefur samþykkt skal friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.

Friðlýsingin felur í sér að orkuvinnsla og orkurannsóknir eru óheimilar á viðkomandi svæði.

55. gr.

Friðlýsing heilla vatnakerfa.

Heimilt er ráðherra að friðlýsa heil vatnakerfi, þar á meðal lindasvæði og lítt snortin og ómiðluð vatnasvið. Áskilið er að viðkomandi svæði hafi ekki verið flokkað í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Friðlýsing getur m.a. miðað að því að varðveita vatnslindir til framtíðar, tryggja náttúrulega ferla og vatna- og vistfræðilega samfellu á tilteknu vatnasviði og standa vörð um ásýnd og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnasviða.

Óheimilt er að nýta svæði sem friðlýst eru samkvæmt þessari grein til orkuframleiðslu og allar framkvæmdir sem raskað geta viðkomandi vatnakerfi eru bannaðar. Ráðherra getur sett nánari ákvæði um framkvæmdir, vatnstöku og aðra nýtingu í auglýsingu, sbr. 40. gr.

56. gr.

Vernd bakkagróðurs.

Við vatnsnýtingu og framkvæmdir í eða við vötn skal leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn og haga mannvirkjum og framkvæmdum þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsins.

X. KAFLI

Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda.

57. gr.

Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja.

Eftirtalin vistkerfi njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr., sbr. og c-lið 3. gr.:

- a. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, 10.000 m² að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur,
- b. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, svo og leifar slíkra skóga.

Eftirtaldar jarðminjar njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 3. gr.:

- a. eldvörp, eldhraun, gervígigar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,
- b. fossar og umhverfi þeirra í allt að 200 metra radíus frá fossbrún,
- c. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

Óheimilt er að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggi staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Ef um er að ræða röskun birkiskóga, sbr. b-lið 1. mgr., skal einnig leita umsagnar Skógræktar ríkisins.

Við mat á leyfisumsókn skal líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega gangi hún gegn álitum umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufrýrbæri sem verða fyrir röskun.

Senda skal Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúrufrýrbæri sem talin eru upp í 1. og 2. mgr. önnur en birkiskóga en Skógrækt ríkisins heldur skrá yfir þá. Stofnanirnar veita aðgang að skránum í samræmi við reglur sem ráðherra setur.

58. gr.

Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda.

Til að ná markmiðum a-, b- eða c-liðar 2. gr. er ráðherra heimilt að gefa út auglýsingu um friðun tiltekinna vistkerfa, vistgerða eða tegunda og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda. Friðun getur náð til landsins alls eða til afmarkaðra landsvæða eða hafsvæða. Í auglýsingunni getur ráðherra afmarkað að öðru leyti umfang friðunarinnar og kveðið nánar á um takmarkanir sem af henni leiða. Í auglýsingu um friðun tegundar getur ráðherra m.a. mælt fyrir um vernd búsvæða hennar. Samráð skal haft við þann ráðherra sem fer með málefni er varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotnsins um friðun sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins.

Ákvörðun um friðun skv. 1. mgr. skal ráðherra byggja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. Ef sérstakar aðstæður skapast sem leiða til skyndilegrar hnignunar vist-

kerfis, vistgerðar eða tegundar þannig að verulega víki frá markmiðum a-, b- eða c-liðar 2. gr. er Náttúrufræðistofnun Íslands skylt, í samráði við fagráð náttúruminjasráð, að taka til skoðunar hvort leggja skuli til friðun viðkomandi vistkerfis, vistgerðar eða tegundar. Að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands getur ráðherra gefið út auglýsingu í samræmi við 1. mgr. en áður skulu friðunaráformin þó kynnt í samræmi við 2. og 3. mgr. 36. gr.

Ráðherra getur felld úr gildi auglýsingu um friðun ef vísindaleg gögn sýna fram á að verndarstaða viðkomandi vistkerfis, vistgerðar eða tegundar hefur batnað þannig að samræmist markmiði 2. gr.

59. gr.

Réttaráhrif friðunar.

Öllum er skylt að sýna sérstaka aðgæslu og forðast að raska svæðum þar sem friðað vistkerfi eða friðaða vistgerð er að finna, skaða friðaðar tegundir eða raska búsvæðum þeirra. Náttúrufræðistofnun Íslands skal miðla upplýsingum til almennings um einkenni og útbreiðslusvæði friðaðra vistkerfa og vistgerða og einkenni og búsvæði friðaðra tegunda.

Við töku hvers kyns ákvarðana sem áhrif geta haft á friðuð vistkerfi, vistgerðir eða tegundir skulu stjórnvöld sýna sérstaka aðgát svo ekki verði gengið gegn markmiðum friðunarinnar. Áður en tekin er ákvörðun um framkvæmd sem felur í sér röskun friðaðs vistkerfis, friðaðrar vistgerðar eða búsvæðis friðaðrar tegundar, t.d. með veitingu framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis, skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar.

Við ákvarðanatöku skv. 2. mgr. skal leggja áherslu á mikilvægi framkvæmdastadans með tilliti til útbreiðslu og verndarstöðu vistkerfisins, vistgerðarinnar eða tegundarinnar í heild og hvort fullnægjandi vernd náist með því að vernda eða byggja upp aðra staði þar sem vistkerfið, vistgerðina eða tegundina er að finna. Framkvæmdaraðili skal taka sanngjarnan þátt í kostnaði við slíkar aðgerðir. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem miða að því að koma í veg fyrir eða draga úr röskun friðaðs vistkerfis eða vistgerðar eða búsvæðis friðaðrar tegundar.

Sendi skal Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi til framkvæmda sem fela í sér skerðingu á friðuðu vistkerfi eða vistgerð eða búsvæði friðaðrar tegundar.

60. gr.

Undanþága frá ákvæðum auglýsingar um friðun.

Telji landeigandi eða réttihafi að ákvæði auglýsingar um friðun valdi sér verulegu tjóni eða óhæfilegum vandkvæðum við nýtingu lands síns getur hann sótt um undanþágu ráðherra frá þeim eða farið fram á að viðkomandi svæði verði friðlýst sem friðland í samræmi við 49. gr. Ráðherra skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar um umsókn um undanþágu. Við afgreiðslu undanþágu skal leggja áherslu á þýðingu viðkomandi svæðis fyrir vistkerfið, vistgerðina eða tegundina sem í hlut á og eftir atvikum hvort unnt er að byggja upp samsvarandi verndarsvæði annars staðar.

61. gr.

Aðgerðaáætlun og samningar um umönnun.

Ef aðgerða er þörf til að ná ákjósanlegri verndarstöðu friðaðs vistkerfis, vistgerðar eða tegundar, sbr. 2. gr., eða viðhalda henni skal ráðherra leggja fram aðgerðaáætlun innan 12 mánaða frá gildistöku auglýsingar um friðun.

Heimilt er Umhverfisstofnun að semja við einstaka landeigendur eða rétthafa um að þeir taki þátt í umönnun friðaðs vistkerfis, vistgerðar eða tegundar með því að annast tilteknar aðgerðir gegn þóknun. Slíka samninga er einnig heimilt að gera við náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Samningar samkvæmt þessari málsgrein eru háðir staðfestingu ráðherra.

62. gr.

Steindir og steingervingar.

Ráðherra getur, að fenginni tillögu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn þess ráðuneytis er fer með jarðrænar auðlindir, mælt í reglugerð fyrir um vernd steinda, m.a. um heimild Umhverfisstofnunar til að banna eða takmarka töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum ef það er nauðsynlegt til að tryggja vernd þeirra. Ákvarðanir um bann eða takmarkanir á töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum skulu háðar staðfestingu ráðherra og skulu birtar með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Óheimilt er að nema brott eða losa steingervinga af fundarstað. Ráðherra getur þó að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands veitt undanþágu frá ákvæði þessu í þágu jarðfræðirannsókna og til töku sýna fyrir gestastofur og söfn.

XI. KAFLI

Framandi tegundir.

63. gr.

Innflutningur lifandi framandi lífvera.

Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.

Með umsókn um leyfi skv. 1. mgr. skal fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað og skal þar koma fram mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Ef lífverurnar eru fluttar til landsins í því augnamiði að dreifa þeim skal umsóknin taka bæði til innflutningsins og dreifingarinnar og skal þá einnig fylgja greinargerð skv. 3. mgr. 64. gr.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar sérfræðinganefndar skv. 4. mgr. um umsóknir um leyfi skv. 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem draga úr hættu á því að innflutningurinn hafi áhrif á lífríkið.

Ráðherra skipar til fjögurra ára í senn fimm manna nefnd sérfræðinga sem skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning og ræktun framandi tegunda og dreifingu lifandi lífvera. Náttúrufræðistofnun Íslands, Landbúnaðarháskóli Íslands og Líf- og umhverfisvísindastofnun Háskóla Íslands tilnefna einn fulltrúa hver, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins tilnefna sameiginlega einn fulltrúa og Hafrannsóknastofnunin og Veiðimálastofnun tilnefna einn fulltrúa sameiginlega. Ráðherra skipar formann án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyriræmi um innflutning framandi tegunda, þar á meðal um áhættumat og um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi skv. 1. mgr. skuli veitt, svo og um störf sérfræðinganevndar skv. 4. mgr. Ráðherra getur að fengnum tillögum sérfræðinganevndarinnar ákveðið í reglugerð að banna innflutning tiltekinnna framandi tegunda og skal hann birta þar skrá yfir þær. Á sama hátt getur ráðherra ákveðið að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis skv. 1. mgr. og skal hann einnig birta skrá yfir þær.

64. gr.

Dreifing lifandi lífvera.

Óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar:

- a. að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna,
- b. 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.

Ekki þarf sérstakt leyfi skv. a-lið 1. mgr. ef leyfi hefur verið fengið skv. 63. gr. til að flytja viðkomandi lífverur til landsins í því augnamiði að dreifa þeim eða ef um er að ræða plöntur til landgræðslu og skógræktar sem heimilt er að flytja inn skv. 1. mgr. 63. gr.

Með umsókn um leyfi skv. 1. mgr. skal fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar sérfræðinganevndar skv. 4. mgr. 63. gr. um umsóknir um leyfi skv. 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem miða að því að draga úr áhrifum á lífríkið.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyriræmi um dreifingu lifandi lífvera, þar á meðal um þau atriði sem fram skulu koma í greinargerð skv. 3. mgr. og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi skv. 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið í reglugerð, að fenginni tillögu sérfræðinganevndar skv. 4. mgr. 63. gr., að vissum tegundum megi dreifa án leyfis enda sé ekki talin hætta á að þær ógni líffræðilegri fjölbreytni. Skal hann birta skrá yfir þær í reglugerðinni. Ráðherra getur á sama hátt ákveðið að banna dreifingu tiltekinnna tegunda og skal hann einnig birta skrá yfir þær.

65. gr.

Aðgæsluskylda.

Sá sem ber ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir að lífverurnar sleppi og dreifist.

Sá sem ber ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera skal gæta sérstakrar varúðar til að koma í veg fyrir að dreifingin dragi úr líffræðilegri fjölbreytni lífríkisins sem fyrir er.

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur, eða að þær dreifist út í náttúruna, skal grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir innflutning þeirra og dreifingu.

66. gr.

Tengsl við önnur lög.

Ákvæði 63. og 64. gr. gilda ekki um erfðabreyttar lífverur, sbr. lög nr. 18/1996, og lifandi smitefni, sbr. sóttvarnalög, nr. 19/1997.

Ákvæði um leyfisskyldu í 63. og 64. gr. hafa ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram.

67. gr.

Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur Umhverfisstofnun, að fenginni umsögn sérfræðinganevndar skv. 4. mgr. 63. gr., gripið til aðgerða til að koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra eða uppræta þær.

Aðgerðir skv. 1. mgr. geta ef nauðsynlegt er náð til þess að takmarka útbreiðslu ágengra framandi lífvera á eignarlöndum eða útrýma þeim. Við töku ákvörðunar um aðgerðir samkvæmt þessari málsgrein skal gæta ákvæða stjórnsýslulaga og hafa skal samráð við landeiganda, og eftir atvikum aðra réttihafa, um framkvæmd aðgerðanna.

XII. KAFLI

Skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira.

68. gr.

Gerð skipulagsáætlana.

Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefnda við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim.

Við gerð deiliskipulags á náttúruverndarsvæðum, á svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. og við álit um mat á umhverfisáhrifum skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnda.

Framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár er bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarstjórnir skulu, þegar við á, samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir framkvæmdaáætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar.

69. gr.

Hönnun mannvirkja.

Við hönnun vega, virkjana, verksmiðja og annarra mannvirkja skal þess gætt að þau falli sem best að svipmóti lands. Við mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu leyfisumsókna vegna slíkra framkvæmda skal taka afstöðu til þessa atriðis.

70. gr.

Ræktun.

Við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skal þess gætt að hún falli sem best að heildarsvipmóti lands og raski ekki náttúru- og menningarminjum. Við gerð áætlana, mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu umsókna vegna leyfisskyldrar ræktunar skal taka afstöðu til þessara atriða.

71. gr.

Áletranir á náttúrumyndanir.

Hvers konar áletranir á náttúrumyndanir eru óheimilar og varða refsingu skv. 91. gr.

72. gr.

Auglýsingar utan þéttbýlis.

Óheimilt er að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Þó er heimilt, að uppfylltum ákvæðum annarra laga, að setja upp látlausar auglýsingar um atvinnurekstur eða þjónustu eða vörur á þeim stað þar sem slík starfsemi eða framleiðsla fer fram. Við hönnun slíkra auglýsinga skal þess gætt að þær falli sem best að svipmóti lands.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um efni greinarinnar og úrskurðar um vafaatriði.

73. gr.

Eignir í hirðuleysi og eyðijarðir.

Óheimilt er að skilja eftir í hirðuleysi skip, bifreiðar, önnur tæki, áhöld, girðingaleifar eða aðra ámóta hluti eða láta byggingar eða önnur mannvirki grotna niður þannig að telja verði til lýta eða spjalla á náttúru.

XIII. KAFLI

Vöktun og eftirlit.

74. gr.

Vöktun.

Náttúrufræðistofnun Íslands ber ábyrgð á vöktun lykilorða íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum.

Náttúrufræðistofnun Íslands vinnur heildstæða áætlun um vöktun, sbr. 1. mgr., og skipuleggur framkvæmd hennar. Vöktunaráætlun fyrir friðlýst svæði skal vera hluti umsýsluáætlunar viðkomandi svæðis. Stofnunin getur haft samstarf við aðra aðila um vöktun. Henni er jafnframt heimilt að fela hæfum aðilum að annast tiltekna þætti vöktunar en um það skal gera samning þar sem m.a. er kveðið á um umfang verkefnisins og eftir atvikum um greiðslur fyrir það.

Náttúrufræðistofnun Íslands ber ábyrgð á birtingu niðurstaðna vöktunar og miðlar upplýsingum um þær.

75. gr.

Eftirlit Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara.

Í eftirlitshlutverki Umhverfisstofnunar felst m.a.:

- a. eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, að svo miklu leyti sem slíkt eftirlit er ekki falið öðrum með sérstökum lögum,
- b. eftirlit með náttúruverndarsvæðum, þar með talið með framkvæmdum á friðlýstum svæðum sem stofnunin hefur veitt leyfi eða undanþágu til,
- c. eftirlit með því að almannaréttur sé virtur,
- d. eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum í samvinnu við önnur stjórnvöld,
- e. eftirlit, í samvinnu við önnur stjórnvöld, með því að reglur um akstur utan vega séu virtar,
- f. eftirlit, í samvinnu við önnur stjórnvöld, með innflutningi lifandi framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit Umhverfisstofnunar.

76. gr.

Sérstakt eftirlit með framkvæmdum.

Telji Umhverfisstofnun nauðsynlegt að haldið verði uppi sérstöku eftirliti með framkvæmdum skal gera um það samkomulag við framkvæmdaraðila. Í samkomulaginu skal taka mið af innra eftirliti hans og eftirliti annarra opinberra aðila. Þar skulu kostnaðarliðir áætlaðir eins og mögulegt er hverju sinni og ber framkvæmdaraðila að endurgreiða Umhverfisstofnun útlagðan kostnað við eftirlitið. Rísi ágreiningur milli aðila um efni samkomulagsins eða greiðslur fyrir eftirlitið sker ráðherra úr.

Að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar setur ráðherra gjaldskrá um kostnað við eftirlit með framkvæmdum. Þar skal m.a. kveðið á um umfang opinbers eftirlits og ákvörðun eftirlitsgjalda sem taka mið af innra eftirliti þeirra fyrirtækja sem eftirlitið beinist að.

77. gr.

Eftirlit með ástandi svæða í óbyggðum.

Umhverfisstofnun skal fylgjast með ástandi svæða í óbyggðum. Stofnuninni er heimilt að fela náttúrustofum, einstökum sveitarfélögum, náttúruverndarnefndum, einstaklingum eða lögaðilum að annast slíkt eftirlit með tilteknum svæðum. Um það skal gera samning sem ráðherra staðfestir. Í samningnum skal m.a. kveðið á um greiðslur fyrir eftirlitið, menntun eftirlitsmanna, skýrslugerð og annað sem máli skiptir.

Umhverfisstofnun skal gefa ráðherra skýrslu um ástand svæða í óbyggðum á þriggja ára fresti. Í skýrslunni skal koma fram hvort einhver svæði séu í hættu, t.d. vegna ágangs, og hvort grípa þurfi til ráðstafana, t.d. með lokun svæðis. Stofnunin skal birta niðurstöður skýrslunnar með auglýsingu í dagblöðum og á heimasíðu sinni.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um eftirlit samkvæmt þessari grein og um efni skýrslu.

78. gr.

Upplýsingaskylda og aðgangur.

Eftirlitsaðilar samkvæmt lögum þessum geta krafid aðila sem eftirlit beinist að um allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd eftirlitsins.

Landeigendur og aðrir réttthafar lands skulu veita þeim sem sinna vöktun og eftirliti samkvæmt lögum þessum nauðsynlegan aðgang að landi sínu.

XIV. KAFLI

Umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum.

79. gr.

Yfirumsjón og ábyrgð á eftirliti.

Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með náttúruverndarsvæðum og ber ábyrgð á eftirliti með þeim nema annað sé tekið fram í lögum. Ráðherra getur falið stofnuninni umsjón með öðrum svæðum sem sérstök þykja sakir landslags, jarðminja, gróðurfars eða dýralífs.

Umhverfisstofnun gefur ráðherra árlega skýrslu um ástand náttúruverndarsvæða í umsjá stofnunarinnar.

80. gr.

Landverðir.

Á náttúruverndarsvæðum starfa landverðir og eftir atvikum aðrir starfsmenn. Landverðir annast daglegan rekstur og umsjón, eftir atvikum í samræmi við umsýsluáætlun, sbr. 81. gr., sinna fræðslu og fara með eftirlit, sbr. 84. gr. Umdæmislandverðir skipuleggja starf landvarða hver í sínu umdæmi og hafa umsjón með því, sjá þó 82. gr.

Ráðherra setur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, nánari ákvæði um menntun og starfsskyldur þeirra sem starfa á náttúruverndarsvæðum.

Umhverfisstofnun skal halda námskeið í landvörslu í samræmi við reglugerð ráðherra, sbr. 2. mgr. Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir námskeið í landvörslu og próftöku sem þátttakendur greiða. Upphæð gjalds má ekki vera hærri en sá kostnaður sem hlýst af námskeiðshaldi og vinnu vegna próftöku. Ráðherra setur gjaldskrá að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda.

81. gr.

Umsýsluáætlun.

Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að gerð sé umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði. Stofnunin getur falið hæfum aðilum að annast undirbúning eða gerð tillögu að umsýsluáætlun og skal gerður um það samningur þar sem m.a. er kveðið nánar á um umfang verkefnisins og greiðslur fyrir það. Tillaga að umsýsluáætlun skal liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar.

Í umsýsluáætlun skal m.a. fjallað um landnýtingu, landvörslu, vöktun, fræðslu og miðlun upplýsinga og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Ef ekki hafa verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu er heimilt að setja slíkar reglur í umsýsluáætlun svo og reglur um önnur atriði er greinir í IV. kafla.

Umsýsluáætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila. Tillögu að umsýsluáætlun skal auglýsa opinberlega og skulu athugasemdir við hana hafa borist innan sex vikna frá birtingu auglýsingarinnar. Áætlunin er háð staðfestingu ráðherra og skal staðfesting og gildistaka áætlunarinnar auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

Umsýsluáætlun skal endurskoða eftir því sem tilefni er til.

82. gr.

Rekstur þjóðgarða.

Í hverjum þjóðgarði samkvæmt lögum þessum skal starfa þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Umhverfisstofnunar. Þjóðgarðsverðir skulu hafa sérþekkingu og reynslu sem nýtist þeim í starfi.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og umsjón þjóðgarðs í samræmi við umsýsluáætlun, sér um fræðslu og fer með eftirlit í samræmi við 84. gr. Þjóðgarðsvörður ræður annað starfsfólk þjóðgarðsins, þar á meðal landverði, og skipuleggur starf þess.

Ráðherra er heimilt að stofna þjóðgarðsráð með þátttöku hlutaðeigandi sveitarstjórna, stofnana og eftir atvikum félagasamtaka á sviði náttúruverndar og ferðaþjónustu til að vera þjóðgarðsverði til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins.

Þjóðgarðsvörður og þjóðgarðsráð taka þátt í gerð og endurskoðun umsýsluáætlunar fyrir þjóðgarðinn.

83. gr.

Rekstur fólkvanga.

Sveitarfélög sem standa að stofnun fólkvangs annast umsjón hans og rekstur og bera af því allan kostnað að því leyti sem ekki koma til framlög úr ríkissjóði. Skal kostnaði skipt í hlutfalli við íbúatölu sveitarfélaganna næsta ár á undan. Hætti sveitarfélag þátttöku í undirbúningi að stofnun fólkvangs er því skylt að greiða áfallinn kostnað hlutfallslega.

Sveitarfélög sem standa saman að rekstri fólkvangs skulu gera með sér samvinnusamning og stofna samvinnunefnd sem starfar í samráði við Umhverfisstofnun. Í samvinnusamningi skal kveðið á um fjölda nefndarmanna og starfshætti nefndarinnar. Ef ekki er öðruvísi ákveðið ræður afl atkvæða. Þegar um er að ræða atriði sem hafa sérstakan kostnað í för með sér fer þó um atkvæðisrétt eftir greiðsluhlutföllum aðila, sbr. 1. mgr.

84. gr.

Eftirlit á náttúruverndarsvæðum.

Landverðir, þjóðgarðsverðir og aðrir starfsmenn náttúruverndarsvæða hafa eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara og aðrar reglur sem um svæðin gilda. Þeir annast samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum og reglum.

Landvörðum, þjóðgarðsvörðum og þeim sem falið er eftirlit á grundvelli 2. mgr. 85. gr. er heimilt að vísa af viðkomandi náttúruverndarsvæði hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laganna eða reglum sem um svæðið gilda.

85. gr.

Umsjón falin öðrum.

Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum, sveitarfélögum eða öðrum lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum. Gera skal sérstakan samning um umsjón og rekstur svæðanna sem ráðherra staðfestir. Til grundvallar samningi um umsjón friðlýsts svæðis skal liggja umsýsluáætlun fyrir svæðið. Í samningnum skal m.a. kveða á um réttindi og skyldur samningsaðila, menntun starfsmanna og gjaldtöku, sbr. 2. mgr. 93. gr. Samningur samkvæmt þessu ákvæði felur ekki í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana.

Heimilt er að fela umsjónaraðila skv. 1. mgr. eftirlit skv. 84. gr. á umsjónarsvæðinu og skal þá í samningi kveðið nánar á um eftirlitið, valdheimildir og upplýsingagjöf til Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun hefur eftirlit með því að umsjónar-, rekstrar- og eftirlitsaðili uppfylli samningsskuldbindingar.

Ákvæði 1. mgr. greinar þessarar gildir ekki um rekstur fólkvanga.

86. gr.

Gestastofur.

Umhverfisstofnun er heimilt að stofna og reka gestastofur á náttúruverndarsvæðum eftir því sem ákveðið er í fjárlögum hverju sinni. Hafa skal samstarf við náttúrustofur um rekstur gestastofa þegar við á. Gera skal sérstakan samning um samstarfið sem ráðherra staðfestir.

Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum, sveitarfélögum eða öðrum lögaðilum umsjón og rekstur gestastofa. Um slíkt skal gera sérstakan samning sem ráðherra staðfestir þar sem m.a. er nánar kveðið á um réttindi og skyldur samningsaðila.

XV. KAFLI
Þvingunarúrræði og viðurlög.

87. gr.

Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl.

Ef brotið er gegn fyrirmælum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra getur Umhverfisstofnun beint áskorun til viðkomandi aðila um að láta af ólög-
mætri athöfn eða athafnaleysi.

Umhverfisstofnun getur lagt fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum með framkvæmd, sem brýtur í bága við ákvæði laganna, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt lögnum, að bæta úr þeim, t.d. að afmá jarðrask og lagfæra gróðurskemmdir. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi hefur verið veitt til skal Umhverfisstofnun hafa samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en slík fyrirmæli eru gefin út. Veita skal hæfilegan frest til úrbóta. Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfisábyrgð.

Ef aðili verður ekki við áskorun eða fyrirmælum Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum þessum innan tiltekins frests er heimilt að ákveða honum dagsektir, allt að 500.000 kr., þar til úr er bætt. Dagsektir renna í ríkissjóð. Ráðherra getur í reglugerð breytt upphæð dagsekta í samræmi við verðlagsþróun. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

Heimilt er að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal sá kostnaður þá greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði sem innheimtir hann síðar hjá hlutaðeigandi. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

88. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Umhverfisstofnun, þar á meðal landvörðum og þjóðgarðsvörðum, er heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð. Sömu heimild hafa þeir sem falið er eftirlit á náttúruverndarsvæði á grundvelli 2. mgr. 85. gr. en þá aðeins innan viðkomandi svæðis.

Umhverfisstofnun er heimilt að stöðva framkvæmdir og athafnir sem brjóta gegn lögum þessum ef áskorun skv. 1. mgr. 87. gr. er ekki sinnt. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi hefur verið veitt til skal Umhverfisstofnun hafa samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en heimildinni er beitt.

Umhverfisstofnun er heimilt að stöðva tafarlaust:

- a. framkvæmd eða athöfn sem leyfisskyld er samkvæmt lögum þessum en hafin hefur verið án þess að leyfi sé fengið fyrir henni,
- b. framkvæmd eða athöfn ef Umhverfisstofnun telur að af henni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru Íslands og að aðgerð þoli enga bið. Stöðvun samkvæmt þessum staflíð getur gilt í allt að tvær vikur.

Ef þörf krefur er lögreglu skylt að aðstoða við stöðvun athafna og framkvæmda samkvæmt þessari grein.

89. gr.

Breyting og afturköllun leyfis.

Umhverfisstofnun getur afturkallað leyfi samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt. Áður skal stofnunin veita leyfishafa skriflega aðvörðun og frest til úrbóta.

Umhverfisstofnun er heimilt að breyta skilyrðum leyfis, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands.

Þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr. skal taka tillit til kostnaðar sem breyting eða afturköllun hefur í för með sér fyrir leyfishafa og annarra áhrifa, jákvæðra og neikvæðra, sem af ákvörðuninni munu leiða.

90. gr.

Spjöll á náttúru landsins.

Hver sá sem veldur á ólögmatan hátt spjöllum á náttúru landsins, hvort heldur er af gáleysi eða ásetningi, skal sæta refsingu skv. 91. gr.

91. gr.

Refsiábyrgð.

Brot gegn lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nú hljótast af broti alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal brotamaður þá sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs. Gera má jafnt lögðila sem einstaklingi sekt vegna brota á lögum þessum. Sektir má ákvarða lögðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans. Sektir renna í ríkissjóð.

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins við akstur eða hann telst sérlega vítaverður að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúid ökutæki sem notað hefur verið við framningu brots gegn ákvæðum laga þessara, nema ökutækið sé eign manns sem ekkert er við brotið riðinn.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum gegn lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

XVI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

92. gr.

Ágreiningur um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir Umhverfisstofnunar skv. 41., 63. og 64. gr. sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Aðrar ákvarðanir sem lúta að framkvæmd laga þessara og ráðherra tekur ekki sjálfur eða staðfestir sæta kæru til ráðherra sem kveður upp endanlegan úrskurð á stjórnsýslustigi. Kærurétt eiga þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun og náttúru- og umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að.

93. gr.
Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir þau leyfi sem stofnunin gefur út og þær undanþágur sem hún veitir samkvæmt lögum þessum. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra hefur staðfest og birt er í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins.

Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið sérstakt gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum og skal tekjum af því varið til eftirlits, lagfæringar og uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

Eigi síðar en í ágúst ár hvert skal Umhverfisstofnun leggja fyrir ráðherra til staðfestingar skrá yfir gjöld skv. 2. mgr. sem stofnunin hyggst innheimta næsta ár á eftir. Staðfesti ráðherra gjaldskrána skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Ráðherra getur ákveðið nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð.

94. gr.
Náttúruverndarsjóður.

Hlutverk náttúruverndarsjóðs er að stuðla að náttúruvernd og umönnun friðaðra og friðlýstra náttúruáminja og auka fræðslu um náttúruvernd og náttúruferðir.

Ráðherra skipar náttúruverndarsjóði fjögurra manna stjórn til tveggja ára í senn. Samband íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun og náttúru- og umhverfisverndarsamtök skulu tilnefna einn fulltrúa hver en ráðherra skipar formann án tilnefningar. Stjórnin ber ábyrgð á umsýslu sjóðsins og úthlutar styrkjum úr honum. Ráðherra setur sjóðnum sérstakar úthlutunarreglur. Ef atkvæði í stjórn falla jafnt hefur formaður oddaatkvæði.

Tekjur náttúruverndarsjóðs eru:

- a. framlag ríkissjóðs eftir því sem ákveðið er í fjárlögum,
- b. önnur framlög.

Kostnaður við rekstur náttúruverndarsjóðs greiðist úr ríkissjóði.

95. gr.
Reglugerð.

Ráðherra setur með reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara.

96. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2013. Þá falla jafnframt úr gildi lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, með síðari breytingum.

Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, sem sett eru samkvæmt eldri lögum, skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fara ekki í bága við lög þessi.

97. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Vatnalög, nr. 15/1923, með síðari breytingum: XII. kafli laganna fellur brott.*

2. *Lög um innflutning dýra, nr. 54/1990, með síðari breytingum:* 5. gr. laganna orðast svo:
Áður en leyfi er veitt til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir skal ráðherra afla umsagnar erfðanefndar landbúnaðarins. Til slíks innflutnings skal jafnframt afla leyfis Umhverfisstofnunar í samræmi við ákvæði 63. gr. laga um náttúruvernd.
3. *Lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, með síðari breytingum:* Við 2. mgr. 4. gr. laganna bætist nýr málslíður svohljóðandi: Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.
4. *Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, með síðari breytingum:* Eftirtaldir breytingar verða á 2. mgr. 4. gr. laganna:
 - a. Orðin „verndargildi vistkerfa og náttúruminja og“ í e-lið falla brott.
 - b. Síðari málslíður i-liðar, sbr. 3. gr. laga nr. 169/1998, fellur brott.
 - c. Við bætast tveir nýir stafliðir svohljóðandi:
 - j. að skrá náttúruminjar, annast mat á verndargildi þeirra og hafa umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár,
 - k. að bera ábyrgð á vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum.
5. *Lög um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, nr. 61/1992, með síðari breytingum:*
 - a. 5. gr. laganna fellur brott.
 - b. Orðin „eða meðferð elds á víðavangi“ í 6. gr. laganna falla brott.
 - c. Heiti laganna verður: **Lög um sinubrennur.**
6. *Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994, með síðari breytingum:* Við 1. mgr. 6. gr. laganna bætist: og lög um náttúruvernd.
7. *Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, með síðari breytingum:*
 - a. Á eftir orðinu „leyfis“ í 8. gr. laganna kemur: Orkustofnunar.
 - b. Á eftir 8. gr. laganna kemur ný grein, 8. gr. a, svohljóðandi:
Efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr sjávarbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði skipulagslaga.
Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota, nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 57. gr. laga um náttúruvernd, en gæta skal ákvæða 2. mgr. 144. gr. vatnalaga þegar um er að ræða efnistöku sem tengist vatni.
8. *Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum:* A-liður iii. liðar 2. tölul. 3. viðauka við lögina orðast svo: Náttúruminja í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár, svæða sem falla undir ákvæði 57. gr. laga um náttúruvernd og landsvæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum nr. 48/2011.
9. *Lög um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „að annast starfsemi sem Náttúruvernd ríkisins er falin samkvæmt lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, með síðari breytingum“ í upphafi b-liðar 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: að annast verkefni sem stofnuninni eru falin í lögum um náttúruvernd.
10. *Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005, með síðari breytingum:* 6. gr. laganna orðast svo:
Um heimild til eignarnáms á verndarsvæði samkvæmt lögum þessum og sölu jarðar sem er á náttúruminjaskrá fer skv. 4. mgr. 33. gr. og 43. gr. laga um náttúruvernd.

11. *Lög um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, með síðari breytingum:* Við 4. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Að annast gerð og uppfærslu kortagrunns yfir vegi og vegslóða sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum um, sbr. 32. gr. laga um náttúruvernd.
12. *Skipulagslög nr. 123/2010:*
- a. Við 3. mgr. 12. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: M.a. skal gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal náttúruminum í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og náttúrufræðistofnunar sem njóta verndar skv. 57. gr. laga um náttúruvernd.
 - b. Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:
 - i. 2. mgr. orðast svo:

Öll efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga er háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Þó er eiganda eða umráðamanni eignarlands heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 57. gr. laga um náttúruvernd. Framkvæmdaleyfi vegna efnistöku skal gefið út til tiltekins tíma og skal í leyfinu gerð grein fyrir stærð efnistökusvæðis, vinnslutíma og frágangi á efnistökusvæði. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja samþykkt aðalskipulag sem framangreindir aðilar hafa gefið umsögn sína um, sbr. 1. mgr. 68. gr. laga um náttúruvernd.
 - ii. Á eftir 1. másl. 4. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Jafnframt skal sveitarstjórn ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.
 - c. Við 16. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Þegar um er að ræða efnistöku getur sveitarstjórn krafist þess að námuréttarhafi leggi fram tryggingu sem hún telur fullnægjandi fyrir áætluðum kostnaði við eftirlit og frágang efnistökusvæða. Efnistökusvæði skal ekki standa ónotað og ófrágengið lengur en þrjú ár. Sveitarstjórn getur þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði, enda séu sérstakar ástæður fyrir tímabundinni stöðvun. Ráðherra setur nánari fyrir mæli um frágang efnistökusvæða í reglugerð.
 - d. Við 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Við beitingu heimilda samkvæmt ákvæði þessu skal sveitarstjórn tryggja að gætt sé ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.
13. *Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, með síðari breytingum:*
- a. Í stað orðanna „sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd“ í 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: í A-hluta náttúruminjaskrár, sbr. lög um náttúruvernd.
 - b. Á eftir orðunum „að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar“ í 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands.
14. *Lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012:* Eftirfarandi breytingar verða á 22. tölul. 6. gr. laganna:
- a. Í stað orðsins „friðlýst“ í b-lið kemur: friðuð.
 - b. Orðin „þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti“ í c-lið falla brott.
 - c. E-liður orðast svo: Náttúruminjar á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Þrátt fyrir 1. mgr. 31. gr. er heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á greinilegum vegslóðum sem eru að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja þar til kortagrunnur skv. 1. mgr. 32. gr. fyrir viðkomandi landsvæði hefur verið gefinn út.
Starfshópur ráðherra sem vinnur, í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög, að greiningu vegslóða innan miðhálandislínunnar og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum, með eða án takmarkana, skal skila tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 1. janúar 2014. Ráðherra skal eigi síðar en 1. janúar 2014, í samvinnu við þann ráðherra sem fer með samgöngumál, skipa starfshóp til að vinna að greiningu vegslóða á láglendi og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum með eða án takmarkana. Skal hópurinn skila tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 1. janúar 2017.
Kortagrunnur skv. 1. mgr. 32. gr., með upplýsingum um vegi og vegslóða innan miðhálandislínunnar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum um skal liggja fyrir eigi síðar en 1. janúar 2015. Kortagrunnur með sams konar upplýsingum um vegi og vegslóða á láglendi skal liggja fyrir eigi síðar en 1. júlí 2017.
2. Ráðherra skal eigi síðar en 2015 gefa í fyrsta sinn út náttúruminjaskrá skv. 33. gr. Þar til ráðherra gefur út náttúruminjaskrá skv. 33. gr. skal gildandi náttúruminjaskrá halda gildi sínu og skal um minjar á skránni, aðrar en þær sem friðlýstar eru, fara samkvæmt ákvæðum laga þessara um minjar á C-hluta náttúruminjaskrár. Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 2. mgr. 38. gr. er ráðherra heimilt að friðlýsa og friða náttúruminjar sem teknar hafa verið á náttúruverndaráætlun, sbr. 1. mgr. 65. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, sem Alþingi hefur staðfest.
3. Ráðherra skal láta endurskoða ákvæði gildandi friðlýsinga og eftir atvikum endurmeta verndargildi þeirra minja sem standa á gildandi náttúruminjaskrá. Skal að því stefnt að verkinu verði lokið eigi síðar en í árslok 2020.
4. Gerð umsýsluáætlana fyrir svæði sem friðlýst hafa verið samkvæmt eldri lögum skal lokið eigi síðar en tíu árum frá gildistöku laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Mikið hefur verið fjallað um umhverfismál að undanfögnu í ræðu og riti enda gera menn sér æ betur ljóst hve mikilvægt er að vernda náttúru landsins. Ný viðhorf í þeim efnum kalla á lagabreytingar og hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að endurskoða náttúruverndarlög nr. 44/1999. Auk þess hefur aðild Íslands að alþjóðlegum samningum knúid á um breytingar á löggjöfinni.

Í nóvember 2009 skipaði umhverfisráðherra nefnd um endurskoðun laga um náttúruvernd og áttu sæti í henni sérfræðingar á sviði náttúrufræða, stjórnsýslufræða og lögfræði, margir þeirra með áratuga reynslu af starfi að náttúruvernd. Nefndin skilaði viðamikilli skýrslu í ágúst 2011 undir yfirskriftinni, Náttúruvernd, hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Í hvítbókinni var fjallað í heild um það lagaumhverfi sem snýr að náttúruvernd á Íslandi, gerð grein fyrir þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir með aðild að ýmsum alþjóðasamningum á þessu sviði og fjallað um íslenska náttúru, einkenni hennar, ástand og ógnir sem við henni blasa og bregðast þarf við. Jafnframt var þar fjallað um þær nýju aðferðir og viðhorf sem hafa rutt sér til rúms í náttúruvernd víða um heim og settar fram tillögur um útfærslu þeirra í íslenskri löggjöf. Var hvítbókinni ætlað að leggja faglegan og traustan grunn

að samningu frumvarps til nýrra náttúruverndarlaga og jafnframt stuðla að almennri umræðu og þátttöku almennings um stefnumótun um náttúruverndarlöggjöf. Hvítbókin var aðal-umfjöllunarefni á Umhverfisþingi 2011 og jafnframt efndi umhverfisráðuneytið til almennra kynningarfundna um hana á nokkrum stöðum á landsbyggðinni. Í kjölfarið hófst opið um-sagnarferli þar sem almenningi var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við efni hvít-bókarinnar.

Frumvarp það sem hér liggur fyrir er byggt á tillögum nefndar um endurskoðun náttúru-verndarlaga eins og þær eru settar fram í hvítbókinni en jafnframt hefur verið tekin afstaða til athugasemda sem bárust um efni hvítbókar. Þess ber að geta að ekki eru að sinni lagðar til breytingar á skipulagi stofnana sem að náttúruvernd koma.

Í áfangaskýrslu í mars 2010 lagði nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga til að ráðist yrði án tafar í breytingar á tilteknum greinum gildandi náttúruverndarlaga, breytingar sem að mati nefndarinnar þyldu ekki bið eftir heildarendurskoðun laganna. Í samræmi við þetta var á 140. löggjafarþingi 2011–2012 lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum (225. mál). Frumvarpið fól m.a. í sér breyt-ingar á 17. gr. náttúruverndarlaga um akstur utan vega og á 37. gr. laganna um sérstaka vernd tiltekinn jarðmyndana og vistkerfa. Frumvarpið var ekki afgreitt á 140. löggjafarþingi og hefur efni þess verið tekið upp í frumvarp þetta.

II. Almenn um náttúruverndarlöggjöf.

Eitt af því sem einkennir náttúruverndarlöggjöf er að hún varðar marga og ólíka hags-muni. Í fyrsta lagi má nefna hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa, t.d. þeirra sem nýta landið sér til framfærslu og viðurværis. Í öðru lagi eru það hagsmunir almennings sem lúta bæði að því að geta notið náttúrunnar og að því að tryggja sé að hún sé vernduð til framtíðar. Í þriðja lagi má telja hagsmuni náttúrunnar sjálfar, lífríkisins, en afkoma lífveranna er háð því að lífsskilyrðum þeirra og búsvæðum sé ekki alvarlega raskað. Af þessu má sjá að réttarreglur um náttúruvernd þurfa að taka mið af mörgum og ólíkum hagsmunum og þær þurfa að vera til þess fallnar að sætta ólík sjónarmið.

Segja má að löggjöf um náttúruvernd mótist í ríku mæli af þeim viðhorfum sem uppi eru á hverjum tíma um samspil manns og náttúru og þeim markmiðum sem sett eru á oddinn hverju sinni. Markmiðin byggjast að sínu leyti á þeirri þekkingu sem fyrir hendi er um nátt-úruna, ástand hennar, þróun og áhrifavalda. Á undanförunum áratugum hefur náttúruvísindum fleygt fram og jafnframt hafa orðið miklar breytingar á viðhorfi manna til náttúru- og um-hverfisverndar. Samfara þessu hefur orðið til nýtt réttarsvið, umhverfisréttur, þar sem leitað hefur verið leiða til að skapa réttarlega umgjörð sem hæfir þeim flóknu og margslungnu álitaefnum sem við er að etja og varða samspil manns og náttúru. Liður í því er þróun megin-reglna umhverfisréttarins en margar þeirra voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992.

Sérstaða þeirra vandamála sem við manninum blasa varðandi umhverfi og náttúru kallar á nýjar og árangursríkari leiðir til að leysa úr þeim. Sem dæmi um nýja nálgun í náttúruvernd má nefna það vinnulag samningsins um líffræðilega fjölbreytni sem kennt hefur verið við vistkerfisnálgun. Vistkerfisnálgun er aðferð til að ná fram samþættri stjórn á nýtingu náttúru-auðlinda og hún miðar að vernd og sjálfbærri nýtingu með sanngirni að leiðarljósi. Aðferðin grundvallast á vísindalegri þekkingu á hinum ólíku vistkerfum og starfsemi þeirra. Hún gerir kröfu til þess að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að brugðist sé án tafar við breyt-ingum á þeim. Þetta felur í sér að leggja þarf rækt við rannsóknir, sem og skráningu og flokkun lífríkisins, gera áætlanir um skipulega vernd þess, t.d. með neti verndarsvæða, og

koma á árangursríkri vöktun lykilþátta lífríkisins. Vistkerfisnálgun felur jafnframt í sér að víðtækt samráð er haft við hagsmunaaðila sem og almenning.

Í frumvarpi þessu hefur verið reynt að finna nýjum aðferðum leið inn í íslenska náttúruverndarlöggjöf í því skyni að tryggja betri árangur í náttúruvernd og uppfylla um leið þær skyldur sem Ísland hefur gengist undir með aðild að ýmsum alþjóðasamningum. Frumvarpið er byggt á grunni nógildandi laga og hefur í heiðri þau grundvallarviðhorf gagnvart íslenskri náttúru sem endurspeglast hafa í íslenskri náttúruverndarlöggjöf frá upphafi. Sett eru fram skýr markmið, leitast hefur verið við að skerpa ýmis efnisatriði og reynt að stuðla að vand- aðri stjórnsýslu náttúruverndarmála. Í því felst m.a. að tryggja að við ákvarðanatöku sé gætt jafnvægis milli ólíkra hagsmuna. Við samningu frumvarpsins hefur verið litið til norrænnar löggjafar um náttúruvernd, ekki síst nýlegra norskra laga um fjölbreytni náttúrunnar, nr. 100/2009.

III. Helstu breytingar sem frumvarpið felur í sér.

Frumvarp þetta hefur að geyma 97 greinar sem skipt er niður í 16 kafla. Til samanburðar samanstanda nógildandi lög um náttúruvernd af 79 greinum í níu köflum. Frumvarpið er því talsvert umfangsmeira en gildandi lög. Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Sett eru fram ítarlegri markmiðsákvæði, þar á meðal sérstök verndarmarkmið annars vegar fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir og hins vegar fyrir jarðminjar, vatnasvæði og landslag, sbr. 2. og 3. gr.
2. Í II. kafla frumvarpsins eru settar fram nokkrar meginreglur sem leggja ber til grundvallar við framkvæmd laganna í heild. M.a. eru útfærðar nokkrar af helstu meginreglum umhverfisréttar, t.d. varúðarreglan og greiðslureglan.
3. Kveðið er með skýrari hætti á um hlutverk stjórnvalda og ábyrgð sem og um verka-skiptingu þeirra á milli. Sérstaklega er leitast við að styrkja stjórnsýslu náttúruverndar á landsbyggðinni.
4. Ítarlegar er mælt fyrir um undirbúning ákvarðana og réttaráhrif þeirra og lögð er áhersla á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku.
5. Staða almennaréttar er styrkt, m.a. í markmiðsákvæði 1. gr. og með því að heimila almenningi að krefjast úrlausnar um hvort hindranir sem lagðar eru við för almennings um landið séu lögættar, sjá 29. gr.
6. Lagt er til að náttúruminjaskrá, þar á meðal framkvæmdaáætlun hennar, verði meginstjórnþæki náttúruverndar á Íslandi og eru sett fram ítarleg ákvæði um val minja á skrána sem og um undirbúning hennar og kynningu, sjá VI. kafla.
7. Gert er ráð fyrir auknu samráði við hagsmunaaðila og almenning við gerð áætlana, sjá einkum 36. gr. og 81. gr.
8. Lagðar eru til breytingar á undirbúningi friðlýsinga og jafnframt eru skýr ákvæði um undanþágur frá ákvæðum auglýsinga um friðlýsingu og um afnám eða breytingu friðlýsinga, sjá VII. kafla.
9. Friðlýsingarflokkum er fjölgað með það fyrir augum að skipulag þeirra endurspegli betur markmið friðlýsinga og sérstaklega er mælt fyrir um heimildir til að ákveða vernd vatnasvæða, sjá VIII. og IX. kafla.
10. Ákvæði um friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda eru ítarlegri en í gildandi lögum, m.a. að því er varðar réttaráhrif slíkra ákvarðana, sjá 58. og 59. gr.
11. Sérstakur kafli fjallar um innflutning og dreifingu framandi lífvera, sbr. XI. kafla.

12. Auknar heimildir eru fyrir stjórnvöld til að bregðast við brotum gegn ákvæðum laga og reglna, ekki síst með beitingu þvingunarúrræða, sjá XV. kafla.
13. Lagt er til að sérstakur sjóður, náttúruverndarsjóður, verði settur á laggirnar til að stuðla að náttúruvernd og umönnun friðaðra og friðlýstra náttúruminja og til að auka fræðslu um náttúruvernd og náttúruvar, sjá 94. gr.
14. Lagt er til að ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verði færð í skipulagslög, nr. 123/2010, og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, sjá 97. gr. um breytingu á öðrum lögum.

IV. Alþjóðlegar skuldbindingar um náttúruvernd.

Á undanförunum árum og áratugum hefur Ísland gerst aðili að ýmsum alþjóðasamningum og svæðisbundnum samningum á sviði náttúruverndar sem hafa verður hliðsjón af við endurskoðun náttúruverndarlaga. Hér á eftir verður vikið að helstu samningum sem þýðingu hafa í þessu sambandi en um nánari umfjöllun vísast til fjórða kafla hvítbókar.

Samningur um líffræðilega fjölbreytni er alþjóðasamningur um náttúru- og tegundavernd og byggist á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Meginmarkmið samningsins er vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnisþátta hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaauðlinda. Vinnulag samningsins um líffræðilega fjölbreytni byggist á vistkerfisnálgun en á leiðtogafundinum um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg árið 2002 settu ríki heims sér það markmið að stuðla að því að slík vinnubrögð yrðu almennt tekin upp eigi síðar en 2010. Aðild Íslands að samningnum um líffræðilega fjölbreytni hefur í för með sér viðamiklar skuldbindingar. Í samningnum er m.a. lögð áhersla á að samningsaðilar greini efnisþætti líffræðilegrar fjölbreytni sem mikilvægir eru fyrir vernd hennar og sjálfbæra notkun og vakti þá með sýnatöku og annarri tækni. Kveðið er á um ýmsar aðgerðir sem samningsaðilum er ætlað að grípa til, m.a. að koma á kerfi verndarsvæða, stuðla að vernd vistkerfa, náttúrulegra búsvæða og viðhaldi lífvænlegra tegundastofna í náttúrulegu umhverfi og koma í veg fyrir að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum, búsvæðum eða tegundum. Þá er sérstaklega tekið fram um skyldur samningsaðila til að móta eða viðhalda nauðsynlegri lagasetningu til verndar tegundum og stofnum sem eru í hættu.

Ramsar-samningurinn um votlendi sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla, leggur aðildarríkjum þær skyldur á herðar að tilnefna votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði. Nú eru þrjú Ramsar-svæði hér á landi, þ.e. Mývatn-Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður, og tvö til viðbótar hafa verið tilnefnd á skrá samningsins, Guðlaugstungur og Snæfells- og Eyjabakkasvæðið. Þá er unnið að tilnefningu votlendis í Andakil á lista Ramsar-samningsins. Aðildarríkjunum ber að stuðla að vernd votlenda sem eru á skránni svo og skynsamlegri nýtingu votlenda innan lögsögu sinnar svo sem unnt er. Enn fremur skulu aðildarríkin móta og framkvæma skipulag þannig að stuðlað sé að verndun votlenda og votlendisfugla með því að stofna friðlönd á votlendum, hvort heldur þau eru á skránni eða ekki, og sjá um að gæsla þeirra sé fullnægjandi.

Markmið Bernarsamningsins um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu er að vernda villtar plöntur og dýr og lífsvæði þeirra og er sérstök áhersla lögð á tegundir sem hætt eru komnar eða eru viðkvæmar. Samningnum fylgja nokkrir viðaukar. Í þeim fyrsta er listi yfir plöntutegundir sem þarfnast sérstakra og strangra verndaraðgerða en í öðrum viðauka er sams konar listi yfir dýrategundir. Samningsaðilar skulu m.a. grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja verndun lífsvæða villtra plöntu- og dýrategunda, einkum þeirra sem

tilgreindar eru í viðaukum I og II, og til að vernda lífsvæði sem eru í hættu. Samningsaðilar skuldbinda sig til að veita sérstaka vernd svæðum sem mikilvæg eru fartegundum sem taldar eru upp í viðaukum og eru vel staðsett með tilliti til farleiða sem vetrardvalarstaðir, viðkomustaðir, fæðusvæði, fengi- og varpsvæði eða fellisvæði.

Auk framangreindra samninga má einnig nefna CITES-samning um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, tilskipanir ESB sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, svo sem vatnatilskipunina og tilskipun um umhverfisábyrgð, en báðar hafa þær verið innleiddar í íslenskan rétt. Að lokum er rétt að nefna Árósasamning um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum sem Ísland hefur fullgilt.

V. Samræmi við stjórnarskrá.

Löggjöf um náttúruvernd getur haft margvísleg áhrif á heimildir landeigenda og annarra réttihafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu. Hún getur þannig falið í sér takmarkanir á eignarheimildum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Enda þótt stjórnarskrárákvæðið sjálft kveði ekki á um aðrar heimilar skerðingar á eignarrétti manna en þær sem talist geta til eignarnáms, og þá gegn fullum bótum, er það viðurkennt í íslenskum rétti að löggjafanum sé heimilt að mæla fyrir um almennar takmarkanir eignarréttar sem ekki hafa í för með sér bótaskyldu ríkisins. Með almennum takmörkunum er vísað til heimilda yfirvalda til að setja notkun og ráðstöfun eigna skorður vegna almannahagsmuna.

Ábyrgð á vernd náttúru Íslands hvílir sameiginlega á herðum allra landsmanna. Hins vegar kunna áhrif ákvarðana sem nauðsynlegt er að taka að koma misjafnlega niður. Mörk þeirra skerðinga eignarréttar sem talist geta til almennra takmarkana og hinna sem telja verður til eignarnáms kunna oft að vera óljós og því verður löggjöfin að tryggja að við töku ákvarðana sé ávallt gætt hagsmuna þeirra sem ákvarðanirnar snerta sérstaklega.

Þær ákvarðanir sem hafa í för með sér mestar takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum landeigenda eru ákvarðanir um friðlýsingu svæða. Frumvarp þetta hefur ekki að geyma grundvallarbreytingar frá gildandi löggjöf um heimildir til friðlýsinga. Hins vegar eru lagðar til breytingar á framkvæmd og undirbúningi friðlýsinga í því skyni að auka skilvirkni og árangur. Þannig er gert ráð fyrir að ákvörðun um friðlýsingu, sem áfram er tekin í formi auglýsingar, feli í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum réttihöfum þess landsvæðis sem friðlýsingin tekur til. Verður því, auk ákvæða frumvarpsins um málsmeðferð, að gæta stjórnsýslulaga við undirbúning og birtingu ákvörðunarinnar gagnvart þessum aðilum. Er þetta sams konar fyrirkomulag og mælt er fyrir um í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar.

Afar mikilvægt er að vanda það hagsmunamat sem felst í ákvörðun um friðlýsingu. Því meiri og íþyngjandi áhrif sem fyrirhuguð friðlýsing hefur á hagsmuni landeigenda þeim mun brýnni þarf nauðsyn á vernd að vera. Í frumvarpinu er með ýmsum hætti reynt að gæta hagsmuna landeigenda þegar kemur að ákvörðunum um friðlýsingu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að ákvarðanir um friðlýsingu séu byggðar á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 38. gr., og er landeigendum og öðrum hagsmunaaðilum tryggður umsagnarréttur um tillögu að framkvæmdaáætlun áður en endanleg ákvörðun er tekin um hana, sbr. 36. gr. Þeim er einnig tryggður réttur til að gera athugasemdir við friðlýsingarskilmála áður en ákvörðun um friðlýsingu er tekin, sbr. 39. gr. Í öðru lagi er í 42. gr. kveðið á um rétt landeigenda eða réttihafa til bóta vegna friðlýsingar sem hindrar nýtingu hans á landinu eða gerir hana til muna erfíðari. Hér er vísað til skerðinga sem jafna má til eignarnáms. Í þriðja lagi ganga tillögur

frumvarpsins um friðlýsingarflokka út frá því að friðlýsing samkvæmt þeim flokkum sem fela í sér strangasta skilmála verði ekki ákveðin nema með samþykki landeiganda eða að slík landsvæði skuli vera í eigu ríkisins nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda, sbr. 45.–47. gr. Í fjórða lagi má svo nefna að í 3. mgr. 39. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að semja við landeiganda eða réttihafa um að hann taki þátt í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tilteknar aðgerðir gegn þóknun.

Hliðstæð úrræði er að finna í X. kafla frumvarpsins sem m.a. fjallar um heimild til að ákveða friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda. Slík friðun tekur alla jafna til landsins alls en er ekki bundin við afmörkuð landsvæði. Ákvörðun um friðun ætti almennt ekki að vera mjög íþyngjandi en þó er ekki útilokað að hún valdi einstökum landeigendum eða réttihöfum vandkvæðum. Til að gæta hagsmuna þeirra eru lögð til tvenns konar úrræði. Annars vegar getur landeigandi eða réttihafi sótt um undanþágu frá ákvæðum auglýsingar um friðun og hins vegar getur hann farið fram á að viðkomandi svæði verði friðlýst sem friðland en slíkt myndi opna fyrir hugsanlegan bótarétt skv. 42. gr. frumvarpsins.

Rétt er að geta þess að frumvarpið hefur að geyma heimild ráðherra til að beita eignarnámi til að framkvæma friðlýsingu og er hún samhljóða heimild gildandi náttúruverndarlaga. Í 67. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild stjórnvalda til að grípa til aðgerða til að koma böndum á og hefta útbreiðslu ágengra framandi tegunda eða uppræta þær. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar geta slíkar aðgerðir náð til eignarlanda ef nauðsynlegt er. Ákvörðun um aðgerðir af þessum toga telst stjórnvaldsákvörðun og verður því að gæta ákvæða stjórnsýslulaga við töku hennar, þar á meðal meðalhófsreglu. Áréttað skal að heimildinni verður ekki beitt nema ástæða sé til að ætla að viðkomandi tegund ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið og að aðgerðirnar séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir tjón af völdum hennar.

Í 2. mgr. 40. gr. frumvarpsins, sem fjallar um efni auglýsingar um friðlýsingu, er kveðið á um framsal valds til ráðherra til að kveða á um leyfisskyldu í reglugerð. Slík fyrirmæli um leyfisskyldu kunna að fela í sér takmörkun á atvinnufrelsi en álitnið er að framsal valds til ráðherra samkvæmt nefndum ákvæðum sé nægilega skýrt afmarkað til að samrýmast lagaáskilnaðarreglu 75. gr. stjórnarskrárinnar, bæði að því er varðar markmið, leiðir og umfang skerðingarnar.

VI. Samráð.

Nefnd sú sem skipuð var til að endurskoða lög um náttúruvernd sendi helstu hagsmunaaðilum bréf á fyrri hluta ársins 2010 til að kynna starf nefndarinnar. Jafnframt var þessum aðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna endurskoðunarinnar og boðið að hafa samráð við nefndina. Í kjölfarið voru nokkrir samráðsfundir haldnir með þeim aðilum sem eftir því óskuðu.

Eins og áður segir var Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands aðalefni Umhverfissþings 2011 og efndi ráðuneytið jafnframt til kynningarfundu um bókina á nokkrum stöðum á landsbyggðinni. Fram fór opið umsagnarferli um hvítbókina og bárust umsagnir frá fjölmörgum aðilum, bæði stofnunum, sveitarfélögum, vísindamönnum, félagasamtökum, hagsmunafélögum og einstaklingum. Voru þær hafðar til hliðsjónar við samningu frumvarps þessa.

Drög að frumvarpi því sem hér liggur fyrir voru send stofnunum umhverfissráðuneytis til umsagnar í júlí 2012. Eftir endurskoðun voru drögin birt 3. september 2012 á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis til almennrar kynningar og var óskað eftir umsögnum við

frumvarpið. Yfir 50 umsagnir bárust, m.a. frá stofnunum, sveitarfélögum, félagasamtökum og einstaklingum. Vandlega var farið yfir umsagnirnar og gerðar ýmsar breytingar á frumvarpsdrögum með hliðsjón af þeim ábendingum sem fram komu. Lutu þær ekki síst að því að skerpa og skýra orðalag einstakra ákvæða og bæta við skýringum í greinargerð. Einnig var bætt við skilgreiningar, kveðið nánar á um hlutverk umdæmislandvarða, sbr. 2. mgr. 14. gr., og aukið samráð við sveitarfélög, sbr. 2. mgr. 29. gr., 1. mgr. 32. gr., 2. mgr. 87. gr. og 2. mgr. 88. gr. Þá var felld brott heimild ráðherra til að framlengja tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja sem teknar eru á framkvæmdaáætlun, sbr. 2. mgr. 37. gr., en nokkrir aðilar gerðu athugasemd við lengd þess. Umsagnaraðilum vegna ákvörðunar um afnám eða breytingu friðlýsingar var fjölgað, sbr. 2. mgr. 44. gr., og kveðið á um skyldu til að afla umsagnar Umhverfisstofnunar vegna framkvæmda eða starfsemi utan friðlýsts svæðis sem haft getur áhrif á verndargildi þess, sbr. 53. gr. Bætt var við ákvæði um aðild Hafrannsóknastofnunarinnar og Veiðimálastofnunar að sérfræðinga nefnd um framandi tegundir, sbr. 4. mgr. 63. gr. Þá er nú í 68. gr. með skýrum hætti kveðið á um tengsl framkvæmdaáætlunar náttúruminjaskrár og skipulagsáætlana. Ákvæði um frágang eyðibýla og skyldur sveitarfélaga í því sambandi voru felld brott en bent var á skörun þeirra við aðra löggjöf. Bætt var við heimild til að fela umsagnaraðilum náttúruverndarsvæðis einnig eftirlit með svæðunum og kveðið á um valdheimildir í því sambandi. Þá var bætt við 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða fyrirmælum um gildi nügildandi náttúruminjaskrár þar til ný skrá hefur verið gefin út samkvæmt ákvæðum 33. gr. og um heimild til að friðlýsa og friða náttúruminjar sem teknar hafa verið á náttúruverndaráætlun sem Alþingi hefur staðfest.

VII. Mat á áhrifum breytinga sem frumvarpið felur í sér.

Frumvarp þetta skerpir á skyldum almennings til að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð svo henni verði ekki spillt og jafnframt að sýna landeigendum og öðrum rétt höfum lands fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Á hinn bóginn er heimild landeigenda til að hindra frjálsa för gangandi fólks um óræktuð lönd afmörkuð með skýrari hætti en í gildandi lögum.

Aðgæsluskylda er einnig lögð á framkvæmdaraðila, þá sem bera ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera, sem og stjórnvöld, m.a. þegar þau taka ákvarðanir sem varða friðuð vistkerfi, vistgerðir eða tegundir.

Almennt gerir frumvarpið auknar kröfur um vandaða málsmeðferð stjórnvalda og að ákvarðanir sem varða náttúruna verði eins og kostur er byggðar á vísindalegum grundvelli. Þetta þýðir að í auknum mæli er gerð krafa um að aflað sé umsagna fagstofnana áður en ákvarðanir eru teknar. Á hinn bóginn hefur á undanförunum árum verið unnið mikið starf við uppbyggingu gagnasafns um náttúru Íslands og er gert ráð fyrir að þeirri vinnu verði fram haldið. Lögð er áhersla á að gagnasafn verði aðgengilegt svo auðvelt verði fyrir stjórnvöld að nálgast þær upplýsingar sem þeim eru nauðsynlegar til að uppfylla skyldur frumvarpsins.

Kveðið er skýrar á um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir á svæðum í C-hluta skrárinnar séu háðar framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar og það á einnig við um svæði sem hafa að geyma vistkerfi eða jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar 57. gr. frumvarpsins. Það síðarnefnda er í samræmi við breytingar á 37. gr. gildandi laga sem lagðar voru til í frumvarpi því sem var til meðferðar á Alþingi á 140. lög-gjafarþingi. Ekki er þó gert ráð fyrir mikilli fjölgun umsókna vegna þessa því í reynd hafa slíkar framkvæmdir í flestum tilvikum verið taldar leyfis skyldar. Frumvarpið felur hins vegar í sér að auknar kröfur eru gerðar til málsmeðferðar sveitarstjórna þegar þær afgreiða um-

sóknir um leyfi til framkvæmda á fyrrnefndum svæðum. Miðar málsmeðferðin að því að vegnir séu saman hagsmunir sem í húfi eru og tekin afstaða til verndargildis viðkomandi náttúruminja með hliðsjón af verndarmarkmiðum frumvarpsins.

Lögð er áhersla á aðkomu almennings og hagsmunaaðila að gerð áætlana, bæði framkvæmdaáætlunar náttúruminjaskrár og umsýsluáætlana vegna friðlýstra svæða. Í samræmi við þetta eru m.a. ítarleg ákvæði um kynningu á tillögu að framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár og úrvinnslu athugasemda.

Frumvarpið felur í sér að stjórnýsla á landsbyggðinni er styrkt, m.a. með ráðningu umdæmislandvarða á vegum Umhverfisstofnunar. Þetta gæti haft í för með sér nokkurn kostnað en þó er ekki gert ráð fyrir að um hreina aukningu starfsmanna verði að ræða enda starfa nú þegar nokkrir landverðir hjá stofnuninni sem annast landvörslu á stærri svæðum.

Gert er ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands fái aukin verkefni, m.a. umsjón C-hluta náttúruminjaskrár og ábyrgð á vöktun lykilhátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Eins munu ákvæði frumvarpsins um umsagnir fagstofnana leiða til aukinnar vinnu hjá stofnuninni. Það á einnig við um Umhverfisstofnun og jafnframt má gera ráð fyrir að ríkari skyldur um eftirlit leiði til aukins vinnuálags á stofnuninni. Hér má m.a. nefna eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera sem Umhverfisstofnun er ætlað að annast í samvinnu við önnur stjórnvöld. Að auki má nefna að leyfisveiting vegna slíks innflutnings og dreifingar verður einnig í verkahring Umhverfisstofnunar samkvæmt frumvarpinu.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í fyrsta kafla frumvarpsins eru sett fram markmið þess, kveðið á um gildissvið og hugtök skilgreind. Helstu breytingar frá gildandi náttúruverndarlögum eru að ítarlegri markmiðsákvæði eru sett fram. Fjallað er almennt um tilgang frumvarpsins í 1. gr. en í 2. og 3. gr. eru sett fram verndarmarkmið annars vegar fyrir vistgerðir, tegundir og vistkerfi og hins vegar fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni. Fyrirmynd að því að setja fram sérstök verndarmarkmið fyrir einstaka náttúrufarsþætti er sótt til norskrar löggjafar þar sem er að finna verndarmarkmið fyrir tegundir og vistgerðir. Gert er ráð fyrir að markmiðum greinanna verði m.a. náð með uppbyggingu nets verndarsvæða, sbr. 2. mgr. 35. gr., sjá nánar athugasemdir við þá grein. Ákvæði 2. gr. fela jafnframt í sér viðmið sem marka athafnaskyldu stjórnvalda ef ástand tegundar, vistgerðar eða vistkerfis viku verulega frá markmiðum greinarinnar, sbr. 2. mgr. 58. gr.

Enda þótt verndarmarkmið 2. og 3. gr. séu sett fram með almennum hætti er ljóst að ekki er stefnt að því að vernda þá náttúrufarsþætti sem greinarnar taka til alls staðar þar sem þeir koma fyrir. Við framkvæmd ákvæða greinarinnar verður jafnframt að taka mið af öðrum samfélagslegum og svæðisbundnum hagsmunum og efnahagslegum þáttum. Sem dæmi má nefna að ef val stendur á milli nokkurra hentugra svæða til að vernda tiltekna vistgerð eða tegund kunna þessir þættir að hafa áhrif á það hvert þeirra verður fyrir valinu.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er meginmarkmið frumvarpsins sett fram og felur greinin í sér nokkrar breytingar frá markmiðsákvæði gildandi náttúruverndarlaga. Í 1. mgr. er sett fram það almenna stefnumið frumvarpsins að vernda fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þetta er í samræmi við meginstefnu hvítbókar

um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Orðalagið „til framtíðar“ undirstrikar að stefnumið náttúruverndar þarf að hugsa til langs tíma með hagsmuni komandi kynslóða í huga. Hugtökin jarðfræðileg fjölbreytni, landslag og líffræðileg fjölbreytni eru skilgreind í 5. gr. frumvarpsins, sjá 10., 11. og 12. tölul. Í 2. og 3. gr. er þetta almenna stefnumið útfært nánar með því að sett eru fram sérstök verndarmarkmið annars vegar fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir og hins vegar fyrir jarðminjar, vatnasvæði landslag og víðerni.

Síðari málsliður 1. mgr. er samhljóða 2. mgr. markmiðsgreinar gildandi laga en með viðbót um endurheimt raskaðra vistkerfa. Þar er í fyrsta lagi undirstrikað að reynt skuli að draga úr áhrifum mannsins á náttúruna svo hún fái að þróast samkvæmt eigin lögmálum. Hér liggur m.a. til grundvallar vitneskjan um mikilvægi lífríkis og náttúrulegra þróunarferla og virðing fyrir samspili náttúrunnar. Í öðru lagi felst í ákvæðinu áhersla á að markvisst sé unnið að því að vernda þá þætti náttúrunnar sem sérstakt gildi hafa vegna sérstöðu eða sögulegrar skírskotunar. Ákvæðið vísar að þessu leyti ekki síst til menningarlegs gildis íslenskrar náttúru. Í þriðja lagi er sett fram það stefnumið að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum. Þetta er í samræmi við Þúsaldarskýrslu Sameinuðu þjóðanna og markmiðssetningu síðasta aðildarþings samningsins um líffræðilega fjölbreytni um endurheimt 15% laskaðra svæða fyrir árið 2020 og stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins.

Ákvæði 2. mgr. lýtur að þýðingu náttúruauðlinda og náttúrugæða almennt fyrir samfélagið og undirstrikar nytjagildi náttúrunnar fyrir manninn. Ákvæðið endurspeglar það viðhorf að auðlindir íslenskrar náttúru beri að nýta á sjálfbæran hátt og að tryggja verði að ekki sé dregið úr endursköpunarmætti náttúrunnar. Litið er svo á að með sjálfbærri nýtingu auðlinda sé leitast við að tryggja jafnvægi milli þriggja grundvallandi þátta, þ.e. efnahagslegrar og samfélagslegrar þróunar og verndar náttúrunnar.

Í 3. mgr. er fjallað um samskipti manns og náttúru. Ákvæði a-liðar lýtur að því að haga beri umsvifum og starfsemi manna þannig að hún valdi sem minnsti röskun og tjóni á náttúrunni. Í þessu felst í senn virðing fyrir náttúrunni og umhyggja fyrir umhverfi mannsins. Ákvæðið er að stofni til fengið frá 1. mgr. 1. gr. núgildandi laga en það á sér lengri sögu. Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga lagði áherslu á að orðalagi þessa ákvæðis yrði breytt til upprunalegs horfs þannig að þar verði fjallað um samskipti manns og náttúru en í núgildandi lögum er notað orðið umhverfi í stað náttúru. Vísast um þetta til umfjöllunar um hugtökin náttúra og umhverfi í 11. kafla hvítbókar.

Í b-lið 3. mgr. er fjallað um hina félagslegu hlið náttúruverndar sem beinist að hlutverki náttúrunnar sem uppsprettu upplifunar og fræðslu.

Ákvæði c-liðar lýtur að almannarétti en nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga taldi að styrkja bæri stöðu almannaréttar í náttúruverndarlögum með því að kveða skýrar á um hann í markmiðsákvæðinu. Hugtakið almannaréttur vísar til þess réttar sem almenningi er áskilinn m.a. til frjálsra afnota af landi og landsgæðum og til farar um land og vötn samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga. Réttinum fylgir áskilnaður um góða umgengni og til-litssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Almannarétturinn er nánar útfærður í IV. kafla frumvarpsins. Öruggt aðgengi almennings að náttúru landsins stuðlar að útivist og eflir þannig heilsu og velsæld.

Um 2. gr.

Með aðild að alþjóðasamningum, ekki síst samningnum um líffræðilega fjölbreytni, hafa Íslendingar gengist undir skuldbindingar um að vernda líffræðilega fjölbreytni landsins. Þetta

felur m.a. í sér að stuðla að vernd vistkerfa og náttúrulegra vistgerða og viðhalda lífvænlegum stofnum tegunda í náttúrulegu umhverfi, sbr. d-lið 8. gr. samningsins. Í hvítbók kemur fram sú afstaða nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga að full ástæða sé til að setja fram verndarmarkmið eða viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða í nýjum náttúruverndarlögum. Í 2. gr. er hið almenna stefnumið 1. mgr. 1. gr. um vernd líffræðilegrar fjölbreytni útfært í þremur staflíðum þar sem sett eru fram sértæk verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir lífvera.

Ákvæði a-liðar lýtur að vernd vistgerða. Hugtakið vistgerðir er skilgreint í 24. tölul. 5. gr. frumvarpsins sem staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag. Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er lögð áhersla á að forsenda skilvirkrar náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar sé skipuleg skráning lífríkisins, flokkun þess, greining lykilkáttanna og vöktun þeirra. Eftir að samningurinn var gerður hefur orðið mikil þróun aðferða hvað þetta varðar. Vistgerðaflokkun lands er þar eitt lykilkáttanna og stendur nú yfir vinna við að flokka vistgerðir Íslands svo hægt sé að gefa út vistgerðakort af þurrlendi, ferskvatni og grunnsævi. Verndarmarkmið a-liðar lýtur bæði að því að viðhalda þeim tegundum vistgerða sem Ísland hefur að geyma og einnig að tryggja ákjósanlega verndarstöðu einstakra vistgerða þar sem þær er að finna. Verndarstaða vistgerðar mótast af öllum þeim áhrifum sem verka á vistgerð og þær tegundir lífvera sem eru dæmigerðar fyrir hana og geta til langs tíma skipt máli fyrir náttúrulega útbreiðslu vistgerðarinnar, formgerð og starfsemi og einnig á langtímalífun dæmigerðra tegunda hennar. Verndarstaða vistgerðar telst ákjósanleg þegar náttúrulegt útbreiðslusvæði hennar og þau svæði innan útbreiðslusvæðisins, sem vistgerðin nær yfir, eru stöðug eða stækkandi, sú sérstaka formgerð og starfsemi sem er nauðsynleg til að viðhalda vistgerðinni til lengdar er fyrir hendi og líklegt er að svo verði um fyrirsjáanlega framtíð og verndarstaða þeirra tegunda sem eru dæmigerðar fyrir vistgerðina er ákjósanleg.

Í b-lið er sett fram almennt verndarmarkmið fyrir vistkerfi en þar segir að stefnt sé að því að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo að eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar. Hugtakið vistkerfi er skilgreint í 25. tölul. 5. gr. frumvarpsins sem safn allra lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyrja kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós. Orðalagið að efla vísar til þess að ástand vistkerfa er víða bágborið, ekki síst vegna gróðureyðingar, uppblásturs og framræslu, og víða er brýnt að vinna að endurheimt gróðurs og endurreisn vistkerfisþjónustu.

Ákvæði c-liðar hefur að geyma almennt verndarmarkmið fyrir tegundir lífvera. Hugtakið tegund er skilgreint í 21. tölul. 5. gr. frumvarpsins sem ákveðinn hópur lífvera sem er afmarkaður samkvæmt líffræðilegum viðmiðum. Markmiðið gildir fyrir allar tegundir lífvera á landi, í ferskvatni og í sjó, sbr. landfræðilegt gildissvið frumvarpsins. Í samræmi við samninginn um líffræðilega fjölbreytni gildir markmiðið jafnframt um erfðafæðilega fjölbreytni, bæði milli tegunda og innan tegunda. Ákvæðið miðar að því að ná og viðhalda ákjósanlegri verndarstöðu tegunda. Verndarstaða tegundar mótast af öllum þeim áhrifum sem verka á viðkomandi tegund og geta skipt máli fyrir langtímaútbreiðslu og stærð stofna tegundarinnar. Verndarstaða tegundar telst ákjósanleg þegar gögn um stofnstærð tegundarinnar gefa til kynna að hún haldi sér við til langs tíma lítið sem lífvænlegur þáttur í vistgerðum hennar, náttúrulegt útbreiðslusvæði tegundarinnar fer ekki minnkandi og ólíklegt er að það minnki í fyrirsjáanlegri framtíð og búsvæði tegundarinnar er svo stórt að viðhald stofna þess er tryggt til langs tíma og líklegt er að svo verði áfram.

Til að ná þeim markmiðum sem felast í greininni ber að beita þeim heimildum sem frumvarpið kveður á um. Greinin hefur m.a. þýðingu við ákvörðun um friðlýsingu svæða en samkvæmt frumvarpinu skal stefnt að því að koma upp neti verndarsvæða sem tryggji að innlendar tegundir, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi njóti nægjanlegrar verndar til þess að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni landsins og gera tegundum kleift að dreifast milli svæða með náttúrulegum hætti. Ákvæði 2. gr. hafa áhrif á það hvort friða þarf vistgerð, vistkerfi eða tegund skv. 58. gr. Verndarmarkmiðin fela jafnframt í sér viðmið sem marka athafnaskyldu stjórnvalda því ef sérstakar aðstæður skapast sem leiða til hnignunar vistgerðar, vistkerfis eða tegundar þannig að verulega viki frá markmiðum 2. gr. er Náttúrufræðistofnun Íslands skylt, í samráði við fagråd náttúruminjasrár, að taka til skoðunar hvort leggja skuli til friðun, sbr. 2. mgr. 58. gr. Ákvæði 2. gr. hafa einnig þýðingu þegar teknar eru aðrar ákvarðanir sem hafa áhrif á lífríki landsins, t.d. ákvarðanir um dreifingu framandi lífvera. Hér má minna á að skv. 4. mgr. 64. gr. frumvarpsins er óheimilt er að veita leyfi til að dreifa eða sleppa lífandi framandi lífverum út í náttúruna ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

Um 3. gr.

Í 3. gr. eru sett fram verndarmarkmið fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni og fela þau í sér útfærslu á tilteknum þáttum 1. mgr. 1. gr., þ.e. vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags. Gert er ráð fyrir að markmiðum greinarinnar verði náð fyrst og fremst með uppbyggingu nets verndarsvæða sem miðar að því að tryggja skipulega vernd landslags, vatnasvæða og jarðminja.

Jarðfræðileg fjölbreytni vísar til breytileika jarðfræðilegra fyrirbæra, jarðvegs og landmótunar, jarðfræðilegra ferla og jarðmyndana, sbr. skilgreiningu í 10. tölul. 5. gr.

Hugtakið jarðminjar er hér notað í víðtækri merkingu, þ.e. það vísar til einstakra þátta jarðfræðilegrar fjölbreytni, jarðmyndana og jarðfræðilegra fyrirbæra ásamt tilheyrandi myndunar- og mótunarferlum eftir atvikum. Það er því ekki bundið við minjar af jarðfræðilegum toga sem tekin hefur verið afstaða til að vernda, sbr. skilgreiningu hugtaksins náttúruminjar. Að því er jarðminjar varðar er sett fram tvíþætt markmið. Annars vegar að varðveita skipulega heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gefa samfellt yfirlit um jarðsögu landsins. Jarðfræði Íslands er afar merkileg og í raun einstök í heiminum. Íslenski möttulstrókurinn, heiti reiturinn undir landinu, lyftir hluta Mið-Atlantshafshryggjarins upp fyrir sjávarborð frá Reykjanesi að Tjörnesi og þar er jafnframt að finna eitt af eldvirkustu svæðum heimsins. Eldvirknin er bundin við gosbelti sem flokkuð eru í rekbelti og jaðarbelti. Utan jaðarbeltanna er eldri berggrunnur. Ísland gliðnar um rekbeltin og einkennist svæðið m.a. af stórum megineldstöðvum, hraunflákum og löngum gígaröðum, gjám og sprungum sem sýna landrekið. Þar eru einnig móbergsmýndanir sem eru einstakar á heimsmælikvarða og mikil jarðhitasvæði. Utan rekbeltanna hefur yfirborð berggrunnsins einkum mótast af jökulrofi á ísöld. Miklir jökulsorfnir U-laga dalir og firðir einkenna elstu hluta landsins, þ.e. á Austfjörðum, Vestfjörðum og Tröllaskaga.

Hitt meginmarkmið greinarinnar sem snýr að jarðminjum er að vernda jarðmyndanir sem eru sérstakar eða einstakar á svæðis-, lands- eða heimsvísu. Skipulegt yfirlit um jarðminjar á Íslandi er nauðsynlegur grundvöllur fyrir markvissa verndun þeirra. Slíkt yfirlit hefur ekki verið tekið saman en það er meðal áhersluþátta umhverfisráðuneytisins um sjálfbæra þróun fyrir árin 2010–2013.

Gert er ráð fyrir að vernd jarðminja sé skipulögð í neti verndarsvæða, sbr. 2. mgr. 35. gr. frumvarpsins. Ýmsir friðlýsingarflokkar geta náð yfir jarðmyndanir og jarðfræðileg fyrirbæri. Sérstakur flokkur, náttúruvætti, tekur til einstakra náttúrumyndana sem oftast en ekki eru af jarðfræðilegum toga.

Í c-lið er vikið að vatnasvæðum, þ.e. verndun vatnsfarvega, fossa og stöðuvatna. Vatnið er ein mikilvægasta og verðmætasta auðlind þjóðarinnar. Vatnasvæði eru jafnframt órjúfánlegur þáttur landslags. T.d. er ásýnd jökulvatna og farvega þeirra oft stórbrotin og ægileg og höfðar sterkt til fegurðarskyns manna og eru slíkir staðir jafnan mjög eftirsóttir af ferðafólki. Ljóst er að margvíslegir hagsmunir eru bundnir við íslensk vatnasvæði sem taka þarf tillit til þegar fjallað er um vernd þeirra. Því er verndin hér afmörkuð, sbr. orðalagið „svo sem kostur er“. Vernd vatnasvæða er m.a. útfærð í IX. kafla þar sem fjallað er um friðlýsingu vatna- og jarðhitasvæða og vernd bakkagróðurs og í 57. gr. sem tekur m.a. til stöðuvatna yfir tiltekinni stærð og fossa.

Íslenskt landslag er í senn fjölbreytt og óvenjulegt og sumt af því á sér óviða og jafnvel hvergi hliðstæðu annars staðar á jörðinni. Landslag hefur nokkra sérstöðu sem viðfang náttúruverndar því að upplifun af landslagi er meira bundin persónulegu, huglægu mati en flestir aðrir þættir náttúrunnar. Þessi sérstaða endurspeglast í skilgreiningu hugtaksins, sbr. 11. tölul. 5. gr. frumvarpsins. Rannsóknir á íslensku landslagi og verndun þess eru stutt á veg komnar og er brýnt að styðja áætlanir um vernd með frekari rannsóknum, annars vegar heildaryfirliti um sjónræn einkenni, sérstöðu og flokkun landslags á landinu öllu og hins vegar mati á hinum óhlutbundnu verðmætum sem í landslagi felast, fagurfræðilegu, upplifunar- og tilfinningalegu gildi þess. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstökum friðlýsingarflokki sem miðar að því að vernda sérstætt og fágætt landslag og landslagsheildir ásamt menningarlegu og sjónrænu gildi þess, sbr. 50. gr.

Sérstaða íslenskra víðerna felst fyrst og fremst í fjölbreyttu og óvenjulegu landslagi og á miðhálandinu einnig í miklu víðsýni. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstökum friðlýsingarflokki sem tekur til óbyggðra víðerna og miðar hann að verndun víðáttumikilla landsvæða þar sem ummerkja mannsins gætir lítið sem ekkert og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum, sjá 46. gr. Samkvæmt skilgreiningu friðlýsingarflokksins skulu óbyggð víðerni vera a.m.k. 25 km² að stærð og að jafnaði vera í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunar-lönunum og uppbyggðum vegum.

Um 4. gr.

Landfræðilegt gildissvið frumvarpsins er óbreytt frá gildandi lögum. Það er afar vítt því að lögin gilda á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu, eins og þessi svæði eru afmörkuð í 1. og 3. gr. laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979.

Að því er varðar efnislegt gildissvið er það fyrst og fremst gagnvart lögum sem fjalla um veiðar ýmissa dýra sem nauðsynlegt er að skýra mörk frumvarpsins. Í 2. mgr. 2. gr. gildandi laga segir að lögin breyti í engu ákvæðum annarra laga um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum til lands og sjávar. Hugtakið villt dýr er ekki skilgreint í lögnum en í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, er gerð grein fyrir ýmsum lögum sem skipta máli við afmörkun gildissviðs laganna, m.a. lögum um lax- og silungsveiði, sbr. nú lög nr. 61/2006, lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, löggjöf um sel- og hvalveiðar, lögum um veiðar í fiskveiði-

landhelgi Íslands, nr. 79/1997, lögum um stjórn fiskveiða, sbr. nú lög nr. 116/2006, og lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996.

Ekki er gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á gildissviði frumvarpsins gagnvart framangreindum lögum þótt orðalagi 4. gr. sé örlítið breytt. Hér er þó ástæða til að fjalla í stuttu máli um tengsl frumvarpsins við löggjöf um nýtingu og vernd fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins. Í hvítbók er bent á að afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart öðrum lögum sem fjalla um vernd lífríkis hafsins sé ekki alls kostar skýr og er þar mælt með því að þessi verndarþáttur verði styrktur í náttúruverndarlögum.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 100/2012, fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti með mál er varða rannsóknir, stjórn á nýtingu og eftirlit með verndun og nýtingu fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar, og eftirlit með þessu, sbr. 1.–3. tölul. K-liðar 2. gr. Undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti heyrir hins vegar vernd líffræðilegrar fjölbreytni, erfðaauðlinda og vistkerfa, þ.m.t. vistkerfa í hafi, og ákvörðun um verndarsvæði í hafi til varðveislu náttúruminja eða sérstakra vistkerfa á hafsbotni til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar á forræði ráðuneytisins, sbr. 1. og 2. tölul. A-liðar 6. gr. Ljóst er því að mikil skörun er milli verkefna þessara tveggja ráðuneyta sem varða lífríki hafsins. Í því sambandi er sérstaklega ástæða til að nefna heimildir atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra skv. 9. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, til að grípa til aðgerða til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geta talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna og varðveislu viðkvæmra hafs svæða. Efni þessara ákvæða er að hluta til nýtt en þeim var breytt með lögum nr. 149/2007. Vakin er athygli á því að með frumvarpi þessu eru ekki lagðar til breytingar á lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Er því þrátt fyrir framangreinda skörun ekki gert ráð fyrir að breyting verði á valdheimildum atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til að grípa til þeirra ráðstafana sem kveðið er á um í 9. gr. laga nr. 79/1997, þ.m.t. að ákveða með reglugerð sérstök friðunarsvæði þar sem veiðar með öllum eða tilteknum veiðarfærum eru bannaðar í því skyni að varðveita viðkvæm hafs svæði, hvort sem er til ákveðins tíma eða ótímabundið.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir samráði ráðherra umhverfis- og auðlindamála og þess ráðherra sem fer með málefni er varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotnsins um friðlýsingu í hafi ef friðlýsingin getur haft áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins., sbr. 1. mgr. 38. gr. Samkvæmt 1. mgr. 39. gr. skal Umhverfisstofnun leita samráðs við Hafrannsóknastofnunina við undirbúning friðlýsingar í hafi. Sömuleiðis er gert ráð fyrir samráði fyrrgreindra ráðherra um friðun vistgerða, vistkerfa eða tegunda í hafinu, sbr. 1. mgr. 58. gr. Í 16. gr. er lagt til að Hafrannsóknastofnunin tilnefni fulltrúa í fagrað náttúruminjaskrár.

Í 3. mgr. 4. gr. er fjallað um samspil frumvarpsins við ákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð og laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Í samræmi við almennar lögskýringarreglur er gert ráð fyrir að ákvæði þessara sérlaga gangi framur ákvæðum frumvarpsins séu þau ósamþýðanleg.

Um 5. gr.

Margar af skilgreiningum 5. gr. frumvarpsins eru óbreyttar frá gildandi lögum. Nokkrar hafa tekið breytingum og nokkur hugtök hafa bæst við greinina, t.d. ábyrgðartegund, byggð og óbyggðir, jarðfræðileg fjölbreytni, landslag, náttúrumyndun, vistkerfi og þéttbýli. Taka breytingarnar mið af tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Með alfaraleið er átt við leið sem er farin á vegum eða slóðum. Hugtakið utan alfaraleiðar á við um leið sem ekki tengist endilega vegum, slóðum eða stígum og getur legið um holt og móa. Hugtökin eru notuð í 22. gr. frumvarpsins um afmörkun heimilda til að tjalda og er þar ekki um að ræða breytingu frá gildandi lögum.

Ábyrgðartegund er tegund sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á vegna þess að stór hluti útbreiðslusvæðis tegundarinnar á Evrópu- eða heimsvísu er hér á landi eða stór hluti stofnsins á Evrópu- eða heimsvísu heldur hér til að staðaldri eða hluta úr ári. T.d. bera Íslendingar mikla ábyrgð á allmörgum fuglategundum. Hugtakið kemur fyrir í 35. gr. þar sem fjallað er um val minja á náttúruminjaskrá. Samkvæmt b-lið 4. mgr. greinarinnar skal m.a. litið til þess hvort tegund, sem til greina kemur að setja á skrána, sé ábyrgðartegund.

Ágeng framandi lífvera telst í frumvarpi þessu framandi lífvera sem veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni. Skilgreiningin er efnislega sambærileg skýringu hugtaksins í samningnum um líffræðilega fjölbreytni, sbr. leiðbeiningarreglur um framkvæmd h-liðar 8. gr. (Ákvörðun nr. VI/23 „Alien species that threaten ecosystems, habitats or species“). Skilgreiningin lýtur fyrst og fremst að áhrifum ágengrar framandi tegundar á lífríki landsins en ljóst er að einnig kann að leiða af útbreiðslu slíkra tegunda efnahagslegt tjón og ógn við heilsufar fólks.

Skýring orðsins berg er óbreytt frá gildandi lögum, sbr. lög nr. 66/2007.

Hugtakið búsvæði er skýrt með sama hætti og í gildandi lögum. Orðskýringar á hugtökunum vistgerð og búsvæði komu inn í náttúruverndarlög með lögum nr. 140/2001 sem breyttu gildandi lögum. Í samræmi við áherslu á vernd líffræðilegrar fjölbreytni hefur á undanförunum áratugum verið unnið að því að þróa flokkunarkerfi til að greina þau svæði sem mikilvægt er að vernda vegna auðugs eða sérstaks lífríkis og auðvelda þannig ákvarðanatöku um náttúruvernd og aðra nýtingu lands. Hugmyndafræðin að baki þessari vinnu byggist á vistfræði þar sem hugtakið búsvæði (e. habitat) er lagt til grundvallar. Búsvæði hefur hins vegar verið skilgreint með nokkuð mismunandi hætti, bæði t.d. sem svæði þar sem tegund lifir eða fær þrifist eða svæði sem er líffræðilega og eðlisfræðilega einsleitt en er ekki endilega bundið við eina ákveðna tegund. Skilgreining náttúruverndarlaga tekur mið af þeirri fyrrnefndu. Búsvæði tegundar er því svæði sem uppfyllir líffræðilegar þarfir hennar, t.d. vaxtarstaður plantna, varplönd fugla, hrygningarstöðvar fiska, fæðusvæði, viðkomustaðir og fjaðrafellisstöðvar. Búsvæði tegundar geta færst til í tímans rás.

Orðið byggð er ekki skýrt í nügildandi náttúruverndarlögum. Hér er það skýrt með vísan til orðsins óbyggðir, sjá skýringu þess hér að aftan.

Hugtakið eignarland er skýrt á sama veg í gildandi náttúruverndarlögum, þjóðlendulögum og jarðalögum og er stuðst við sömu skilgreiningu í frumvarpi þessu. Efnislega byggjast skilgreiningar hugtakanna eignarland og þjóðlenda á þeirri flokkun landsvæða sem þjóðlendulög kveða á um og er því eðlilegt að þær séu samræmdar í lögum.

Skilgreining hugtaksins framandi lífverur miðast við tegund, undirtegund eða lægri flokkunareiningu sem getur lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir árið 1750. Skilgreiningin aðgreinir lífverur á náttúrulegu útbreiðslusvæði sínu frá þeim sem menn hafa flutt inn til landsins eða fært til innan lands. Lagt er til að skilgreiningin sé afmörkuð í tíma og að miðað sé við árið 1750 en ekki tímamann allt frá landnámi. Þetta þýðir að tegundir sem hér hafa lifað um margra alda skeið, t.d. hagamúsinn, teljast ekki framandi í skilningi laganna. Í ýmsum skráum yfir íslenskar tegundir er í þessu sambandi miðað við miðja 18. öld og er þeirri stefnu fylgt hér. Ártalið miðast fyrst og fremst við 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. Gerð er grein fyrir tegundum blómplantna og byrkninga í fjölríti Náttúrufræðistofnunar Íslands nr. 51 „Íslenskt plöntutal, blómplöntur og byrkningar“ eftir Hörð Kristinsson. Jafnframt er miðað við þetta ártal í lista umhverfis- og auðlindaráðuneytisins yfir innlendar tegundir sem teljast til íslensku flórunnar, sbr. 3. gr. rg. 398/2011 um breytingu á reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda. Sú merking orðsins „náttúrulegur“ sem lögð er til grundvallar hefur skírskotun til markmiðsákvæðis frumvarpsins þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, sjá 1. gr. Skýring á hugtakinu innflutningur lifandi lífvera er samhljóða skýringu í frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum sem vikið er að hér að framan. Hugtökin framandi lífverur og innflutningur lifandi lífvera koma fyrir í XI. kafla frumvarpsins.

Hugtakið jarðfræðileg fjölbreytni hefur ekki verið skilgreint í alþjóðasamningum eins og líffræðileg fjölbreytni. Hér er stuðst við skilgreiningu jarðvísindamanna á hugtakinu.

Landslag hefur nokkra sérstöðu sem viðfang náttúruverndar því að upplifun af landslagi er meira bundin persónulegu, huglægu mati en flestir aðrir þættir náttúrunnar. Skilgreining hugtaksins hér byggist á tillögu starfshóps á vegum Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar frá árinu 2004, sjá nánar kafla 11.2.5 í hvítbók.

Skýring hugtaksins líffræðileg fjölbreytni byggist á skilgreiningu þess í samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Líffræðileg fjölbreytni spannar breytileika meðal lifandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið tekur til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nær til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfa.

Hugtakið náttúru- og umhverfisverndarsamtök er hér skýrt á sambærilegan hátt og umhverfisverndarsamtök samkvæmt gildandi lögum.

Náttúruminjar eru skilgreindar hér með öðrum hætti en í gildandi lögum. Samkvæmt náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, falla undir hugtakið annars vegar náttúruverndarsvæði og hins vegar lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem eru á náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr. laganna. Hér er skilgreiningin hins vegar almennt orðuð í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga. Hún er þó efnislega sambærileg skilgreiningu gildandi laga. Hugtakið náttúruminjar er hér notað með hliðstæðum hætti og orðið þjóðminjar sem nær til menningarsögulegra minja sem ákveðið hefur verið að varðveita í söfnum eða með friðlýsingu. Skilgreining frumvarpsins nær til náttúruminja sem þegar hafa verið friðlýstar eða verndaðar með sérlögum og einnig til þeirra náttúruminja sem ákveðið hefur verið að stefna að því að vernda á grundvelli mats á verndargildi og verndarþörf. Hún samræmist ákvæðum frumvarpsins um náttúruminjaskrá.

Hugtakið náttúrumyndanir er ekki skilgreint með almennum hætti í gildandi náttúruverndarlögum en í 2. tölul. 1. mgr. 53. gr. þeirra eru talin upp dæmi um það hvaða náttúru-fyrirbæri geti fallið undir það. Af þeirri upptalningu má ráða að hugtakið sé fyrst og fremst notað um jarðrænar minjar en ekki lífræn fyrirbæri. Það hefur því að miklu leyti sömu merkingu og hugtakið jarðmyndanir. Í jarðfræði er hugtakið jarðmyndun (e. geological formation) notað um samhangandi einingu úr bergi eða seti með auðgreindum mörkum, sem mynduð er á ákveðnum stað eða svæði við ákveðnar aðstæður á ákveðnum tíma eða tímabili. Þannig getur ákveðið hraun eða gjóskulag talist myndun, en einnig ákveðið eldfjall þó að það sé myndað í mörgum gosum á ákveðnu tímabili. Þetta getur líka verið innskot, setlag eða setlagasyrpa o.s.frv. Skýring orðsins náttúrumyndun í Íslenskri orðabók dregur fram þann eiginleika náttúrumyndana að þær skeri sig úr umhverfinu og séu einstakar. Sú skilgreining sem

lögð er til í frumvarpinu ber þetta með sér og undirstrikar jafnframt að undir hugtakið geti einnig fallið lífræn fyrirbæri. Skilgreiningin er í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Náttúruverndarsvæði eru skilgreind með sambærilegum hætti og í gildandi lögum. Undir a-lið falla auk friðlýstra svæða afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem ákveðið hefur verið að vernda, sbr. 1. mgr. 58. gr.

Hugtakið óbyggðir kemur fyrir m.a. í 22., 25. og 77. gr. Það er ekki skýrt í gildandi náttúruverndarlögum en sú skilgreining sem hér er byggt á er í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sbr. kafla 11.2.4 í hvítbók. Undir hugtakið falla eyðibýggðir þar sem búseta er aflögð þótt ummerki ræktunar megi enn greina í landinu. Þá getur tíma-bundin búseta, t.d. vegna afmarkaðra framkvæmda eða rannsókna, verið í óbyggðum. Samkvæmt þessari skilgreiningu fellur mestallt land ofan 200 m hæðar á Íslandi undir óbyggðir, þ.m.t. miðhálandið og fjalllendi utan þess. Einnig falla þar undir eyðibýggðir undir 200 m hæð, m.a. á Vestfjörðum og útskögum á Norðurlandi og Austfjörðum.

Hugtökin ræktað land og óræktað land koma eingöngu fyrir í IV. kafla frumvarpsins um almannarétt, sjá 19., 22. og 30. gr., og er lögð áhersla á að skilgreiningin tekur mið af því. Skilgreining hugtaksins ræktað land er nokkuð breytt frá gildandi náttúruverndarlögum. Í kafla 11.2.6 í hvítbók er bent á að skilgreining náttúruverndarlaga taki ekki á því hvenær ræktað land hætti að flokkast sem slíkt sökum þess að ræktuninni sé hætt í einhvern tíma. Að mati nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga er brýnt að bæta úr þessu svo komast megi hjá því að almannarétturinn sé skertur meira en eðlilegt má teljast. Með þeirri skilgreiningu sem hér er lögð til fellur undir hugtakið ræktað land öll jarðrækt, þ.e. áborin og/eða slegin tún, akrar og land sem nýtt er til framleiðslu á öðrum plöntuafurðum, svo sem grænmeti, sem og land í skógrækt. Rök nefndarinnar fyrir því að ræktað land sem ekki hefur verið ræktað í 15 ár teljist óræktað eru m.a. þau að gróður á slíku landi hefur á þeim tíma jafnan tekið miklum breytingum og færst til náttúrulegs horfs og ekki eru lengur sömu rök til að hindra för fólks um það. Hugtakið óræktað land er almennt skilgreint neikvætt, þ.e. land sem ekki er ræktað.

Skilgreining hugtakanna steind, steingervingur og útivistarsamtök er óbreytt frá gildandi lögum.

Hugtakið tegund er skýrt hér á mjög almennan hátt sem ákveðinn hópur lífvera sem afmarkaður er samkvæmt líffræðilegum viðmiðum.

Sú skýring hugtaksins vegur sem hér er lögð til grundvallar er sú sama og er að finna í frumvarpi til laga um breytingu á náttúruverndarlögum sem lagt var fyrir Alþingi á 140. lög-gjafarþingi. Hún tengist þeim breytingum sem lagðar voru þar til á 17. gr. gildandi náttúruverndarlaga, sbr. 31. og 32. gr. þessa frumvarps. Skilgreiningin er tvíþætt. Annars vegar vísar hún til flokkunar vegalaga á vegum landsins en samkvæmt þeim skiptist vegakerfið í þjóð-vegi, sveitarfélagsvegi, einkavegi og almenna stíga. Hugtakið nær samkvæmt skýringu frumvarpsins yfir þrjá fyrstnefndu flokkana. Hins vegar nær hugtakið til vegslóða utan flokkunar-kerfis vegalaga sem eru skráðir í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar ráðherra skv. 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins.

Hugtakið vistgerð tengist hugtakinu búsvæði, sbr. umfjöllun hér að framan. Þar sem erfitt er að afmarka einstök búsvæði í reynd hefur flokkun lands vegna náttúruverndar á síðari árum byggst á einingum sem kallast vistgerðir (e. habitat type og natural habitats). Hugtakið vistgerð hefur nokkuð víðari merkingu en búsvæði og hefur verið skýrt þannig að þar sé um að ræða samsafn þeirra búsvæða sem hafa svipaða eiginleika hvað varðar yfirbragð eða útlit

og hafa að geyma svipuð samfélög plantna og dýra. Skilgreining frumvarpsins tekur mið af þessu og er hún óbreytt frá gildandi lögum. Dæmi um vistgerðir eru rústamýravist, breiskjuhraunavist og melavist.

Hugtakið vistkerfi kemur fyrir í allmörgum greinum frumvarpsins. Vistkerfishugtakið tekur bæði til þess sem er lifandi í kerfinu og líflaust, hvort sem hið líflausa er lífrænt eða ekki. Einn mikilvægasti undirstöðubátturinn í vistkerfishugtakinu er hringrás efna og flæði orku milli fæðuþrepa í fæðuvef viðkomandi kerfis. Íðulega er greint á milli þriggja megin-gerða vistkerfa, þjrlendis- (e. terrestrial), sjávar- (e. marine) og vatnavistkerfa (e. aquatic). Vistkerfi geta verið af ýmsum stærðum, allt frá litlum votlendisvistkerfum á borð við mógröf til stórra vatnavistkerfa á borð við Þingvallavatn. Mikilvægi vistkerfishugtaksins hefur vaxið í alþjóðlegri náttúruvernd undanfarna áratugi. Þetta má rekja að miklu leyti til vaxandi skilnings á margvíslegu þjónustuhlutverki vistkerfa sem eru mannum lífsnauðsynleg, svo sem framleiðsla súrefnis og fæðu.

Skýring orðsins þéttbýli tekur mið annars vegar af skilgreiningu hugtaksins í 2. gr. umferðarlaga, nr. 50/1987, og hins vegar vísar hún til skilgreiningar skipulagslaga, nr. 123/2010. Hugtakið kemur fyrir í 31. gr. um akstur utan vega og einnig í 72. gr. um auglýsingar utan þéttbýlis. Í 1. mgr. 31. gr. er kveðið á um bann við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Slíkur akstur er þó heimill á jöklum og á snjó utan vega utan þéttbýlis svo fremi jörð sé frosin og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Sérstök ákvæði um bann við akstri utan vega í þéttbýli er hins vegar að finna í umferðarlögum, sbr. 5. gr. a, og er þar jafnframt áréttað að ákvæði laga um náttúruvernd gildi að öðru leyti um akstur utan vega. Af þessu má álykta að líta verði á reglu 5. gr. a umferðarlaga sem sérreglu gagnvart ákvæðum náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Vegna samspils ákvæða náttúruverndarlaga og umferðarlaga um akstur utan vega er eðlilegt að tekið sé mið af skilgreiningu orðsins þéttbýli í þessum lögum.

Hugtakið þjóðlenda er notað í náttúruverndarlögum einkum í tengslum við almannaréttinn, sjá 22. og 27. gr. Hugtakið er skýrt á sama veg og í 1. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

Um II. kafla.

II. kafli frumvarpsins hefur að geyma viðmið og meginreglur sem ætlað er að stuðla að því að markmið frumvarpsins náist og tryggja vandaðri og gegnsærri stjórnsýslu sem varðar náttúru Íslands. Með því að hafa reglurnar í sérstökum kafla er undirstrikað að þær ber að leggja til grundvallar við framkvæmd laganna í heild. Sumar greinar kaflans hafa jafnframt viðtækara gildissvið. Þetta eru 8.–11. gr. en í þeim eru m.a. útfærðar nokkrar af helstu meginreglum umhverfisréttar. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins skulu stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í þessum greinum við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna óháð því hver lagagrundvöllurinn er. Þetta gildir einnig um stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera.

6. gr. frumvarpsins hefur að geyma reglu um aðgæsluskyldu sem gildir jafnt fyrir einstaklinga, lögaðila og opinbera aðila.

Í 12. gr. er fjallað um fræðslu og er þar lögð sú skylda á stjórnvöld náttúruverndarmála að þau veiti ráðgjöf og leiðbeiningar og sinni fræðslu og stuðli þannig að því að markmiðum frumvarpsins verði náð.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um almenna aðgæsluskyldu. Greinin undirstrikar að náttúruvernd er sameiginlegt verkefni allra landsmanna. Fyrri málsliður ákvæðisins er samhljóða 2. mgr. 12. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999. Sú grein stendur í þeim kafla laganna sem fjallar um almennarétt og hefur fyrri málsgrein greinarinnar að geyma grundvallarheimildir almennaréttarins. Vegna stöðu sinnar verður ákvæði 2. mgr. 12. gr. túlkað svo að það eigi fyrst og fremst við um það þegar menn nýta sér rétt sinn til að ferðast um landið og dvelja þar, sbr. athugasemdir við 12. gr. í frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum, nr. 44/1999 (123. löggjafarþing 1998–1999, 528. mál, þskj. 848).

Í frumvarpi þessu stendur ákvæðið um aðgæsluskyldu í kaflanum um meginreglur. Undirstrikar það víðara gildissvið reglunnar, þ.e. að hún gildi almennt um samskipti manns og náttúru og beinist bæði að einstaklingum, lögaðilum og opinberum aðilum. Síðari málsliður 6. gr. fjallar sérstaklega um aðgæsluskyldu vegna framkvæmda og starfsemi sem hefur áhrif á náttúruna og kveður reglan á um athafnaskyldu framkvæmdaraðila sem miðar að því að koma í veg fyrir náttúruspjöll. Hversu langt skyldan nær er breytilegt eftir atvikum og aðstæðum en orðalagið „með sanngirni má ætlast til“ þýðir að þetta verður metið með hliðsjón af ýmsum þáttum, m.a. af því hvers konar náttúruverðmæti um er að ræða, hvers konar spjöll framkvæmdin kann að hafa í för með sér, hversu líklegt er að tjón verði, til hvaða aðgerða hægt er að grípa í því skyni að koma í veg fyrir spjöll, hversu kostnaðarsamar þær eru með hliðsjón af væntanlegum árangri o.s.frv. Til þess að ákvæðið hafi þýðingu verður einnig að gera ráð fyrir að framkvæmdaraðilar kynni sér hvers konar náttúruverðmæti kunna að verða fyrir áhrifum af fyrirhugaðri framkvæmd að því marki sem upplýsingar um það eru þeim aðgengilegar. Ákvæðið felur einnig í sér að ef framkvæmd byggist á leyfi stjórnvalda sé framkvæmdaraðila skylt að tryggja að framkvæmdin sé í samræmi við leyfið og að virt séu skilyrði sem hún kann að vera bundin og miða að því að koma í veg fyrir spjöll á náttúrunni.

Hugtakið náttúruspjöll verður ekki skýrt í eitt skipti fyrir öll en oft felur það í sér skemmdir sem eru varanlegar eða lengi eru ummerki um en það er þó ekki hugtaksskilyrði. Útrýming lífvera getur einnig falið í sér náttúruspjöll og sama getur átt við um röskun viðkvæmra vistgerða. Náttúruspjöll geta falist í jarðraski, t.d. hjólförum sem mynduð eru með akstri utan vega, skemmdum á náttúrumyndunum eða rofi á vatnsbökkum, gróðurskemmdum, t.d. þar sem gróður er rifinn upp eða skemmdur með óvarlegri meðferð elds eða viðkvæmt gróðurlendi traðkað niður í fjölmönnum hestaferðum. Fjallað er um refsíabýrgð á náttúruspjöllum í 90. gr. frumvarpsins.

Ákvæði um aðgæsluskyldu er að finna í ýmsum lögum, t.d. 3. mgr. 26. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, 2. mgr. 21. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, og 2. mgr. 6. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.

Um 7. gr.

Ákvæði 7. gr. taka til stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga. Síðari málsliður greinarinnar á jafnframt við um félög í eigu opinberra aðila. Greinin leggur þá skyldu á stjórnvöld að þau taki mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem hafa áhrif á náttúruna. Meginreglurnar ættu þannig t.d. að vera meðal þeirra sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar þegar ákvarðanir stjórnvalda eru byggðar á matskenndum lagareglum. Það kann svo auðvitað að vera mismunandi hverjar af meginreglunum eiga við í hverju tilviki. Rétt er að vekja athygli á að

greinin er ekki bundin við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana samkvæmt frumvarpinu heldur hefur hún víðtækara gildissvið. Þetta þýðir að meginreglurnar eiga almennt að koma til skoðunar þegar stjórnvöld taka ákvarðanir sem hafa áhrif á náttúruna án tillits til þess hvaða lög liggja þeim ákvörðunum til grundvallar. Í samræmi við síðari málslið greinarinnar á þetta einnig við t.d. um gerð skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum.

Um 8. gr.

Ákvæði 8. gr. tengjast sérstaklega því markmiði frumvarpsins að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags, sbr. 1. másl. 1. mgr. 1. gr. Greinin hefur einnig nán tengsl við verndar-markmiðin í 2. og 3. gr. frumvarpsins. Regla sú sem sett er fram í 8. gr. er ekki eðlisólik rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga en felur í sér sértækari kröfur. Hún hefur auk þess víðtækara gildissvið í samræmi við 7. gr. frumvarpsins. Fyrirmynd greinarinnar er sótt í norska löggjöf en einnig er tekið mið af skuldbindingum skv. 7. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr. 106/2000, og umhverfismat áætlana, sbr. lög nr. 105/2006, er leið til að draga fram þekkingu við undirbúning ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi. Ákvæði 8. gr. frumvarpsins hafa þau áhrif að uppfylla verður kröfur greinarinnar við mat samkvæmt þessum lögum.

Greinin vísar fyrst og fremst til fyrirliggjandi þekkingar bæði á ástandi náttúrunnar á því svæði sem til skoðunar er og þeim áhrifum sem ákvörðunin mun hafa í för með sér. Það er þó ekki útilokað að þekking sé af svo skornum skammti að ekki verði hjá því komist að afla frekari vitneskju. Hafa ber í huga að ef vísindaleg þekking er ekki fyrir hendi eða er gloppótt grípur varúðarreglan inn í, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Í 3. másl. 8. gr. er krafan um þekkingu nánar afmörkuð og skal hún vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Þetta þýðir að gerðar eru meiri kröfur þegar um er að ræða stærri framkvæmdir og einnig verður að taka mið af því hversu mikil áhrif ákvörðunin er líkleg til að hafa.

Brot á 8. gr. kann að leiða til þess að ákvörðun verði talin ógildanleg. Ógilding ákvörðunar kemur þó ekki í veg fyrir að síðar verði tekin ný ákvörðun með sama efni en þá á grundvelli þekkingar sem uppfyllir skilyrði greinarinnar.

Um 9. gr.

Varúðarreglan var sett fram sem 15. meginregla Ríó-yfirlýsingarinnar. Vísað er til hennar í inngangsorðum samningsins um líffræðilega fjölbreytni og í aðfaraorðum EES-samningsins og hún hefur verið útfærð t.d. í 2. mgr. 2. gr. OSPAR-samningsins. Hún kemur fyrst og fremst til skoðunar þegar óvissa er til staðar eða þekkingarskortur um afleiðingar ákvarðana sem áhrif kunna að hafa á náttúruna. Ákvæði 9. gr. frumvarpsins taka því við þar sem 8. gr. sleppir.

Ákvæði 1. másl. kemur einkum til skoðunar þegar teknar eru ákvarðanir sem stefna að öðrum markmiðum en náttúruvernd, ekki síst ákvarðanir um ýmiss konar framkvæmdir sem áhrif geta haft á umhverfið, t.d. virkjunarframkvæmdir. Greinin miðar að því að koma í veg fyrir að ákvörðunin hafi í för með sér verulegt tjón á náttúrunni. Hún kann að kalla á að leyfi sé bundið skilyrðum eða kveðið sé á um mótvægisáðgerðir eða jafnvel að leyfisumsókn sé hafnað. Mat á því hvað telst verulegt tjón veltur á ýmsum þáttum, t.d. hversu mikil breyting verður á vistkerfum, hvort áhrifin eru varanleg og hvort tegundum á válista er ógnað.

Ef fyrir liggur nægileg þekking eða víska um afleiðingar ákvörðunar verður varúðarreglunni ekki beitt. Þá ber að veita og meta mikilvægi ákvörðunar í ljósi neikvæðra afleiðinga hennar.

Þá koma m.a. til skoðunar verndarmarkmið 2. og 3. gr. og aðgæsluskylda 6. gr.

Ákvæði 2. másl. á einkum við um ákvarðanir sem miða að náttúruvernd, t.d. ákvarðanir um friðlýsingu eða um veiðitakmarkanir. Ákvæðið er í anda 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar og felur í sér að sé óvíska um afleiðingar athafna eða eftir atvikum athafnaleysis skuli náttúran njóta vafans.

Um 10. gr.

Ákvæði 10. gr. á fyrirmynd í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar og er hér tekið upp í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga. Ákvæðið ber að skoða í samhengi við markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins og verndarmarkmið 2. og 3. gr. Það felur í sér áherslu á vistkerfisnálgun sem er aðferð til að ná fram samþættri stjórn á nýtingu náttúruauðlinda sem miðar að vernd og sjálfbærri nýtingu og byggist á vísindalegri þekkingu á hinum ólíku vistkerfum og starfsemi þeirra. Í reglunni um mat á heildarálagi felst að áður en ákvörðun er tekin t.d. um framkvæmd skuli áhrifin metin með hliðsjón af öðrum þeim áhrifum sem virka á náttúru viðkomandi svæðis. Álag getur falist í samverkandi þáttum af ólíkum toga svo sem umferð, beit, ýmsum framkvæmdum, eðlis- og efnafræðilegri mengun, breytingum á landfræðilegum og formfræðilegum eiginleikum o.fl. Heildarmat á ástandi svæðis getur þar af leiðandi haft þau áhrif að ef sótt er um leyfi fyrir framkvæmd á svæði sem þegar hefur verið raskað með mun stærri framkvæmdum þá kunni að vera rétt að hafna umsókn enda þótt fyrirhuguð framkvæmd feli í sér minna inngríp ef heildarálag á svæðið er farið að nálgast hættumörk. Í ákvæðinu felst einnig að mat á heildarálagi á náttúrusvæði skuli fela í sér mat á hugsanlegum áhrifum til framtíðar. Þetta gerir það að verkum að líklegra er að varúðarreglan hafi áhrif á ákvarðanatöku.

Um 11. gr.

Regla 11. gr. er náskyld greiðslureglunni, einni af elstu meginreglum umhverfisréttar (Polluter Pays Principle). Hún miðar að því að fella kostnað af umhverfisspjöllum á þá sem valda þeim. Greiðslureglan er sett fram sem 16. meginregla Ríó-yfirlýsingarinnar og til hennar er vísað sem grundvallarstefnumiðs í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins. Benda má á að Alþingi hefur nýlega samþykkt lög um umhverfisábyrgð sem felur í sér innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB, um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn og úrbætur vegna umhverfistjóns. Lögin kveða á um ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni og er lögð hlutlæg ábyrgð á tiltekna atvinnustarfsemi vegna þess tjóns sem frumvarpið tekur til en annars konar starfsemi ber sakarábyrgð á slíku tjóni.

Segja má að ákvæði 11. gr. miði að sama marki og fyrrgreint frumvarp en greinin skapar ekki sjálfstæðan ábyrgðargrundvöll fyrir framkvæmdaraðila. Ábyrgð sú sem greinin kveður á um nær til kostnaðar við aðgerðir sem raunverulega eru framkvæmdar í því skyni að koma í veg fyrir eða takmarka spjöll á náttúrunni. Hún fjallar því ekki um hefðbundna skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns. Fyrirmynd hennar er í 11. gr. norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar.

Í samræmi við ákvæði 7. gr. frumvarpsins kemur greinin einkum til skoðunar þegar stjórnvöld taka ákvarðanir sem fela í sér skyldur fyrir framkvæmdaraðila, t.d. þegar stjórnvöld

veita leyfi til framkvæmda og setja skilyrði um fyrirbyggjandi aðgerðir og mótvægisáðgerðir. Ákvæði greinarinnar leiða til þess að framkvæmdaraðilinn verður að bera kostnað af aðgerðum að því marki sem það telst ekki ósanngjarnt. Mat á því hvað telst sanngjarnt fer eftir eðli framkvæmdarinnar og því hvers konar tjón um er að ræða. Þar getur komið til skoðunar hversu umfangsmikil og kostnaðarsöm framkvæmdin er og fjárhagslegt bolmagn framkvæmdaraðila. Einnig hvort tjónið er dæmigert fyrir viðkomandi framkvæmd eða hvort erfitt var að sjá það fyrir. Greinin hefur einnig þýðingu við túlkun annarra reglna sem varða ábyrgð framkvæmdaraðila.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er kveðið á um fræðslu og leggur greinin stjórnvöldum náttúruverndarmála skyldur á herðar. Staðsetning greinarinnar í kaflanum um meginreglur á að undirstrika mikilvægi þessa þáttar. Í ýmsum alþjóðasamningum um náttúruvernd sem gerðir hafa verið á undanförunum árum og áratugum er fjallað um nauðsyn þess að efla þekkingu og örva skilning almennings á mikilvægi náttúruverndar. Dæmi um þetta er 13. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Ákvæði þeirrar greinar eru útfærð í framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni sem var samþykkt í ríkisstjórn Íslands í desember 2010. Meðal aðgerða sem þar eru nefndar er 1) að stuðla að góðri þekkingu þjóðarinnar á lífríki landsins og styrkja námskrár og almannafræðslu þar að lútandi; 2) að efla fræðsluhlutverk opinberra rannsókn- og stjórnsýslustofnana sem sinna lífríkismálum og efla tengsl þeirra við skóla landsins; 3) að efla fræðslu um líffræðilega fjölbreytni í þjóðgörðum, þjóðskógum og á öðrum verndarsvæðum með útgáfu og leiðsögn.

Bæði Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands gegna mikilvægu fræðsluhlutverki og einnig náttúruverndarnefndir, sbr. 2. mgr. 15. gr. Sem dæmi um fræðsluverkefni sem heyra undir Umhverfisstofnun samkvæmt frumvarpinu má nefna fræðslu á náttúruverndarsvæðum, sbr. 80. og 82. gr., ábyrgð á fræðslu fulltrúa sem eru kosnir í náttúruverndarnefndir, sbr. 3. mgr. 15. gr., og menntun landvarða. Samkvæmt 81. gr. skal sérstaklega fjalla um fræðslu og miðlun upplýsinga í umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði. Náttúrufræðistofnun Íslands ber ábyrgð á birtingu niðurstaðna vöktunar og miðlar upplýsingum um þær, sbr. 3. mgr. 74. gr., heldur skrár yfir jarðminjar og vistkerfi sem njóta verndar 57. gr. og veitir aðgang að þeim, miðlar upplýsingum til almennings um einkenni og útbreiðslusvæði friðaðra vistgerða og vistkerfa og einkenni og búsvæði friðaðra tegunda, sbr. 1. mgr. 59. gr. Gert er ráð fyrir að fræðsluhlutverk þessara stofnana verði útfært í reglugerð, sbr. 4. mgr. 13. gr.

Um III. kafla.

Í III. kafla er fjallað um stjórn náttúruverndarmála og helstu stjórnvöld sem þar koma við sögu. Í hvítbók er ítarlega fjallað um núgildandi skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála og gerðar ýmsar tillögur sem miða m.a. að því að auka skilvirkni og bæta skipulag.

Ný viðhorf í náttúruvernd og auðlindastjórnun sem hafa rutt sér til rúms á undanförunum árum og áratugum fela í sér að ríkari áhersla er lögð á vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku. Þau kalla þannig á eflingu rannsóknarstofnana og jafnframt á náð samstarf þeirra við stjórnsýslustofnanir. Í frumvarpinu er leitast við að skýra hlutverk þeirra stofnana sem annast framkvæmd náttúruverndar. Hér er fyrst og fremst um að ræða Umhverfisstofnun sem annast stjórnsýslu náttúruverndarmála og Náttúrufræðistofnun Íslands sem annast rannsóknir, skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands og vöktun. Í hvítbók er lögð sérstök áhersla á að efla þurfi náttúruvernd á landsbyggðinni. Brugðist hefur verið við þessu annars

vegar með því að efla og skýra hlutverk náttúruverndarnefnda og hins vegar með því að leggja til ítarlegri ákvæði um skipulag umsjónar og eftirlits. Þannig er gert ráð fyrir því í 14. gr. að landinu verði skipt í náttúruverndarumdæmi samkvæmt ákvæðum í reglugerð og að umdæmislandverðir hafi umsjón með náttúruvernd hver í sínu umdæmi, sjá nánar athugasemdir við 14. gr.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um yfirstjórn og helstu verkefni ráðherra og meginhlutverk helstu stofnana, þ.e. Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Gert er ráð fyrir að verkefni stofnananna verði nánar útfærð í reglugerð, þar á meðal fræðsluhlutverk þeirra.

Um 14. gr.

Eins og fram kemur í athugasemdum við III. kafla þykir nauðsyn á því að efla náttúruvernd á landsbyggðinni og kveða með skýrari hætti á um skipulag umsjónar og eftirlits, ekki síst með náttúruverndarsvæðum. Í greininni er lagt til að landinu verði skipt í náttúruverndarumdæmi eftir ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að forstjóri Umhverfisstofnunar ráði umdæmislandverði sem hafi umsjón með náttúruvernd hver í sínu umdæmi samkvæmt nánari ákvörðun Umhverfisstofnunar. Tillagan felur í sér útfærslu fyrirkomulags sem Umhverfisstofnun hefur þróað að undanfögnu og byggist á því að einn landvörður annast umsjón friðlýstra svæða á tilteknum hluta landsins. Jafnframt er hér horft til fyrirkomulags minjavörslu samkvæmt Þjóðminjalögum, nr. 107/2001, sem gefist hefur vel, sjá nú lög um menningarminjar, nr. 80/2012. Það er ekki síst umsjón náttúruverndarsvæða sem yrði á verksviði umdæmislandvarða en í 80. gr. frumvarpsins er m.a. mælt fyrir um að umdæmislandverðir skipuleggi starf annarra landvarða í umdæminu og hafi umsjón með því.

Lagt er til að umdæmislandverðir annast einnig eftirlit í umboði Umhverfisstofnunar sem og samskipti við náttúruverndarnefndir og náttúrustofur í umdæminu. Jafnframt er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti falið umdæmislandvörðum önnur verkefni. Í 14. gr. er kveðið á um að umdæmislandverðir skuli hafi háskólamenntun á sviði náttúrufræða.

Um 15. gr.

Ákvæði frumvarpsins um náttúruverndarnefndir eru að miklu leyti óbreytt frá gildandi lögum en þó hefur verið leitast við að skýra og efla hlutverk nefndanna. Með sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, voru ákvæði um héraðsnefndir felld brott úr lögum. Samvinna sveitarfélaga um einstök verkefni byggist því ekki lengur á grundvelli héraðsnefnda. Í greininni er því lagt til almennt ákvæði um heimild sveitarfélaga til samvinnu um kosningu náttúruverndarnefnda.

Meðal þeirra verkefna sem náttúruverndarnefndum eru falin í frumvarpinu er að fylgjast með þróun og ástandi náttúru viðkomandi svæðis, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga. Í 1. mgr. 7. gr. gildandi náttúruverndarlaga er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að fela náttúrustofum, náttúruverndarnefndum, einstaklingum og lögaðilum að annast almennt eftirlit með náttúru landsins. Ekki er nánar skýrt í lögnum hvað felist í almennu eftirliti en ljóst er að því fylgja engar skýrar valdheimildir til að bregðast við því sem eftirlitið kann að leiða í ljós. Í kafla 21.1.1 í hvítbók er ályktað að með almennu eftirliti skv. 1. mgr. 7. gr. gildandi laga sé fyrst og fremst átt við almenna umsjón og að viðbrögð við því sem úrskaiðis

kann að fara eigi að felast í því að gera þeim stofnunum eða stjórnvöldum viðvart sem hafa valdheimildir til að gripa til ráðstafana af því tilefni. Einnig felist í almennu eftirliti að taka við ábendingum frá almenningi og lögaðilum og beina þeim áfram í réttan farveg. Rétt er að geta þess að engir samningar hafa verið gerðir á grundvelli 1. mgr. 7. gr. gildandi náttúruverndarlaga.

Samkvæmt 2. mgr. 39. gr. gildandi laga skal Umhverfisstofnun ásamt Landgræðslu ríkisins vinna að gróðurvernd og hafa eftirlit með ástandi gróðurs. Þó má samkvæmt ákvæðinu fela gróðurverndarnefndum þetta eftirlit að fengnu samþykki ráðherra og ráðherra er fer með málefni landbúnaðar. Sérstakar gróðurverndarnefndir eru almennt ekki starfandi lengur í landinu en náttúruverndarnefndir fara sums staðar með hlutverk þeirra. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar skal Umhverfisstofnun jafnframt vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar ásamt Skógrækt ríkisins.

Framangreind ákvæði 2. og 3. mgr. 39. gr. eru efnislega samhljóða ákvæðum sem bætt var við lög um náttúruvernd, nr. 47/1971, með lögum nr. 47/1990. Miðuðu breytingarnar að því að auka þátt umhverfisráðuneytis og stofnana þess í gróður- og skógvernd, en á þessum tíma heyrðu Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins undir landbúnaðarráðuneyti. Með því að framangreindar stofnanir eru nú stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytis sýnist minni þörf á að kveða í lögum á um samstarf þeirra við Umhverfisstofnun.

Hins vegar virðist skynsamlegt að kveða með skýrari hætti á um almenna umsjón staðbundinna stjórnvalda með náttúru umdæmisins. Í frumvarpinu er lagt til að náttúruverndarnefndum verði falið að fylgjast með ástandi og þróun náttúrunnar, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga. Ítrekað er að í þessu felst einungis almenn umsjón en ekki ítarlegt eftirlit. Verði nefndirnar varar við eitthvað sem nauðsynlegt er að bregðast við gera þær viðeigandi stofnunum viðvart. Þær geta jafnframt gert tillögur um aðgerðir í þágu náttúruverndar til sveitarstjórna, Umhverfisstofnunar, Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins, sbr. 2. mgr. greinarnar.

Umsagnarhlutverk náttúruverndarnefnda er einnig aukið í frumvarpinu. M.a. er lagt til að nefndirnar veiti umsógn um tillögu að framkvæmdaáætlun og nýskráningum í C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 36. gr., við gerð deiliskipulags á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr., sbr. 68. gr., um umsókn um undanþágu frá ákvæðum auglýsinga um friðlýsingar og friðun, sbr. 41. gr. og 60. gr., um afnám eða breytingu friðlýsingar, sbr. 44. gr., og um umsókn um leyfi til framkvæmda í ýmsum tilvikum.

Í 3. mgr. er með nokkuð ítarlegum hætti kveðið á um samband náttúruverndarnefnda við Umhverfisstofnun. Gert er ráð fyrir að nefndirnar skuli leita aðstoðar og ráðgjafar Umhverfisstofnunar þegar ástæða er til. Rétt er að hafa í huga að í 14. gr. er lagt til að umdæmislandverðir annist að mestu samskipti við náttúruverndarnefndir svo eðlilegt er að gera ráð fyrir að þeir annist þessa ráðgjöf að miklu leyti. Nýmæli er ákvæði um að Umhverfisstofnun sjái til þess að í boði séu námskeið um náttúruverndarlög og hlutverk náttúruverndarnefnda fyrir fulltrúa nefndanna að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Þetta tengist m.a. fræðsluhlutverki Umhverfisstofnunar. Starf náttúruverndarnefndanna krefst umtalsverðrar þekkingar og ættu slík námskeið að auka styrk nefndanna og skilvirkni starfs þeirra. Ekki er áskilið að Umhverfisstofnun standi sjálf fyrir námskeiðunum enda gætu t.d. menntastofnanir allt eins boðið upp á slík námskeið.

Um 16. gr.

Ákvarðanir sem varða náttúruna snerta oftar en ekki marga og ólíka hagsmuni. Í frumvarpinu er með ýmsum hætti reynt að tryggja að sjónarmið ólíkra aðila komi fram áður en ákvarðanir eru teknar.

Gert er ráð fyrir að ráðherra annist endurskoðun náttúruminjaskrár, þar á meðal gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta) til næstu fimm ára, sbr. 1. mgr. 34. gr. Við gerð framkvæmdaáætlunar þarf auk náttúrufræðilegra þátta að huga að öðrum hagsmunum sem viðkomandi svæði varðar og meta hvaða tillögum hægt er að hrinda í framkvæmd á næsta fimm ára tímabili. Lagt er til að sérstök ráðgjafarnefnd verði ráðherra til aðstoðar við gerð framkvæmdaáætlunar og er fjallað um skipun hennar í 1. mgr. 16. gr. Miðar ákvæðið að því að tryggja að fulltrúar hagsmunaaðila sem og fagstofnana komi að þessu verkefni með ráðherra. Er lögð sérstök áhersla á að tryggja þátttöku sveitarfélaga í undirbúningi framkvæmdaáætlunar. Lagt er til að það ráðuneyti sem fer með umhverfismál annist umsýslu vegna starfs ráðgjafarnefndar og að kostnaður við störf hennar greiðist úr ríkissjóði.

Hér að framan var bent á að ný viðhorf og nýjar aðferðir við náttúruvernd fela í sér að ríkari áhersla er lögð á vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku. Í 35. gr. frumvarpsins er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem leggja skal áherslu á við val minja á náttúruminjaskrá og við gerð framkvæmdaáætlunar. Mat á grundvelli margra þeirra krefst vísindalegrar þekkingar og er gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands, í samráði við fagráð náttúruminjaskrár, geri tillögur til ráðherra sem byggist á þessum þáttum. Stundum kann að vera þörf á fagþekkingu af ólíkum sviðum. Sem dæmi má nefna það þegar fjallað er um vernd landslags á grundvelli menningarlegs gildis þess. Um skipan fagráðs náttúruminjaskrár er fjallað í 2. mgr. 16. gr. og er lagt til að fimm ríkisstofnanir tilnefni hver sinn fulltrúa í ráðið, þ.e. Umhverfisstofnun, Skógrækt ríkisins, Veiðimálastofnun, Hafrannsóknastofnunin og Fornleifavernd ríkisins. Þá skipi samtök náttúrustofa og náttúru- og umhverfisverndar-samtök einn fulltrúa hvor og ráðherra skipi formann án tilnefningar. Í samræmi við faghlutverk nefndarinnar er kveðið á um menntunarkröfur ráðsmanna.

Um 17. gr.

Greinin er óbreytt frá gildandi náttúruverndarlögum.

Um IV. kafla.

Kaflinn fjallar um almannarétt, útivist og umgengni og þar er útfært ákvæði c-liðar 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Hugtakið almannaréttur vísar til þess réttar sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl., án tillits til eignarhalds á landinu. Almennarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Réttinum fylgir jafnframt skýr skylda til góðrar umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri.

Í borgarsamfélagi nútímans er einn mikilvægasti þáttur almannaréttarins sá að eiga kost á að njóta útivistar í náttúrunni og leita þangað kyrrðar og næðis. Hugtakið útivist á við um för og dvöl úti undir beru lofti þar sem ferðamaðurinn er í náninni snertingu við landið sem farið er um.

Ekki eru lagðar til verulegar breytingar á kaflanum um almannarétt. Farið er að tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga um að kaflinn hafi að geyma sem flest ákvæði íslenskra laga um almannarétt, útivist og umgengni og myndi þannig heildstætt yfirlit yfir

Þessi atriði. Þetta ætti að auðvelda fólki að kynna sér gildandi reglur á hverjum tíma. Í samræmi við þetta er lagt til að ákvæði um rétt almennings til umferðar um vötn og til sunds og baða verði færð úr vatnalögum í náttúruverndarlög. Einnig er kveðið á um meðferð elds á víðavangi í kaflanum, sjá 28. gr. Þá er þar einnig ákvæði sambærilegt 70. gr. núgildandi laga um heimildir til ýmissa aðgerða til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar. Ákvæði 29. gr. um heimild til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um hindranir sem lagðar eru við för og öðrum réttindum almennings skv. IV. kafla er nýmæli.

Form kaflans er óbreytt frá gildandi lögum. Þannig eru ákvæði hans flokkuð eftir ferðamáta og sérstök ákvæði eru um heimildir til að tjalda og um tínslu jarðargróðurs. Ákvæði um akstur utan vega hafa verið færð í sérstakan kafla en það á að undirstrika að akstur á vélknúnum ökutækjum fellur almennt ekki undir almannarétt eins og hann hefur verið túlkaður og afmarkaður í íslenskum rétti.

Um 18. gr.

Fyrsta málsgrein greinarinnar hefur að geyma meginreglur almannaréttarins og eru þær að mestu óbreyttar frá 12. gr. gildandi laga. 1. másl. hefur að geyma meginregluna um frjálsa för almennings um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi og í síðari málslið er áréttað að réttinum fylgi skylda til góðrar umgengni um landið. Varúðarreglan sem felst í síðari hluta 2. mgr. 12. gr. gildandi laga hefur verið færð í 6. gr. frumvarpsins og hefur hún því víðara gildissvið en áður. Hún gildir að sjálfsgöðu áfram um för um landið og dvöl þar á grundvelli ákvæðanna um almannarétt.

Ákvæði 2., 3. og 5. mgr. 18. gr. eru að miklu leyti óbreytt frá gildandi lögum þar sem þau standa í 13. gr. Þó hefur verið bætt við 3. mgr. ákvæði sem kveður á um skyldu til að forðast að valda öðrum óþægindum og truflun með hávaða og er það í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga. Einnig er áréttuð skylda til að gæta fyllsta hreinlætis og skilja ekki eftir sorp eða úrgang á áningarstað eða tjaldstað. Ákvæði 4. mgr. um gróðurvernd er efnislega samhljóða 4. mgr. 39. gr. gildandi laga en ástæða þykir til að hafa það í kaflanum um almannarétt.

Um 19. gr.

Greinin samsvarar 14. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. er sett fram meginreglan um frjálsa för gangandi manna um óræktað land. Í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga er heimild landeiganda eða rétthafa til að takmarka umferð og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð skýrar afmörkuð en gert er í gildandi lögum. Í kafla 19.4.5 í hvítbók er bent á að heimildin sé afar opin og víðtæk án þess að gerð sé krafa um að landeigandi sýni fram á raunverulega þörf á því að girða alfarið fyrir för gangandi fólks. Telja má eðlilegt að sömu sjónarmið gildi um þessar takmarkanir og liggja að baki strangari reglum um för um ræktað land, þ.e. að ef hætta er á tjóni eða óhagræði fyrir þann sem nýtir landið sé réttlæt看legt að skerða heimildir almannaréttarins. Hér er því lagt til að heimild landeigenda eða rétthafa til að takmarka eða banna för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð sé bundin við sérstök tilvik þegar það er nauðsynlegt vegna nýtingar landsins eða verndar þess.

Ákvæði 2. mgr. greinarinnar eru óbreytt frá gildandi lögum.

Um 20. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 15. og 16. gr. gildandi laga. Tekur 1. mgr. til umferðar hjólandi manna en aðrar málsgreinar greinarinnar til umferðar ríðandi manna. Við 2. mgr. er bætt ákvæði um bann við því að reka hrossastöð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljóttist af eða hætta skapist á náttúruspjöllum. Ákvæðið hefur staðið í 5. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 528/2005 um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands en er hér fært í sjálf lögin. Jafnframt er lögð til sú breyting í 6. mgr. greinarinnar að ráðherra skuli setja reglugerð um umferð hjólandi og ríðandi manna og rekstur hrossa en í gildandi lögum er kveðið á um heimild til að setja reglugerð um síðarnefnda hópinn. Með hliðsjón af því að hjólreiðaferðir og hópferðir hestamanna hafa aukist á undanförunum árum þykir eðlilegt að skýrar reglur séu settar um þetta efni.

Um 21. gr.

Í greininni er kveðið á um heimildir almennings til farar um vötn og til að nota vötn til sunds og baða. Með orðinu vötn er átt við straumvötn og stöðuvötn. Kemur hún í stað 18. gr. núgildandi laga sem um þetta efni vísar til ákvæða vatnalaga, nr. 15/1923. Í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga er hér lagt til að ákvæði um umferð um vötn verði í náttúruverndarlögum en nefndin lagði áherslu á að sem flest lagaákvæði sem varða almennaréttinn stæðu saman í þeim lögum. Ákvæði 21. gr. frumvarpsins byggist að miklu leyti á 115. og 117. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, um umferð um vötn með þeim breytingum sem gerðar voru á þeim með lögum nr. 132/2011. Einnig er heimild 11. gr. vatnalaga til að nota vatn til sunds og baða felld inn í 21. gr. en hún er þó takmörkuð við það sem landeiganda er meinlaust. Í því felst m.a. að sundiðkendir forðist að valda ónæði og stundi ekki böð óhóflega nálægt bústað hans. Áréttað er að forðast skuli að setja sápuþefni í vatnið, sbr. 83. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, þar sem kveðið er á um bann við því að menga vötn eða láta í þau eða svo nærri þeim að hætt sé við að í þau berist efni, hluti og lífverur sem spilla mundu eðlis- eða efnaástandi vatnsins, lífríki þess og nánasta umhverfi.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild almennings til að fara á bátum um öll skipgeng vötn. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra kveði í reglugerð á um almennar takmarkanir við umferð vélknúinna báta og annarra vélknúinna farartækja um vötn og vatnasvæði. Slíkar takmarkanir geta miðað að því að tryggja næturfrið með því að banna umferð hávaðasamra tækja að næturlagi og einnig að því að takmarka akstur bifreiða og annarra ökutækja um árfarvegi. Einnig er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að takmarka eða banna umferð um vatn ef nauðsynlegt þykir til verndar náttúru eða lífríki. Þetta getur t.d. átt við um tíma- bundnar takmarkanir á hrygningarstöðvum meðan á hrygningu silunga og laxa stendur og á varptíma votlendisfugla.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um rétt til afnota af vatnsbökkum í þeim mæli sem nauðsynlegt er vegna umferðar um vatnið. Áréttað er að réttinum til að fara um vötn, nota þau til sunds og baða og nota vatnsbakka fylgir skylda til að gæta varkárni svo komið sé í veg fyrir skemmdir á landi, mannvirkjum eða veiðitækjum í vatni eða við það. Minnt skal á að í 4. mgr. 18. gr. er kveðið á um skyldu til sérstakrar aðgátar í nánd við veiðisvæði og veiðistaði.

Ekki er hér tekið upp hið sérstaka bótaákvæði 2. mgr. 117. gr. vatnalaga en má telja eðlilegt að um það tjón sem ákvæðið fjallar um gildi almennar reglur.

Um 22. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 20. gr. gildandi laga. Gerður er greinarmunur á heimildum til að tjalda við alfaraleiðir annars vegar og utan alfaraleiða hins vegar. Hugtakið alfaraleið er skýrt í 1. tölul. 5. gr. sem leið sem er farin á vegum eða slóðum. Hugtakið utan alfaraleiðar á hins vegar við um leið sem ekki tengist endilega vegum, slóðum eða stígum og getur legið um holt og móa. Heimild greinarinnar til að tjalda utan alfaraleiðar gildir því einkum fyrir þá sem ferðast um landið gangandi. Heimildin nær einvörðungu til þess að setja niður göngutjöld. Við alfaraleið er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld en mismunandi reglur gilda um tjaldáningu eftir því hvort ferðin liggur um alfaraleið í byggð eða óbyggðum. Með hefðbundnum viðlegutjöldum er átt við tjöld sem eru veigameiri en svo að hægt sé að bera þau á göngu en ekki tjaldvagna eða fellihýsi og ámóta tæki. Um þau gildir sérregla 3. mgr. sem er nýmæli en ástæða þykir til að skýra reglur um notkun slíkra tækja enda hefur hún færst mjög í vöxt á undanförunum árum. Í 5. mgr. er skerpt á skyldu til góðrar umgengni þar sem tjaldað er en einnig er í 3. mgr. 18. gr. almennt ákvæði um að óheimilt sé að skilja eftir sorp m.a. á tjaldstað.

Um 23. gr.

Ekki eru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðum núgildandi laga um takmarkanir á heimildum til að tjalda. Fyrri málsgrein greinarinnar varðar takmarkanir vegna viðkvæmrar náttúru. Verður að gera ráð fyrir að Umhverfisstofnun fari með heimild samkvæmt ákvæðinu þegar um er að ræða landsvæði í eigu ríkisins eða þjóðlendur enda heyrir það undir verkefna-svið stofnunarinnar.

Síðari málsgreinin varðar þau tilvik þegar eigandi lands eða rétthafi hefur útbúið sérstakt tjaldsvæði á landi sínu. Getur hann samkvæmt greininni vísað fólki þangað og tekið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstur tjald- og hjólhýsasvæða er starfsleyfisskyldur skv. 4. gr. a laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sbr. og reglugerð um hollustuhætti, nr. 941/2002.

Um 24. gr.

Greinin er samhljóða 22. gr. gildandi laga og felur í sér skyldu til samráðs við landeiganda þegar skipulagðar eru hópferðir í atvinnuskyni um eignarlönd. Þrátt fyrir að ferðamenn sem ferðast saman í hóp eigi í grundvallaratriðum sama rétt til farar um landið og aðrir þykir ekki óeðlilega íþyngjandi að kveða á um samráð skipuleggjenda við landeigendur eða rétthafa lands. Í síðari málsgrein greinarinnar er mælt fyrir um að ferðamenn í hópum nýti sem mest þá þjónustu sem byggð hefur verið upp og gisti eftir því sem við verður komið á skipulögðum tjaldsvæðum. Þannig er stefnt að því að draga úr álagi á viðkvæma náttúru sem fylgir gistingu hópa í tjöldum. Ákvæðið á við um eignarlönd og þjóðlendur.

Um 25. gr.

Í 19. gr. núgildandi laga er fjallað um heimild til takmörkunar umferðar og lokunar svæða í óbyggðum. Í hvítbók kemur fram að heimildin hefur ekki gagnast sem skyldi. Fyrirkomulagið er þungt í vöfum og Umhverfisstofnun hefur ekki haft bolmagn til að gera árlega ítarlega heildarúttekt á ástandi svæða í óbyggðum. Hér eru lagðar til nokkrar breytingar á núgildandi ákvæðum og m.a. lagt til að stofnunin hafi tvenns konar heimildir til að takmarka umferð eða loka svæðum.

Ákvæði 1. mgr. eru í meginatriðum óbreytt frá gildandi lögum og eiga við takmörkun umferðar og lokun svæða í óbyggðum. Heimildin er þó skýrar afmörkuð hér, þ.e. henni verður beitt ef hætta er á verulegu tjóni af völdum ágangs á svæðið. Jafnframt er gert ráð fyrir að ákvörðun samkvæmt málsgreininni sé endurmetin árlega. Fjallað er um eftirlit Umhverfisstofnunar með ástandi svæða í óbyggðum í 77. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 2. mgr. eru nýmæli. Þar er kveðið á um heimild til skyndilokunar svæða eða takmörkunar umferðar ef sérstakar aðstæður skapast þar sem veruleg hætta er á tjóni. Þetta getur stafað af óvenjumikilli umferð um viðkomandi svæði eða vegna þess að ástand náttúrunnar á svæðinu er sérstaklega viðkvæmt af einhverjum ástæðum. Ákvæðið er ekki bundið við svæði í óbyggðum en tekið er fram að ef um eignarland er að ræða skuli haft samráð við eiganda lands eða rétthafa. Íslensk náttúra er almennt séð viðkvæm fyrir ágangi og því er nauðsynlegt að til staðar séu heimildir til að bregðast skjótt við ef sérstakar aðstæður skapa verulega hættu á tjóni af völdum umferðar. Nokkrum sinnum hafa á síðustu árum komið upp tilvik þar sem þörf hefði verið á slíkri heimild. Sem dæmi má nefna ástand sem skapaðist vegna mikillar ásóknar ferðamanna að nýju hrauni á Fimmvörðuhálsi. Lagt er til að takmörkun samkvæmt ákvæðinu standi að jafnaði ekki lengur en tvær vikur. Þó er gert ráð fyrir að heimilt sé að framlengja hana ef nauðsyn krefur en þá er krafist staðfestingar ráðherra.

Um 26. gr.

Ákvæði greinarinnar eru í meginatriðum samhljóða ákvæðum 23. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að í 2. mgr. er bætt við tilvísun til vegalaga. Þykir ástæða til þess því að þar er m.a. að finna mikilvæg ákvæði varðandi girðingar sem hindrað geta frjálsa för almennings, sbr. 55. gr. þeirra laga.

Ákvæði náttúruverndarlaga um bann við því að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri för gangandi manna tengist m.a. ákvæðum vatnalaga um rétt til umferðar um vötn og heimild til afnota af vatnsbökkum, sbr. og 21. gr. frumvarpsins. Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er fjallað um vötn, ár og sjó í skipulagsáætlunum og segir þar að almennt sé ekki gert ráð fyrir deiliskipulagningu þessara svæða en í deiliskipulagi aðliggjandi svæða utan þéttbýlis skuli þess gætt að ekki sé byggt nær vötnum, ám eða sjó en 50 m og að ekki verði hindruð leið fótgangandi meðfram þeim, sjá grein 4.15.2.

Ákvæði 2. másl. 1. mgr. um girðingar yfir forna þjóðleið eða skipulagðan göngu-, hjólreiða- eða reiðstíg miðar að því að tryggja greiða leið manna um skipulagða stíga og fornar leiðir. Ákvæðið tengist 55. gr. vegalaga þar sem gert er ráð fyrir að leyfi sveitarstjórnar þurfi til að hindra umferð um vegi, stíga eða göturoðninga sem liggja yfir eignarland.

Í hvítbók er bent á að í ýmsum tilvikum hafi verið farið á svig við ákvæðið um bann við því að setja niður girðingu á vatns-, ár eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Því sé þörf á að lögin hafi að geyma úrræði fyrir almenning í slíkum tilvikum. Í 29. gr. er mælt svo fyrir að sá sem verður var við hindranir sem hann telur brjóta gegn réttindum sínum skv. IV. kafla geti krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar um lögmati þeirra.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu til að halda girðingu svo vel við að mönnum og skepnum stafi ekki hætta af. Nokkuð hefur verið um að dýr, einkum hreindýr, hafi flækst í girðingarleifum og drepist.

Um 27. gr.

Í 27. gr. hefur fjórum greinum gildandi laga verið steypt saman, þ.e. 24. gr. um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta, 25. gr. um tínslu fjörugróðurs, 26. gr. um tínslu í atvinnu-

skyni og 27. gr. um tæki og verkfæri til tínslu. Ákvæðin eru að mestu óbreytt frá gildandi lögum.

Í 1. mgr. hefur verið felld brott tilvísun til afréttá en það er í samræmi við flokkun lands eftir eignarhaldi í þjóðlendur og eignarlönd samkvæmt lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlands, þjóðlendna og afréttá.

3. mgr. greinarinnar er nýmæli en þar er áréttað að heimildir til að tína jarðar- og fjöru-gróður skv. 1. og 2. mgr. nái ekki til jurta sem ákveðið hefur verið að friða og standa í A- eða B-hluta náttúruminjaskrár.

Lagðar eru til ákveðnar breytingar á ákvæðum gildandi laga um tínslu í atvinnuskyni. Áfram er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni en rétt er að geta þess að reglugerðarheimildin hefur ekki verið nýtt á þeim rúma áratug sem liðinn er frá því að gildandi lög voru sett. Í stað þess að ráðherra sé heimilt að kveða á um skyldu til að afla leyfis Umhverfisstofnunar til tínslu er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða. Skulu slíkar ákvarðanir háðar staðfestingu ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga bendir á í hvítbók að tímabært sé að rannsaka umfang tínslu jarðargróðurs í atvinnuskyni og að móta verði stefnu um hana, ekki síst í þjóðlendum. Kanna þurfi hvort ástæða sé til að óttast ofnýtingu miðað við líklega þróun og þá hvaða viðbrögð séu heppileg við því. Að minnsta kosti þurfi að tryggja að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir nýtinguna og fylgist með áhrifum hennar.

Um 28. gr.

Lagt er til að ákvæði 5. gr. laga nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, standi framvegis í IV. kafla náttúruverndarlaga. Er þetta í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga og miðar breytingin að því að auðvelda almenningi yfirsýn yfir þær reglur sem gilda um för, dvöl og umgengni í náttúru Íslands. Í 5. tölul. 97. gr. eru lagðar til samsvarandi breytingar á lögum nr. 61/1992.

Í hvítbók er á það bent að með hlýnandi veðurfari aukist uppgufun úr jörðu og með því skapist aukin hættu á tjóni af völdum bruna í náttúrunni. Lúpína sé sérstakt áhyggjuefni en hún myndi miklar og þéttar breiður kringum þéttbýlisstaði, á skógræktar- og landgræðslu-svæðum og í sumarbústaðalöndum. Á haustin myndist mikil sína í lúpínubreiðunum sem sé gríðarlegur eldsmatur, sjá kafla 19.4.11.

Með orðalaginu á víðavangi er átt við úti undir beru lofti eða úti í náttúrunni. Lögð er til sú breyting á varúðarreglu 2. másl. 1. mgr. að þar verði einnig vísað til eldunartækja. Á undanförunum árum hefur það færst í vöxt að ferðamenn noti grill, ekki síst einnota grill en það getur skapað hættu á bruna, t.d. ef það er lagt beint á gróna jörð.

Um 29. gr.

Ákvæði greinarinnar eru nýmæli og miða að því að tryggja réttindi almennings skv. IV. kafla betur en gert er í núgildandi lögum. Ýmsir hafa bent á að úrræði skorti til að bregðast við því þegar réttur almennings til frjálsrar farar um landið er þrengdur án þess að séð verði að nauðsyn sé á því. Í hvítbók er fjallað um þetta og lagt til að kveðið verði á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrlausnar stjórnvalda um réttmæti takmarkana á fararrétti almennings um landið, sjá kafla 19.4.5 og 19.4.10. Slíkar heimildir er m.a. að

finna í norskum og dönskum lögum en almennt er í norrænni löggjöf gengið út frá því að landeigandi verði að hafa málefnalegar ástæður fyrir því að takmarka rétt almennings til frjálsrar farar.

Í upphafi 1. mgr. greinarinnar er áréttað að eiganda lands eða rétthafa sé óheimilt að hindra almenning í að njóta þeirra réttinda sem almannaréttarákvæðin kveða á um. Þá er lagt til að mælt verði fyrir um heimild til að krefjast úrlausnar Umhverfisstofnunar um meintar ólögmætar hindranir. Eðli máls samkvæmt verður aðild að slíkri kæru að vera rúm og er hér gert ráð fyrir að bæði einstaklingar, útivistarsamtök og náttúru- og umhverfisverndarsamtök geti lagt fram kæru. Úrlausn Umhverfisstofnunar má skjóta til ráðherra í samræmi við almennar málskotsreglur.

Í greininni er jafnframt áréttað að Umhverfisstofnun geti beitt þvingunarúrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögmætar hindranir séu fjarlægðar. Þannig getur Umhverfisstofnun t.d. lagt fyrir landeiganda að fjarlægja skilti sem bannar för gangandi fólks um afgirt óræktað eignarland ef úrskurður felur í sér að bannið sé ekki nauðsynlegt vegna nýtingar landsins, sbr. 2. másl. 1. mgr. 19. gr. Úrræði greinarinnar geta einnig átt við t.d. um girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka. Einnig er lagt til að stofnunin geti lagt fyrir eiganda lands eða rétthafa að setja göngustiga eða hlið á girðingu sem hindrar för fólks sem heimil er samkvæmt lögnum. Rétt er að taka fram að beiting úrræðanna er ekki háð því að kæra hafi verið lögð fram. Þar sem valdheimildir sem Umhverfisstofnun eru fengnar í 2. mgr. kunna að skarast á við valdsvið byggingarfulltrúa sveitarfélaga í einhverjum tilvikum er kveðið á um skyldu til samráðs í þeim tilvikum.

Um 30. gr.

Greinin er að miklu leyti sama efnis og 70. gr. núgildandi laga en sú grein stendur í síðasta kafla laganna sem ber yfirskriftina Ýmis ákvæði. Telja má eðlilegt að ákvæði um heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar standi í kaflanum um almannarétt, útivist og umgengni. Heimild til aðgerða samkvæmt greininni hafa sveitarfélög, Umhverfisstofnun og náttúruverndarnefndir.

Tvær smávægilegar breytingar er lagðar til á 1. mgr. greinarinnar. Í fyrsta lagi að bætt sé við heimild til að merkja leiðir á óræktuðu landi. Er þar átt við það að setja niður vegvísa og stika leiðir. Þetta á þó ekki við um svæði þar sem umferð er takmörkuð á grundvelli 2. másl. 1. mgr. 19. gr. Í öðru lagi að þeir aðilar sem heimild hafa til framkvæmda skuli gæta þess að þær falli sem best að svípmóti lands. Rétt er að taka fram að framkvæmdir sem fjallað er um í þessari grein kunna að vera leyfisskyldar samkvæmt mannvirkjalögum eða skipulagslögum og felur greinin ekki í sér undanþágu frá þeirri skyldu.

Í 2. mgr. er kveðið á um að framkvæmdir samkvæmt greininni séu háðar samþykki eiganda lands eða rétthafa eins og gert er í gildandi lögum. Þó er hér lagt til að slíkt samþykki verði ekki skilyrði fyrir merkingu leiða en áskilið að samráð sé haft við eiganda lands eða rétthafa áður en ráðist er í slíkar framkvæmdir.

Um V. kafla.

V. kafli frumvarpsins hefur að geyma tvær greinar, um akstur utan vega og á vegslóðum og um kortagrunn um vegi og vegslóða. Fjallað er um akstur utan vega í 17. gr. núgildandi laga en hún stendur í III. kafla laganna sem fjallar um almannarétt, umgengni og útivist. Í hvítbók er bent á að ákvæði um akstur utan vega og á vegslóðum eigi ekki vel heima meðal greina um almannarétt enda falli akstur á vélknúnum ökutækjum almennt ekki undir al-

mannarétt eins og hann hefur verið túlkaður og afmarkaður í íslenskum rétti. Í samræmi við þetta er hér lagt til að um þetta sé fjallað í sérstökum kafla. Greinarnar eru sama efnis og ákvæði 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, sem lagt var fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi, sbr. 225. mál, þskj. 231. Hér eru ákvæðin þó sett fram í tveimur greinum í stað einnar.

Um 31. gr.

Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er akstur vélknúinna ökutækja utan vega bannaður. Þó er gert ráð fyrir að heimilt sé að aka slíkum tækjum á jöklum og á snævi þakinni jörð utan þéttbýlis svo fremi jörð sé frosin og augljóst að slíkt valdi ekki náttúruspjöllum. Með orðalaginu „augljóst“ er sérstök áhersla á það lögð að um er að ræða þrönga undantekningu á meginreglunni um bann við akstri utan vega. Hér þarf þá að huga að því að enda þótt snjóþekja sé yfir kann jörð að vera ófrosin undir og við þær aðstæður getur akstur valdið náttúruspjöllum. Um hugtakið náttúruspjöll vísast til athugasemda við 6. gr. Í lokamálslið 1. mgr. er tekið fram að heimilt sé að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við veg ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysaheattu. Skilyrði er þó að það samræmist ákvæðum umferðarlaga og fyrirmælum yfirvalda er varða umferðaröryggi. Hér er einkum vísað til ákvæða umferðarlaga, nr. 50/1987, um stöðvun ökutækis og lagningu þess, sbr. 27.–29. gr., og heimildar lögreglustjóra skv. 2. mgr. 81. gr. til að kveða á um sérákvæði um þessi atriði. Ákvæðið er nýmæli þótt talið hafi verið að þetta væri heimilt. Rétt er að geta þess að sérákvæði um akstur utan vega í þéttbýli er í 5. gr. a umferðarlaga, nr. 50/1987.

Í 2. mgr. er fjallað um undanþágur frá meginreglunni um bann við akstri utan vega. Skýrt er kveðið á um heimild til aksturs utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa ef nauðsyn krefur. Gert er ráð fyrir að ráðherra kveði í reglugerð á um aðrar undanþágur vegna ýmissa mikilvægra starfa út um landið. Þá er gert ráð fyrir heimild Umhverfisstofnunar til að veita undanþágur vegna annarra sérstakra aðstæðna. Kveðið er á um að ráðherra skuli í reglugerð setja nánari skilyrði fyrir veitingu slíkra undanþágna þar sem gera verður ráð fyrir að huga þurfi að ýmsum þáttum, m.a. þeim er varða náttúruna og hvers konar ökutækja undanþágan skuli ná til. Lögð er áhersla á að slíkar heimildir ber að túlka þröngt og beita af varúð. Nefna má sem dæmi að tiltekin framkvæmd sem leyfi hefur fengist fyrir getur kallað á að undanþága verði veitt, t.d. ef ekki liggja að framkvæmdastaðnum vegir eða vegslóðar sem heimilt er að aka á. Meta verður hverju sinni hvort aðstæður séu með þeim hætti að þær réttlæti undanþágu. Í greininni er kveðið á um sérstaka aðgæsluskyldu ökumanna sem heimild hafa til að aka utan vega. Þá hefur greinin að geyma heimild fyrir ráðherra til að takmarka eða banna akstur á jöklum og á frosinni og snævi þakinni jörð þar sem hætta er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

Í 3. mgr. er áréttað að ólögsmætur akstur utan vega varði refsingu, sbr. 91. gr. frumvarpsins.

Í 4. mgr. er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í auglýsingu um friðlýsingu svæðis eða í umsýsluáætlun fyrir svæðið gangi framur undanþágum frá banni við akstri utan vega skv. 1. og 2. mgr. Samkvæmt 4. mgr. 38. gr. frumvarpsins skal ráðherra kveða í auglýsingu um friðlýsingu nánar á um takmörkun umferðar sem leiðir af friðlýsingunni. Því er ljóst að slík ákvæði friðlýsinga geta takmarkað frekar rétt almennings til að fara um á vélknúnum ökutækjum. Í 2. mgr. 40. gr. er ráðherra heimilað að fela Umhverfisstofnun að setja reglur m.a. um umferð manna í umsýsluáætlun

fyrir friðlýst svæði, sbr. 81. gr. Gert er ráð fyrir að slíkar reglur gangi einnig framur undanþágum skv. 1. og 2. mgr. 31. gr.

Um 32. gr.

Ákvæði 32. gr. eru nýmæli, sbr. áður nefnt frumvarp til laga um breytingar á náttúruverndarlögum. Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja reglugerð um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar þar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Þegar er hafin vinna á vegum umhverfisráðuneytisins í samstarfi við sveitarfélög við að greina vegslóða á miðhálandinu og kortleggja þá. Lagt er til að Landmælingar Íslands annist gerð kortagrunnsins og uppfærslu hans og beri ábyrgð á því að grunnurinn sé aðgengilegur. Einnig er lagt til að upplýsingar verði veittar úr grunninum án endurgjalds. Þetta er þýðingarmikið til að tryggja að upplýsingar um heimilar akstursleiðir séu öllum aðgengilegar. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglur um uppfærsluna, þ.m.t. hversu títt grunnurinn skuli uppfærður. Útgáfu kortagrunnsins og þar með gildistöku hans skal auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda og á það einnig við um uppfærðar útgáfur hans. Grunnurinn verður réttarheimild um heimilar akstursleiðir um landið og jafnframt verður ljóst að óheimilt er að aka vélknúnum ökutækjum á slóðum sem ekki eru sýndir í grunninum. Mikilvægt er að góð samvinna takist um gerð kortagrunnsins og er því áréttað að í reglugerð skuli kveðið á um samráð við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila sem og um kynningu grunnsins.

Í 2. mgr. eru tilgreind þau sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar mati á því hvort vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn og einnig sjónarmið sem heimilt er að líta til í þessu sambandi. Með því orðalagi að akstur á vegslóðum sé ekki líklegur til að valda að öðru leyti náttúruspjöllum er m.a. verið að vísa til sjónrænna þátta við matið, þ.e. að vegslóðar geta verið mikil lýti á landinu. Þegar vísað er til langrar hefðar fyrir akstri á vegslóða er átt við að hann hafi verið ekinn í einhverjum mæli óslitið í langan tíma en áréttað skal að sjónarmið um hefð er eitt af þeim atriðum sem heimilt er að líta til við mat á því hvort vegslóði skuli merktur í kortagrunninn en ekki skylt. Lagt er til að ráðherra verði heimilt að takmarka umferð um vegslóða sem skráðir eru í kortagrunninn í samræmi við ástand þeirra.

Vegslóðar úti um land falla almennt utan flokkunarkerfis vegalaga og því gilda ákvæði þeirra laga um ábyrgð á viðhaldi vega ekki um þá. Í samræmi við þetta er áréttað í 3. mgr. að upplýsingar um vegslóða í kortagrunni feli ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiði ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra. Í þessu sambandi er rétt að benda á að samkvæmt þjóðminjalögum, nr. 107/2001, teljast vegir sem eru eldri en 100 ára til fornleifa og njóta þar af leiðandi verndar sem felur m.a. í sér að ekki má spilla þeim né breyta nema með leyfi Fornleifaverndar ríkisins.

Ljóst er að á útgefnum vegakortum hafa stundum verið sýndir vegslóðar sem illa þola akstur vélknúinna ökutækja vegna hættu á náttúruspjöllum. Er því lagt til í 4. mgr. að útgefendum vegakorta verði eftir útgáfu kortagrunns skv. 1. mgr. gert skylt að sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við grunninn. Þetta á líka við um stafræn kort fyrir GPS-tæki og álíka búnað. Einnig er kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar til að grípa til ráðstafana ef útgefendur sinna ekki þessari skyldu og gefa út, birta og dreifa kortum sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum um landið.

Í 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu er fjallað um heimild til aksturs á vegslóðum þangað til kortagrunnur verður gefinn út, sem og um tímafresti vegna vinnu við grunninn.

Um VI. kafla.

Í VI. kafla er fjallað um náttúruminjaskrá. Samkvæmt nógildandi lögum skal umhverfisráðherra gefa út heildstæða náttúruminjaskrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og láta vinna náttúruverndaráætlun með sama tímafresti. Í reynd hefur náttúruminjaskrá ekki verið gefin út síðan 1996. Tvær náttúruverndaráætlanir hafa verið gerðar frá gildistöku laganna en ekki hefur gengið nægilega vel að hrinda þeim í framkvæmd, sbr. kafla 16.2.4 í hvítbók.

Ákvæði VI. kafla fela í sér töluverðar breytingar á fyrirkomulagi nógildandi laga og byggjast að miklu leyti á tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga. Með breytingunum er stefnt að því að styrkja stöðu náttúruminjaskrár sem stjórnækis í náttúruvernd á Íslandi og stuðla að auknu samráði og vönduðum undirbúningi hennar. Gert er ráð fyrir að náttúruverndaráætlun fái heitið framkvæmdaáætlun og verði einn hluti náttúruminjaskrár. Sett eru fram skýrari viðmið um val á minjum á náttúruminjaskrá, þar á meðal á framkvæmdaáætlun, og tengjast þau m.a. verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. laganna.

Gert er ráð fyrir að ráðherra annist endurskoðun náttúruminjaskrár og að ráðgjafarnefnd náttúruminjaskrár, sbr. 1. mgr. 16. gr., verði honum til aðstoðar við gerð framkvæmdaáætlunar, B-hluta skrárinnar. Lagt er til að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og geri tillögu til ráðherra um nýskráningar í hann og um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun. Til að tryggja sem víðtækasta faglega þekkingu er lagt til að sérstakt ráð, fagráð náttúruminjaskrár, sé stofnuninni til ráðgjafar við gerð tillagnanna. Fjallað er um skipan ráðsins í 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins.

Mikil áhersla er lögð á almenna kynningu framkvæmdaáætlunar og tillagna um nýskráningar á náttúruminjaskrá og möguleika almennings og hagsmunaaðila á að koma að athugasemdum við undirbúning áætlunarinnar. Þetta aukna samráð ætti að tryggja markvissari framkvæmd áætlunarinnar.

Um 33. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að náttúruminjaskrá sé gefin út á fimm ára fresti. Undanfari útgáfunnar er endurskoðun skrárinnar og gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta). Skráin skal birt með formlegum hætti í Stjórnartíðindum. Þar sem skráin er viðamikil er lagt til að ekki verði skylt að birta allt efni hennar á þennan hátt heldur geti ráðherra ákveðið að í auglýsingunni verði vísað til rafrænnar útgáfu greinargerðar með ítarupplýsingum um minjar á skránni. Nánari ákvæði um efni skrárinnar eru í 4. mgr. greinarinnar. Í lokamálslið 1. mgr. er áréttað að ákvarðanir um nýskráningu náttúruminja á skrána og ákvarðanir um friðlýsingu eða friðun megi birta hvenær sem er og þurfa þær því ekki nauðsynlega að bíða næstu útgáfu náttúruminjaskrár. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 67. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um þrískiptingu náttúruminjaskrár í A-, B- og C-hluta og er þar í raun ekki um mikla breytingu að ræða frá gildandi lögum. Þó er með skýrari hætti gert ráð fyrir að framkvæmdaáætlun sé einn þáttur náttúruminjaskrár og er gildistími hennar fimm ár eða fram að næstu útgáfu náttúruminjaskrár. Nauðsynlegt er að ákvæði um hvern hluta skrárinnar séu skýr þar sem skráningu minja í þá fylgja ólík réttaráhrif. Um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá er fjallað í 37. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er lagt til það nýmæli að birt sé í skránni yfirlitskort sem sýna staðsetningu og útbreiðslu jarðminja og vistkerfa sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. frumvarpsins. Vert er að benda á að í 7. mgr. 57. gr. er gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrár með nánari upplýsingum yfir þessi náttúrufrýrbærri önnur en birkiskóga sem Skógrækt ríkisins er ætlað að halda skrá um.

Í 4. mgr. er fjallað nánar um efni náttúruminjaskrár. Gert er ráð fyrir að sjálf skráin hafi einungis að geyma stutta lýsingu minjanna, þar á meðal á sérkennum þeirra og verndargildi, og sem nákvæmasta afmörkun þeirra. Í greinargerð sem lagt er til að fylgi skránni komi hins vegar fram ítarupplýsingar um minjarnar. Ætlast er til að nánar verði fjallað um efni greinargerðar í reglugerð, sbr. 5. mgr. 36. gr. Eðlilegt er að þar verði fjallað um forsendur ákvörðunar eða áforma um vernd, gerð grein fyrir helstu takmörkunum á nýtingu og umferð sem friðlýsing svæða hefur í för með sér og helstu áhrifum framkvæmdaáætlunar. Þá er ástæða til að greinargerðin hafi að geyma mat á framkvæmd fyrri áætlunar.

Um 34. gr.

Greinin fjallar um endurskoðun náttúruminjaskrár og er hún á ábyrgð ráðherra. Honum til aðstoðar við gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta) er ráðgjafarnefnd, sbr. 1. mgr. 16. gr. Í samræmi við þá áherslu frumvarpsins að byggja ákvarðanir um náttúruvernd á faglegum grundvelli er gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands, í samráði við fagráð náttúruminjaskrár, geri tillögur til ráðherra bæði um nýskráningar í C-hluta skrárinnar og um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Tillögurnar skal stofnunin byggja á þeim sjónarmiðum sem fram koma í 35. gr. Stofnunin getur einnig gert tillögur um aðrar breytingar, t.d. um að fella minjar af C-hluta skrárinnar ef sýnt þykir að verndargildi þeirra hefur rýrnað svo að ekki þykir lengur forsenda fyrir verndinni. Um fagráð náttúruminjaskrár er fjallað í 2. mgr. 16. gr. Í ákvæðinu er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum. Henni er einnig heimilt að leita eftir tillögum frá fleiri aðilum, þar á meðal almenningi.

Það er síðan ráðherra að taka afstöðu til tillagna Náttúrufræðistofnunar með hliðsjón af öðrum þeim sjónarmiðum sem taka þarf tillit til, þar á meðal öðrum hagsmunum sem varða viðkomandi svæði, sbr. e-lið 2. mgr. 35. gr. Eins og áður segir er gert ráð fyrir að ráðherra njóti aðstoðar ráðgjafarnefndar við gerð framkvæmdaáætlunar en í henni eiga sæti fulltrúar sveitarfélaga, stofnana og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, sbr. 1. mgr. 16. gr.

Um 35. gr.

Greinin fjallar um það hvernig vali náttúruminja á náttúruminjaskrá skuli háttað. 1. mgr. hefur að geyma almennt ákvæði sem varðar C-hluta skrárinnar. Grunnviðmiðið er mat á verndargildi minjanna og verndarþörf og verður þar að byggja á heildstæðu mati á íslenskum náttúruverðmætum og mikilvægi þeirra í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Áréttað er að val minja á skrána skuli taka mið af markmiðsákvæðum 1.–3. gr. laganna. Þetta þýðir að megináherslan er á vernd fjölbreytni íslenskrar náttúru eins og hún er útfærð með hinum sértæku verndarmarkmiðum í 2. og 3. gr., þ.e. fyrir vistgerðir, tegundir, vistkerfi, jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni. Einnig skipta hér máli önnur markmið 1. gr. laganna, t.d. um aðgengi almennings að náttúru landsins, útivist og fræðslu. Í 3. másl. ákvæðisins eru sett fram nokkur helstu viðmið sem styðjast skal við þegar verndargildi náttúruminja er metið. Þau byggjast á umfjöllun 13. kafla hvítbókar (sjá töflu bls. 199) en upptalningin er ekki tæmandi.

Í 2. mgr. er sérstaklega fjallað um val minja á framkvæmdaáætlun og er þar lögð áhersla á það meginmarkmið að byggja upp skipulagt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið 2. og 3. gr. náist. Þetta er í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga og tengist ákvæði a-liðar 8. gr. sammingsins um líffræðilega fjölbreytni þar sem segir að hver sammingsaðili skuli eftir því sem hægt er og viðeigandi koma á kerfi

yfir vernduð svæði eða svæði þar sem sérstakar ráðstafanir þarf að gera til að vernda líffræðilega fjölbreytni. Sú aðferð að skipuleggja náttúruvernd í neti verndarsvæða hefur verið þróuð í tengslum við framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni og einnig Bernarsamningsins um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu. Ísland er aðili að báðum þessum samningum. Aðferðin felur í sér að ákvarðanir um vernd eru byggðar á vísindalegri þekkingu á ástandi einstakra náttúrufarsþátta, t.d. tegunda og vistgerða, og mati á verndarþörf þeirra og verndargildi. Á þessum grunni eru eiginleg verndarsvæði ákveðin og reynt að tryggja að til samans veiti þau fullnægjandi vernd til að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni og gera tegundum kleift að dreifast milli svæða með náttúrulegum hætti. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sömu aðferð verði beitt við vernd jarðminja og landslags. Hugmyndin er sú að net verndarsvæða sé byggt skipulega upp þannig að hvert nýtt svæði sem bætist við auki vernd innan hvers minjaflokks og tryggi með þeim hætti ákjósanlega verndarstöðu hvort sem um er að ræða tegundir, vistgerðir, jarðminjar eða landslag. Mikilvægt er að skýrar faglegar forsendur liggja til grundvallar ákvörðun um hvaða minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun.

Í 2. mgr. eru talin upp í fimm staflidum atriði sem rétt þykir að líta til við val minja á framkvæmdaáætlun auk þeirra almennu atriða sem talin eru upp í 1. mgr. M.a. skal litið til þess hversu mikil ógn steðjar að minjunum og hvers konar minjum brýnast er að bæta í net verndarsvæða hverju sinni. Hér kemur til skoðunar t.d. hvort friðlýst hafa verið önnur svæði til verndar minjum úr sama flokki náttúruminja. Þá skiptir jafnframt máli gildi minjanna miðað við aðrar minjar í sama flokki náttúruminja. Í d-lið er vísað til mikilvægis svæðis til útivistar og í e-lið til annarra hagsmuna er varða svæðið. Þetta geta verið hagsmunir af margvíslegum toga, samfélagslegir og svæðisbundnir hagsmunir, efnahagslegir þættir og hagsmunir einstaklinga. Ef val stendur á milli nokkurra hentugra svæða til friðlýsingar í net verndarsvæða kunna slíkir þættir að hafa áhrif á það hvert þeirra verður fyrir valinu.

Í 3. mgr. eru sett fram fjögur sértæk atriði varðandi það hvort í framkvæmdaáætlun skuli stefnt að vernd eða friðun tiltekinna vistgerða. Þar er lögð áhersla á þýðingu viðkomandi vistgerðar fyrir friðaðar eða aðrar mikilvægar tegundir og eins hvort vistgerðin sé í hættu á að hverfa og hvort Íslendingar beri sérstaka ábyrgð á viðhaldi hennar.

Í 4. mgr. eru sett fram þrjú atriði sem lúta að tegundavernd. Í fyrsta lagi er um að ræða hvort tegundin sé í útrýmingarhættu eða yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum en þetta þýðir að válistar verða grundvöllur töku ákvarðana um vernd tegunda. Með válistum er átt við skrár sem unnar eru samkvæmt staðlaðri aðferðafræði yfir tegundir lífvera sem eiga undir högg að sækja eða eru taldar vera í útrýmingarhættu í tilteknu landi eða svæði. Í öðru lagi hvort tegundin sé ábyrgðartegund, en skv. 2. tölul. 5. gr. er með því átt við tegund sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á vegna þess að stór hluti útbreiðslusvæðis tegundarinnar á Evrópu- eða heimsvísu er hér á landi eða stór hluti stofnsins á Evrópu- eða heimsvísu heldur hér til að staðaldri eða hluta úr ári. Sem dæmi má nefna að ef miðað er við 30% mörk af Evrópustofni eru hér að minnsta kosti 20 fuglategundir eða deilitegundir sem Ísland ber mikla ábyrgð á. Í þriðja lagi er lögð áhersla á hvort um sé að ræða einlenda (e. endemic) tegund, þ.e. tegund sem einungis finnst á Íslandi, eða sérstök afbrigði tegundarinnar sem einungis er að finna hér á landi. Fáeinir einlendar tegundir hafa fundist hér á landi og einnig séríslensk afbrigði tegunda (sjá t.d. kafla 3.3.3 í hvítbók).

Í 5. mgr. segir að ráðherra skuli fela Umhverfisstofnun að meta nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og kostnað við þær. Hér er átt við ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til að ná verndarmarkmiði hugsanlegrar frið-

lýsingar, t.d. að stjórna umferð um svæðið með lagningu stíga, uppræta ágengar framandi tegundir, bæta ástand vistgerða, útbúa upplýsingaefni og koma upp aðstöðu fyrir gesti.

Um 36. gr.

36. gr. felur í sér veigamikla breytingu frá gildandi lögum en greinin fjallar um kynningu á tillögu að framkvæmdaáætlun og nýskráningum í C-hluta náttúruminjaskrár. Breytingin á að auðvelda almenningi þátttöku í þeirri stefnumótun sem felst í endurskoðun náttúruminjaskrár. Viðtækt samráð um áætlanagerð og ákvarðanatöku er þáttur í þeirri nýju aðferðafræði sem kennd hefur verið við vistkerfisnálgun, sjá nánar t.d. kafla 6.1.1 í hvítbók. Einnig má nefna að réttur almennings til þátttöku í töku ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið er einn af grunnþáttum Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Samkvæmt 1. mgr. leggur ráðherra fram tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og er lagt til að sá þáttur skrárinnar sem lýtur að framkvæmdaáætlun og nýskráningum í C-hluta verði kynntur opinberlega og að Umhverfisstofnun verði falið að annast kynninguna. Ákvæði greinarinnar um framkvæmd kynningar taka mið af ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, um kynningu skipulagstillagna og gera ráð fyrir að almenningur eigi þess kost að gera athugasemdir við tillöguna innan tiltekens frests. Auk þessa er mælt fyrir um að tillagan verði send ýmsum aðilum til umsagnar, þ.e. stjórnvöldum, fagstofnunum og hagsmunaaðilum, og einnig þeim sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta vegna hennar. Hér er fyrst og fremst verið að vísa til eigenda og réttihafa lands sem tillagan snertir sérstaklega.

Í 3. og 4. mgr. er mælt fyrir um málsmeðferð að kynningartíma loknum en lagt er til að Umhverfisstofnun taki saman umsögn um framkomnar athugasemdir og skili til ráðherra. Þá er einnig lagt til að Umhverfisstofnun geri þeim aðilum sem athugasemdir gerðu við tillögu þess grein fyrir umsögn sinni um þær. Það er síðan í höndum ráðherra að gefa náttúruminjaskrána út, sbr. 1. mgr. 33. gr.

Um 37. gr.

Í greininni eru tekin saman meginatriði sem varða réttaráhrif þess að minjar eru skráðar á náttúruminjaskrá. Ólík réttaráhrif eru bundin við hina þrjá hluta skrárinnar.

Í raun er varla hægt að tala um réttaráhrif skráningar minja í A-hluta skrárinnar því að áhrifin leiðir af friðlýsingunni eða friðuninni en ekki skráningu á náttúruminjaskrá. Í samræmi við þetta er í 1. mgr. vísað til VII., VIII. og X. kafla um réttaráhrif friðlýsingar og friðunar.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilað að kveða á um tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja sem teknar eru á framkvæmdaáætlun. Í hvítbók er lögð áhersla á nauðsyn þess að minjar á framkvæmdaáætlun öðlist strax tiltekna bráðabirgðavernd sem gildi meðan undirbúningur friðlýsingar eða friðunar standi yfir, sjá m.a. kafla 14.8.4. Ákvörðun skv. 2. mgr. felur í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart eigendum eða rétthöfum þess lands sem um er að ræða og verður því að gæta stjórnsýslulaga við töku hennar. Lagt er til að bráðabirgðaverndin gildi þar til auglýsing um friðlýsingu minjanna eða sérstaka vernd hefur verið birt. Jafnframt er kveðið á um tímamörk slíkrar verndar, þ.e. að hún falli niður ef ekki verður af friðlýsingu innan fimm ára. Nýti ráðherra ekki heimild 2. mgr. til að setja á bráðabirgðavernd hafa minjarnar áfram sömu stöðu og minjar í C-hluta. Í 42. gr. frumvarpsins er fjallað um bótarétt vegna ákvörðunar um bráðabirgðavernd. Lagt er til að sömu heimildir gildi um veitingu undanþága frá banni skv.

2. mgr. og gildir um undanþágur frá ákvæðum auglýsinga um friðlýsingu og er því vísað um þær til ákvæða 41. gr.

Um svæði og náttúrumyndanir í C-hluta gilda í meginatriðum sömu reglur og gilda um jarðminjar og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. frumvarpsins. Það er því óheimilt að raska þessum minjum nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Framkvæmdir sem hafa í för með sér slíka röskun eru háðar framkvæmdaleyfi, eða eftir atvikum byggingarleyfi, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 57. gr.

Gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á C-hluta gildir sérstök aðgæsluskylda svo koma megi í veg fyrir að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þessara náttúrufarsþátta versni.

Ákvæði 4. mgr. fjallar um forkaupsrétt ríkissjóðs að jörðum og öðrum landareignum á náttúruminjasrá á eftir þeim sem slíkan rétt hafa samkvæmt ákvæðum jarðalaga, nr. 81/2004. Ákvæðið er sambærilegt 69. gr. núgildandi laga en orðalagi er eilítið breytt þannig að ákvæðið nær nú einnig til annarra landareigna en jarða á náttúruminjasrá. Er breytingin gerð með hliðsjón af skilgreiningu hugtaksins jörð sem nú er að finna í jarðalögum, nr. 81/2004. Sérstakt ákvæði er um frest ríkissjóðs til að svara forkaupsréttartilboði og er hann lengri en almennur frestur samkvæmt jarðalögum. Þetta helgast af því að tímafrekt kann að vera fyrir stjórnvöld að afla nauðsynlegra upplýsinga til að geta tekið afstöðu til þess hvort forkaupsréttar skuli neytt.

Um VII. kafla.

VII. kafli hefur að geyma almenn ákvæði um friðlýsingu landsvæða, undirbúning hennar, réttaráhrif og fleira. Byggist hann á tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sjá einkum kafla 15.5 í hvítbók. Ákvæðin fela í sér allnokkrar breytingar frá gildandi lögum og verður hér gerð grein fyrir þeim helstu.

Í fyrsta lagi er friðlýsing samkvæmt frumvarpi þessu bundin við svæði, sbr. ákvæði VIII. kafla um friðlýsingarflokka og ákvæði 54. og 55. gr. um friðlýsingu vatnasvæða. Þetta þýðir að ekki er gert ráð fyrir að friðlýsingarhugtakið verði notað um vernd tegunda, vistgerða eða vistkerfa heldur hugtakið friðun. Ástæða þessa er sú að vernd tegunda, vistgerða og vistkerfa þarf að jafnaði að ná til landsins alls eða stærri landsvæða og því er þörf á annars konar undirbúningi slíkrar verndar en þegar um friðlýsingu afmarkaðra landsvæða er að ræða. Rétt þykir því að greina á milli þessara ákvarðana með því að nota um þær ólík heiti.

Í öðru lagi er í kaflanum mælt fyrir um undanþágur frá ákvæðum auglýsingar um friðlýsingu og um afnám eða breytingu friðlýsingar, sjá 41. og 44. gr., en slík ákvæði er ekki að finna í gildandi lögum.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á undirbúningi friðlýsingar. Horfið er frá því tvískipta ferli gildandi laga sem felur í sér annars vegar leið samninga og hins vegar stjórnvaldsákvörðun ráðherra ef samkomulag næst ekki. Í hvítbók er því lýst að í framkvæmd friðlýsingar hér á landi hefur megináhersla verið lögð á samninga við landeigendur, sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila en almennt hafa friðlýsingarmál ekki komist á seinna þrep málsmeðferðar vegna þeirrar stefnu stjórnvalda að friðlýsa ekki í andstöðu við landeigendur og aðra hagsmunaaðila. Nefnd um endurskoðun bendir á að þetta sé ein ástæða þess að ferli friðlýsinga hér á landi hafi reynst afar þungt í vöfum og að erfitt hafi reynst að hrinda í framkvæmd þeim áformum sem Alþingi hefur samþykkt með þingsályktun um náttúruverndar-

áætlun. Leggur nefndin áherslu á að ákvörðun um friðlýsingu þurfi að taka á forsendum náttúrunnar sjálfrar og að við undirbúning slíkrar ákvörðunar þurfi jafnframt að veða saman hagsmuni þjóðarinnar af vernd náttúrunnar annars vegar og hagsmuni landeigenda og annarra þeirra sem ákvörðunin snertir beint hins vegar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ákvörðun um friðlýsingu sé tekin í formi auglýsingar eins og nú er en að auglýsingin feli í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum réttihöfum þess landsvæðis sem friðlýsingin tekur til. Verður því, auk ákvæða frumvarpsins, að gæta stjórnslulaga við undirbúning og birtingu ákvörðunarinnar gagnvart þessum aðilum. Er þetta sams konar fyrirkomulag og mælt er fyrir um í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar. Með breytingunni er leitast við að gera málsmeðferð friðlýsinga markvissari. Það ber þó að leggja á það áherslu að friðlýsing felur að öllu jöfnu í sér takmarkanir á eignarréttindum sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Enda þótt löggjafinn geti heimilað ýmsar skerðingar og takmarkanir á eignarréttindum í þágu almannahagsmuna án þess að þær teljist fela í sér eignarnám verður að gæta þess að ekki sé gengið of langt í þessu efni. Mikilvægt er að vanda það hagsmunamat sem felst í ákvörðun um friðlýsingu. Því meiri og íþyngjandi áhrif sem fyrirhuguð friðlýsing hefur á hagsmuni landeigenda þeim mun brýnni þarf nauðsyn á vernd að vera. Í frumvarpinu er með ýmsum hætti reynt að gæta hagsmuna landeigenda þegar kemur að ákvörðunum um friðlýsingu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að ákvarðanir um friðlýsingu séu byggðar á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 38. gr., og er landeigendum og öðrum hagsmunaaðilum tryggður umsagnarréttur um tillögu að framkvæmdaáætlun áður en endanleg ákvörðun er tekin um hana, sbr. 36. gr. Þeim er einnig tryggður réttur til að gera athugasemdir við friðlýsingarskilmála áður en ákvörðun um friðlýsingu er tekin, sbr. 39. gr. Í öðru lagi er í 42. gr. kveðið á um rétt landeiganda eða réttihafa til bóta vegna friðlýsingar sem hindrar nýtingu hans á landinu eða gerir hana til muna erfiðari. Í þriðja lagi ganga tillögur frumvarpsins um friðlýsingarflokka út frá því að friðlýsing samkvæmt þeim flokkum sem fela í sér strangasta skilmála verði ekki ákveðin nema með samþykki landeiganda eða að slík landsvæði skuli vera í eigu ríkisins nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda, sbr. 45.–47. gr. Í fjórða lagi má svo nefna að í 3. mgr. 39. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að semja við landeiganda eða réttihafa um að hann taki þátt í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tilteknar aðgerðir gegn þóknun.

Um 38. gr.

Í greininni er fjallað um heimild ráðherra til friðlýsingar. Í friðlýsingu felst ákvörðun um vernd afmarkaðs land-, vatna- eða hafsvæðis eða einstakrar náttúrumyndunar og henni geta fylgt takmarkanir á heimildum til framkvæmda og nýtingar og jafnvel aðgangi að svæðinu ef það er nauðsynlegt til að ná markmiðum verndarinnar. Friðlýsing getur miðað að því að viðhalda ástandi viðkomandi náttúruminja við friðlýsinguna eða að ná tilteknu ástandi sem síðan er reynt að viðhalda. Í báðum tilvikum kann að vera nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að markmið verndarinnar náist. Náttúran er stöðugt að breytast og því er það háð markmiði verndarinnar hvort og þá hvaða inngrip eru nauðsynleg til að því verði náð. Í einhverjum tilvikum kann markmið með friðlýsingu svæðis að vera að tryggja að náttúran fái að þróast án nokkurrar íhlutunar mannsins en í öðrum tilvikum kann að vera stefnt að endurreisn t.d. vistkerfis viðkomandi svæðis og vernd þess í framhaldinu. Þá geta aðstæður einnig verið þær að tilteknar nýttjar séu forsenda fyrir því að viðhalda því ástandi svæðis sem verndin beinist að.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 100/2012, fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti með mál er varða rannsóknir, stjórn á nýtingu og eftirlit með verndun og nýtingu fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar, og eftirlit með þessu, sbr. 1.–3. tölul. K-liðar 2. gr. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir samráði við ráðherra þess ráðuneytis um friðlýsingu náttúruminja í hafi sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra byggi ákvarðanir um friðlýsingar á framkvæmda-áætlun náttúruminjaskrár og er með því reynt að tryggja að áform um þær hafi verið kynnt rækilega og að ólík sjónarmið hafi komið fram áður en hafist er handa við undirbúning þeirra. Þetta á þó ekki við um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingar-áætlunar skv. 54. gr. Ekki er samt lokað fyrir þann möguleika að hægt sé að ákveða friðlýsingu svæða sem ekki eru á framkvæmdaáætlun en það verður einungis gert í samráði við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag. Þess eru dæmi að landeigendur óski sjálfir eftir að náttúruminjar á landi þeirra séu friðlýstar og eins kunna sveitarfélög að vilja leggja til friðlýsingu lands í sinni eigu án þess að það hafi áður verið tekið á náttúruminjaskrá. Í slíkum tilvikum skal þó kynna friðlýsingaráformin í samræmi við 2. og 3. mgr. 36. gr.

Í 3. mgr. er almennt ákvæði um réttaráhrif friðlýsingar og er orðalag þess nokkuð breytt frá 63. gr. gildandi laga þar sem lagt er bann við því að granda, spilla eða breyta friðlýstum náttúruminum. Náttúran er í stöðugri þróun og það er ekki alltaf markmið verndar að viðhalda óbreyttu ástandi svæðis. Í ýmsum tilvikum er þörf tiltekinna aðgerða til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með friðlýsingu. Hér er því lagt til að kveðið verði á um bann við hvers konar athöfnum eða framkvæmdum sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja. Það fer þá eftir ákvæðum um viðkomandi friðlýsingarflokk og fyrirmælum auglýsingar um friðlýsingu hvaða athafnir eða framkvæmdir teljast óheimilar. Bannið er ekki fortakslaust því skv. 41. gr. frumvarpsins getur Umhverfisstofnun að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Í 4. mgr. er áréttað að það varði refsingu skv. 91. gr. að spilla friðlýstum náttúruminum og svarar ákvæðið til 2. másl. 63. gr. gildandi laga.

Gert er ráð fyrir að ráðherra kveði nánar á um réttaráhrif friðlýsingar í auglýsingu um friðlýsingu, sbr. 2. mgr. 40. gr.

Um 39. gr.

Eins og í gildandi lögum er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun annist undirbúning friðlýsingar. Undirbúningur að stofnun fólkvanga er sameiginlega í höndum Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 52. gr. Áfram er kveðið á um samráð við Hafrannsóknastofnunina við undirbúning friðlýsingar í hafi en nýmæli er að kveða á um samráð við Fornleifavernd ríkisins við undirbúning friðlýsingar landslagsverndarsvæðis á grundvelli menningarlegs gildis. Þarna er um að ræða það sem stundum hefur verið nefnt menningarlandslag eða búsetulandslag, sjá nánar athugasemdir við 50. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að drög að friðlýsingarskilmálum skuli lögð fyrir hagsmunaaðila og er þar ekki um að ræða breytingu frá gildandi lögum. Að auki er nú kveðið á um skyldu til að kynna landeigendum og öðrum réttihöfum rétt til bóta vegna fyrirhugaðrar friðlýsingar í samræmi við ákvæði 42. gr. en slíkt ákvæði er ekki í gildandi lögum. Frestur til að

gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu er þrír mánuðir samkvæmt frumvarpinu eins og í gildandi lögum.

Það nýmæli er í 3. mgr. að kveðið er á um heimild Umhverfisstofnunar til að semja við landeiganda eða rétthafa um þátttöku í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tilteknar aðgerðir gegn þóknun. Samningar þessir lúta ekki að almennri umsjón heldur einstökum aðgerðum eða verkum sem inna þarf af hendi. Lagt er til að heimilt verði að sama skapi að gera slíka samninga við náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Slíkir samningar yrðu háðir staðfestingu ráðherra. Gert er ráð fyrir að mögulegt verði að fjármagna samninga þessa með fé úr náttúruverndarsjóði, sbr. 94. gr.

Í 4. mgr. er kveðið á um form ákvörðunar um friðlýsingu og þýðingu hennar gagnvart landeigendum og öðrum rétthöfum. Um þetta er fjallað í athugasemdum við VII. kafla hér að framan.

Um 40. gr.

Greinin fjallar um efni auglýsingar um friðlýsingu og samsvarar hún í meginatriðum 60. gr. gildandi laga. Samkvæmt 1. mgr. skal í auglýsingunni gera grein fyrir markmiði með friðlýsingu, þeim náttúruminum sem stefnt er að því að varðveita og verndargildi þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. frumvarpsins skulu ákvarðanir um friðlýsingar almennt byggðar á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár en um val minja á skrána, þar á meðal um mat á verndargildi, er fjallað í 35. gr. Auglýsingunni skal fylgja kort sem sýnir afmörkun hins friðlýsta svæðis og skal við afmörkunina taka mið af markmiði friðlýsingarinnar. Sem dæmi má nefna að ef friðlýsing miðar að vernd tiltekins vistkerfis þarf verndarsvæðið að vera nægilega stórt svo nauðsynlegir ferlar raskist ekki og stofnar lykiltegunda fái þrifist. Þegar um er að ræða verndarsvæði í hafi þarf að koma fram með skýrum hætti hvort friðlýsingin nái til hafsbots, lífríkis og/eða vatnsbols. Samkvæmt 1. mgr. skal í auglýsingu um friðlýsingu enn fremur gera grein fyrir því hvernig friðlýsingin stuðli að því að ná markmiðum laganna og eftir atvikum uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild ráðherra til að kveða nánar á um takmarkanir sem leiðir af friðlýsingunni, m.a. á umferðarrétti, notkun veiðiréttar og framkvæmdum. Heimildin markast af rammaákvæðum hvers friðlýsingarflokks sem og almennum ákvæðum frumvarpsins um réttaráhrif friðlýsingar, sbr. einkum 3. mgr. 38. gr. þar sem segir að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja séu óheimilar nema samkvæmt undanþágu. Ráðherra getur kveðið á um skyldu til að afla leyfis Umhverfisstofnunar til athafna og framkvæmda sem áhrif geta haft á verndargildi viðkomandi svæðis, og um heimild stofnunarinnar til að setja skilyrði fyrir leyfum, ef það er nauðsynlegt til að tryggja að markmið verndarinnar náist. Tekið er fram að setja megi mismunandi reglur fyrir einstaka hluta friðlýsts svæðis. Þannig kann að vera þörf fyrir strangar reglur á vissum hlutum svæðisins en óhætt að setja rýmri reglur fyrir aðra hluta þess. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnisyluréttar þarf að gæta þess að takmarkanir séu ekki meira íþyngjandi en nauðsynlegt er. Eins og í gildandi lögum er gert ráð fyrir að í auglýsingu um friðlýsingu sé m.a. kveðið á um umferðarrétt almennings en þó er ráðherra heimilt að fela Umhverfisstofnun að setja um þetta reglur í umsýsluáætlun. Á sumum friðlýstum svæðum kann að vera þörf fyrir sveigjanlegri reglur og nauðsynlegt að svigrúm sé til breytinga á þeim í samræmi við ástand náttúru svæðisins og ágang ferðamanna. Þá kann að vera heppilegt að reglur um umgengni séu í umsýsluáætlun. Ef gerður hefur verið samningur um

þátttöku landeiganda eða réttihafa í umönnun hins friðlýsta svæðis skal geta þess í auglýsingu, sbr. lokamálslið 2. mgr.

Um 41. gr.

Í hvítbók kemur fram sú afstaða nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga að mikilvægt sé að skýr ákvæði verði í nýjum lögum um heimildir til að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og þá jafnframt um það hvaða forsendur geti réttlætt slíkar undanþágur. Enda þótt meginreglan sé sú að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja séu óheimilar, sbr. 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins, kunna að koma upp aðstæður þar sem nauðsynlegt er að víkja frá meginreglunni. Leggja ber áherslu á að heimild 41. gr. til að veita undanþágu ber að túlka þröngt enda hefði friðlýsing litla þýðingu ef rúmar heimildir væru til að víkja réttaráhrifum hennar til hliðar. Ákvæði 41. gr. gildir bæði um undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar og frá ákvörðun skv. 2. mgr. 37. gr. um tímabundna vernd minja sem teknar hafa verið á framkvæmdaáætlun, sbr. fyrirmæli þess ákvæðis.

Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. getur ráðherra veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar í tvenns konar tilvikum. Annars vegar ef það stríðir ekki verulega gegn markmiði friðlýsingarinnar og hefur óveruleg áhrif á verndargildi þeirra náttúruminja sem friðlýsingin beinist að. Þetta getur átt við um minni framkvæmdir sem hafa lítil áhrif en eru af einhverjum ástæðum nauðsynlegar. Hér skiptir máli til hvaða friðlýsingarflokks viðkomandi svæði heyrir. Smávægilegar framkvæmdir á svæði sem friðlýst er sem náttúruvé gætu t.d. raskað verulega markmiði verndarinnar en sambærilegar framkvæmdir gætu haft mjög óveruleg áhrif á verndarmarkmið landslagsverndarsvæðis. Hins vegar er heimilt að veita undanþágu ef öryggissjónarmið eða mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess. Til þess að undanþága á þessum grundvelli sé réttlætanagerleg verða að vera uppi sérstakar aðstæður og mjög mikilvægir hagsmunir og óhjákvæmilegt að raska viðkomandi svæði. Í ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra skuli leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en ákvörðun um undanþágu er tekin.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að umsókn um undanþágu skuli fylgja greinargerð þar sem fjallað er um áhrif fyrirhugaðra athafna eða framkvæmda á verndargildi náttúruminjanna. Jafnframt eru tiltekin þau sjónarmið sem leggja skal áherslu á við mat á því hvort undanþága skv. b-lið 1. mgr. skuli veitt en að jafnaði má gera ráð fyrir að undanþágur samkvæmt þeim lið feli í sér meiri áhrif á verndargildi svæðisins. Litið skal sérstaklega til þýðingar viðkomandi svæðis í neti verndarsvæða og eftir atvikum hvort unnt sé að stofna samsvarandi verndarsvæði annars staðar. Gert er ráð fyrir að hægt verði að binda heimild til undanþágu skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á verndargildi minjanna og gildir það bæði um undanþágu skv. a- og b-lið 1. mgr. Ef framkvæmd sem undanþága heimilar verður til þess að verndargildi friðlýsts svæðis fer forgörðum er skv. 2. mgr. heimilt að krefja framkvæmdaraðila, að því marki sem sanngjarn er, um greiðslu kostnaðar vegna stofnunar nýs verndarsvæðis. Ákvæðið tengist meginreglu 11. gr. frumvarpsins.

Um 42. gr.

Í greininni er fjallað um rétt landeiganda eða réttihafa lands til bóta vegna ákvörðunar um friðlýsingu eða tímabundna vernd skv. 2. mgr. 37. gr. Bótarétturinn nær einungis til eignarskerðinga sem teljast svo íþyngjandi að jafna má þeim til eignarnáms en ekki til skerðinga sem fella má undir almennar takmarkanir eignarréttar. Með almennum takmörkunum eignar-

réttar er vísað til heimilda löggjafans til að setja notkun og ráðstöfun eigna skorður vegna almannahagsmuna án þess að þær teljist fela í sér eignarnám í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrir slíkar skerðingar þurfa ekki að koma bætur. Afmörkun bótaréttarins að þessu leyti er í samræmi við gildandi rétt, sjá hér t.d. dóm Hæstaréttar frá 1997, bls. 2488 í dómasafni, og umfjöllun í kafla 15.4 í hvítbók.

Bótaréttur skv. 42. gr. nær einungis til fjárhagslegs tjóns sem eigandi eða rétthafi verður fyrir vegna þess að friðlýsing eða ákvörðun skv. 2. mgr. 37. gr. hindrar nýtingu hans á landinu eða gerir hana til muna erfiðari. Hér er vísað til þeirra nota sem höfð eru af landinu þegar ákvörðun um friðlýsingu er tekin. Bótarétturinn er sérstaklega afmarkaður að því er varðar nýtingu sem leyfis er krafist til en réttur stofnast þá aðeins að leyfi sé fengið áður en framkvæmdaáætlun sem gerir ráð fyrir friðlýsingu svæðisins er kynnt skv. 2. mgr. 36. gr. Að því er varðar bótarétt vegna þess að nýting verður landeiganda eða rétthafa mun erfiðari en áður verður að hafa í huga að samkvæmt almennum ákvæðum frumvarpsins, t.d. ákvæði 6. gr. um aðgæsluskyldu, verða landeigendur og rétthafar jafnt sem aðrir að taka visst tillit til náttúrunnar við nýtingu lands síns. Þær takmarkanir sem í þessu felast teljast almennar takmarkanir eignarréttar. Til þess að bótaskylda stofnist vegna erfiðleika við nýtingu verður að vera um raunverulegt og verulegt óhagræði að ræða umfram það sem ætlast má til að landeigandi eða rétthafi þoli og lagi sig að. Rétt er að minna á að orsakasamhengi verður að vera milli ákvörðunar um friðlýsingu eða tímabundna vernd skv. 2. mgr. 37. gr. og hins fjárhagslega tjóns til að bótaréttur stofnist skv. 42. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um frest til að leggja fram bótakröfu og í 3. mgr. er fjallað um ákvörðun bóta. Ákvæðin eru sambærileg ákvæðum gildandi laga.

Um 43. gr.

Greinin fjallar um heimild til eignarnáms og er sama efnis og 64. gr. gildandi laga.

Um 44. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um heimildir til að afnema eða breyta friðlýsingu og er hún í samræmi við tillögu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sbr. kafla 15.5.2 í hvítbók. Heimildin er bundin við tvenns konar tilvik. Annars vegar ef verndargildi minjanna eða svæðisins hefur rýrnað svo að forsendur eru ekki lengur fyrir friðlýsingunni. T.d. geta náttúrulegar breytingar orðið þess valdandi að verndargildi svæðis rýrnar. Hins vegar nær heimildin til þess ef mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess að friðlýsing sé felld niður eða henni breytt. Leggja verður áherslu á að heimild b-liðar 1. mgr. verður að túlka mjög þröngt. Gæta þarf að því að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við vernd friðlýstra svæða og að ákvörðun um friðlýsingu er tekin með langtímamarkmið í huga. Það ætti því ekki að beita heimildinni nema í þágu samfélagslegra hagsmuna sem geta talist mun ríkari en þeir sem liggja vernd svæðisins til grundvallar.

Samkvæmt 2. mgr. er það ráðherra sem tekur ákvörðun um afnám eða breytingu friðlýsingar en það verður að teljast edlilegt í ljósi þess að ráðherra hefur einnig tekið hina upphaflegu ákvörðun um friðlýsingu. Áður verður að liggja fyrir mat á áhrifum ákvörðunarinnar og jafnframt er lagt til að umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og eftir atvikum annarra fagstofnana verði leitað.

Ákvæði um sjónarmið sem lögð skal áhersla á þegar tekin er ákvörðun skv. b-lið 1. mgr. 44. gr. eru þau sömu og gilda um ákvörðun um undanþágu frá friðlýsingu skv. b-lið 1. mgr. 41. gr. Einnig er kveðið á um að taka skuli mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt al-

Þjóðasamningum. Hér er m.a. vísað til Ramsar-samningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi. Flest þau svæði á Íslandi sem tilnefnd hafa verið á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði eru friðlýst. Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. Ramsar-samningsins hafa aðildarríki rétt til að þrengja mörk votlenda sem færð hafa verið á skrána eða fella þau burt af skránni. Þetta verður hins vegar einungis gert ef brýnir þjóðarhagsmunir krefjast þess. Samningsaðilar Ramsar-samningsins hafa samþykkt ályktun þar sem þetta ákvæði er útfært og tiltekin eru viðmið sem leggja ber til grundvallar mati á því hvort brýnir þjóðarhagsmunir réttlæti slíka ákvörðun. Þegar um er að ræða breytingar á verndarákvörðunum friðlýstra Ramsar-svæða þarf sérstaklega að huga að þessu. Hér má einnig nefna samning UNESCO um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heimsins frá 1972 (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage). Tvö svæði á Íslandi hafa verið tekin á heimsminjaskrá UNESCO, Þingvellir og Surtsey, en það síðarnefnda er friðlýst svæði.

Um VIII. kafla.

Í VIII. kafla er gerð grein fyrir flokkum friðlýstra svæða. Kaflinn felur í sér talsverðar breytingar frá gildandi lögum og eru þær að mestu í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Í hvítbók er bent á mikilvægi þess að setja markmið með friðlýsingu svæða fram með skýrum hætti til þess að þetta meginstjórnþæki náttúruverndar verði sem markvissast. Lagði nefndin til að friðlýsingarflokkar gildandi náttúruverndarlaga yrðu endurskoðaðir með það fyrir augum að skipulag þeirra endurspegladi á skýrari hátt tilgang og markmið friðlýsingar. Sú flokkun sem nefndin lagði til tekur mið af flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) fyrir vernduð svæði enda taldi nefndin mikilvægt að stuðst væri við alþjóðleg viðmið í þessu sambandi. Það mundi einnig gera það að verkum að friðlýst svæði á Íslandi yrðu samanburðarhæf við verndarsvæði í öðrum löndum og með því yrði mat á árangri verndar auðveldara.

Í tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga er gert ráð fyrir að flokkar friðlýstra svæða samkvæmt gildandi lögum haldi sér í nýjum lögum, þ.e. þjóðgarðar, náttúruvætti, friðlönd og fólkvangar. Jafnframt lagði nefndin til fjóra nýja flokka, náttúruvé, óbyggð viðerni, landslagsverndarsvæði og verndarsvæði með sjálfbærri og hefðbundinni nýtingu. Í frumvarpinu er lagt til að síðastnefndu flokkarnir verði sameinaðir í einn, sjá nánar athugasemdir við 50. gr., og er því miðað við þrjá nýja flokka. Mikilvægt er að hafa í huga að svæði geta fallið í fleiri en einn flokk en meginmarkmið friðlýsingarinnar ætti þá að ráða flokkun þeirra.

Í greinum kaflans er jafnan gerð grein fyrir forsendum fyrir vernd samkvæmt þeim friðlýsingarflokki sem viðkomandi grein fjallar um og jafnframt markmiði með friðlýsingunni. Einnig er í sumum tilvikum sett fram rammaákvæði um áhrif friðlýsingarinnar, þ.e. hvers konar takmarkanir friðlýsing samkvæmt flokknum hafi í för með sér. Þessu er ætlað að afmarka betur réttaráhrif friðlýsingar samkvæmt hinum ýmsu flokkum. Almennt ákvæði um réttaráhrif friðlýsinga er í 3. mgr. 38. gr. þar sem segir að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja séu óheimilar nema samkvæmt undanþágu.

Í hvítbók er bent á nauðsyn þess að skipulega verði farið yfir ákvæði í gildandi friðlýsingum hér á landi m.a. til þess að meta hvernig markmið þeirra samræmist endurskoðaðri flokkun friðlýstra svæða samkvæmt nýjum lögum, sjá kafla 14.8.2. Í 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu er kveðið á um endurskoðun friðlýsingarákvæða.

Um 45. gr.

Friðlýsingarflokkurinn náttúruvé er nýmæli en þar er um að ræða svæði sem njóta skulu ríkrar verndar með ströngum skilmálum. Flokkurinn samsvarar flokki Ia í flokkunarkerfi IUCN, svæði undir strangri vernd (e. strict nature reserve). Vernd samkvæmt þessum flokki getur beinst að náttúrulegum þróunarferlum, vistkerfum, fjölbreytni eða ákveðnum tegundum og/eða jarðfræðilegum fyrirbærum sem eru sérstök eða einstök á lands- eða heimsvísu eða í Evrópu eða óvenju viðkvæm. Flokkurinn er því sérstaklega mikilvægur til að ná verndarmarkmiðum 2. gr. og a- og b-liðar 3. gr.

Friðlýsingu samkvæmt þessari grein er ætlað að standa vörð um náttúrulegt ástand viðkomandi svæðis og þróun þess eftir eigin lögmálum. Náttúruvé geta haft geysilega þýðingu fyrir vísindarannsóknir og þjónað sem mikilvæg viðmiðun að því er varðar náttúrufar og þróun náttúrunnar miðað við svæði þar sem athafna mannsins gætir í ríkara mæli. Því er einnig mikilvægt að tryggja að breytingar á aðliggjandi svæðum hafi ekki áhrif á náttúruvéin.

Samkvæmt 3. mgr. er heimilt að takmarka mjög aðgang að náttúruvéum og er það alla jafna nauðsynlegt til að markmið með vernd þeirra náist. Verndarmarkmiðið krefst þess jafnframt að mjög miklar takmarkanir séu á framkvæmdum og athöfnum. Tvö svæði á Íslandi njóta strangrar friðunar m.a. vegna rannsóknahagsmuna, en það eru Surtsey og Eldey. Bæði þessi svæði er friðlýst sem friðlönd en geta flokkast í flokk Ia samkvæmt flokkunarkerfi IUCN.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að stofnun náttúruvé á eignarlandi sé háð samþykki landeiganda. Þegar um er að ræða friðlýsingu með svo ströngum skilmálum er eðlilegt að áskilja samþykki landeiganda. Náist ekki samkomulag getur ráðherra beitt eignarnámi, sbr. 43. gr.

Um 46. gr.

Friðlýsingarflokkurinn óbyggð víðerni samsvarar flokki Ib, óbyggðir (e. wilderness area), í flokkunarkerfi IUCN. Til flokks Ib teljast svæði sem venjulega eru stór og bera jafnan óveruleg sýnileg ummerki um umsvif mannsins. Þar er ekki varanleg eða umtalsverð búseta og verndun og stjórnun svæðanna miðar að því að varðveita náttúrulegt ástand þeirra.

Í nágildandi náttúruverndarlögum er hugtakið ósnortin víðerni skilgreint en engin ákvæði eru hins vegar um vernd slíkra svæða. Skilgreiningin er svohljóðandi:

„Landsvæði sem er a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.“

Í kafla 3.5.2 í hvítbók er bent á að orðalagið ósnortin víðerni sé að sumu leyti óheppilegt og feli í raun í sér miklu strangari skilgreiningu á víðernum en viðtekið sé annars staðar. Í löggjöf annarra ríkja sé fyrst og fremst miðað við sýnileg ummerki um umsvif mannsins, t.d. byggingar, miðlunarlón, flugvelli og raflínur, en ekki gerð sú krafa að landið sé raunverulega ósnortið af umsvifum mannsins. Bent er á að það sé t.d. ekki hægt með núverandi þekkingu að flokka miðhálandi Íslands í náttúrulegar auðnir og land sem blásið hefur upp eftir landnám af mörgum samverkandi ástæðum, m.a. fyrir óbein áhrif mannsins. Með hliðsjón af þessu lagði nefndin til að notað verði hugtakið óbyggð víðerni fremur en ósnortin.

Segja má að skilyrði framangreindrar skilgreiningar um fjarlægð frá mannvirkjum sé einnig óþarflega strangt. Sem dæmi má nefna að Hornstrandir eru svæði sem að mörgu leyti fellur vel að friðlýsingarflokki Ib hjá IUCN. Stærstur hluti svæðisins er óbyggður en þar er

þó dálítið af húsum. Bent hefur verið á að sé fjarlægðarafmörkun víðernisskilgreiningar gildandi laga lögð til grundvallar geti hús í einum firði komið í veg fyrir að næsti fjörður geti talist víðerni þrátt fyrir að engin ummerki séu þar um búsetu. Hér er því lögð til sú breyting á orðalagi að miðað skuli við að svæði sem friðlýst er sem óbyggð víðerni sé að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum. Breytingunni er þó ekki ætlað að haggja við þeirri meginforsendu að óbyggð víðerni skuli vera svæði þar sem afar lítil ummerki eru um athafnir manna.

Það er ekki síst miðhálandi landsins sem hefur að geyma svæði sem flokkast geta sem óbyggð víðerni. Sérstaða íslenskra víðerna felst fyrst og fremst í fjölbreyttu og óvenjulegu landslagi og á miðhálandinu einnig í miklu víðsýni. Fleiri svæði geta einnig fallið undir þennan flokk, t.d. afskekkt, óbyggð landsvæði með stórum samfelldum vistkerfum. Hér að framan eru Hornstrandir nefndar en þær eru nú friðlýstar sem friðland.

Í 2. mgr. 46. gr. er fjallað um markmið friðlýsingar óbyggðra víðerna en flokkurinn tengist beint verndarmarkmiði e-liðar 3. gr. M.a. er lögð áhersla á möguleika manna, bæði núlifandi og eftirkomenda, til að upplifa einveru og njóta náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu.

Samkvæmt 3. mgr. er gert ráð fyrir að landsvæði óbyggðra víðerna séu í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda. Ákvæðið svarar til 2. mgr. 51. gr. gildandi laga sem tekur til þjóðgarða.

Um 47. gr.

Lagt er til að þjóðgarðar verði áfram mikilvægur flokkur friðlýstra svæða. Flokkurinn samsvarar flokki II, þjóðgarður (e. national park), hjá IUCN. Samkvæmt 51. gr. gildandi laga eru helstu forsendur fyrir því að lýsa landsvæði þjóðgarð þær að svæðið sé sérstætt um landslag eða lífríki eða á því hvíli söguleg helgi þannig að ástæða sé til að varðveita það með náttúruforfarum sínu og leyfa almenningi aðgang að því eftir tilteknum reglum.

Í 47. gr. frumvarpsins eru ákvæði um þjóðgarða útfærð með nokkuð ítarlegri hætti en í gildandi lögum. Í 1. mgr. eru tíundaðar forsendur fyrir friðlýsingu svæðis sem þjóðgarðs. Svæðið þarf að vera stórt, lítt snortið og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag. Jafnframt skal litið til mikilvægis svæðisins í menningarlegu eða sögulegu tilliti.

Í 2. mgr. er fjallað um markmið með stofnun þjóðgarða. Samkvæmt ákvæðinu skal friðlýsingin miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni. Áherslan á aðgang almennings og fræðslu tengist beint markmiði b-liðar 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins og helst í hendur við það almenna viðhorf að eitt meginhlutverk þjóðgarða í heiminum sé að stuðla að aukinni þekkingu almennings á náttúru viðkomandi svæðis. Friðlýsingarflokkurinn þjóðgarðar er mikilvægur til að stuðla að því að verndarmarkmið 2. gr. náist, ekki síst b-liðar, sem og verndarmarkmið a-, b- og d-liðar 3. gr.

Í 3. mgr. eru sett fram rammaákvæði um áhrif friðlýsingar. Samkvæmt því eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Hér þarf m.a. að huga að markmiðinu um aðgang almennings og fræðslu en ýmsar framkvæmdir kunna að vera nauðsynlegar til að auðvelda aðgengi, byggja upp nauðsynlega innviði, setja upp fræðsluskilti og fleira. Í sam-

ræmi við þetta markmið er það einnig bundið takmörkunum að hve miklu leyti hægt er að hindra för almennings um einstök svæði innan þjóðgarða.

Ákvæði 4. mgr. er samhljóða 2. mgr. 51. gr. gildandi laga.

Um 48. gr.

Ákvæði frumvarpsins um náttúruvætti eru að mestu leyti óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 53. gr. þeirra. Flokkurinn samsvarar flokki III, náttúruvætti (e. natural monument or feature) hjá IUCN. Samkvæmt 48. gr. má friðlýsa sem náttúruvætti einstakar náttúru-myndanir sem ástæða þykir til að vernda sökum fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna. Hugtakið náttúrumyndun er skilgreint með almennum hætti í 15. tölul. 5. gr. Flokkur náttúruvætta tengist einna helst verndarmarkmiði b-liðar 3. gr. Þó er gert ráð fyrir að einnig sé hægt að friðlýsa einstök lífræn fyrirbæri sem náttúruvætti og er það nýmæli.

Náttúruvætti geta t.d. verið fossar, eldstöðvar, hellar, drangar, svo og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og berggerða, eða lífræn fyrirbæri sem eru einstök og skera sig úr umhverfinu, svo sem einstakt tré eða gamall skógarlundur. Einnig getur verið um að ræða afmörkuð náttúruvætti í hafí, sbr. 51. gr., svo sem eyjar, sker eða náttúru-myndanir á hafsbotni. Náttúruvætti eru jafnan frekar lítil svæði en mikilvægt er að friðlýsingin nái til svæðis kringum náttúru-myndanirnar svo sem nauðsynlegt er til að þær fái notið sín, sbr. lokamálslið 48. gr.

Um 49. gr.

Friðlýsingarflokkurinn friðlönd er afmarkaður með nokkuð öðrum hætti en í gildandi lögum. Lýsing hans í 1. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, er afar almenn en flokkurinn getur samkvæmt henni tekið til landsvæða sem hafa að geyma sérstakt landslag eða lífríki. Hér er lagt til að afmörkun þessa friðlýsingarflokks verði færð nær flokki IV í flokkunarkerfi IUCN en sá flokkur er kenndur við vistgerðir og búsvæði (e. habitat/species management area). Markmið með vernd svæða í flokki IV er einkum að vernda tiltekna tegundir eða búsvæði. Samkvæmt tillögu frumvarpsins miðar stofnun friðlanda þannig fyrst og fremst að vernd lífríkis. Hér má minna á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstökum flokki landslagsverndarsvæða.

Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. má friðlýsa sem friðlönd afmörkuð landsvæði til að vernda tiltekna vistgerðir og búsvæði og styrkja verndun tegunda lífvera sem eru sjaldgæfar eða í hættu samkvæmt útgefnum vástum eða til að vernda lífríki sem er sérstaklega fjölbreytt eða sérstætt. Flokkurinn miðar því sérstaklega að því að uppfylla verndarmarkmið a- og c-liðar 2. gr. frumvarpsins.

Í mörgum tilvikum gæti vernd friðlanda kallað á reglubundna íhlutun til þess að hlúa að og mæta þörfum þeirra tegunda sem verndin beinist að eða til að viðhalda búsvæðum. Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að kveða á um aðgerðir af þessum toga í auglýsingu um friðlýsingu og jafnframt er hægt útfæra þetta í umsýsluáætlun. Sérstaklega er tekið fram að takmarka megumferð um friðlönd á vissum tímum árs eða á tilteknum stöðum ef það er nauðsynlegt til að ná markmiði friðlýsingarinnar. Þetta gæti t.d. átt við á varptíma fugla.

Svæði sem eru friðlýst sem friðlönd á Íslandi eru nú 38 talsins og hafa þau verið flokkuð í ýmsa verndarflokka IUCN, þ.e. Ia, III, IV og V. Íslensk friðlönd mynda því ekki mjög samstæðan flokk friðlýstra svæða að þessu leyti. Það kann að vera ástæða til að athuga sérstaklega friðlýsingarákvæði svæða í þessum flokki til að meta hvort þau samræmist markmiði þessa flokks.

Samkvæmt 51. gr. frumvarpsins gilda friðlýsingarflokkarnir einnig fyrir friðlýsingu náttúruminja í hafi. Hafsvæði sem friðlýst kunna að verða vegna sérstaks lífríkis eða til að vernda tilteknar tegundir gætu fallið í flokk friðlanda.

Um 50. gr.

Friðlýsingarflokkurinn landslagsverndarsvæði er nýmæli en hann samsvarar flokki V, verndað landslag (e. protected landscape/seascape) í flokkunarkerfi IUCN. Landslag hefur nokkra sérstöðu sem viðfang náttúruverndar því upplifun af landslagi er meira bundin persónulegu, huglægu mati en flestir aðrir þættir náttúrunnar. Þetta endurspeglast í skilgreiningu hugtaksins í 11. tölul. 5. gr. frumvarpsins.

Íslenskt landslag er í senn fjölbreytt og óvenjulegt og sumt af því á sér óviða og jafnvel hvergi hliðstæðu annars staðar á jörðinni. Í kafla 13.5 í hvítbók kemur fram að íslenskt landslag hafi talsverða sérstöðu miðað við landslag nágrannalanda okkar. Í þéttbýlum löndum, t.d. flestum löndum Evrópu, sé náttúrulegur gróður víða horfinn og mestallt land ræktað eða undir öðrum landbúnaðarnytjum eða þéttbýli. Landnýting og gróður séu nátengd og ráði mestu um lit, mynstur, form og áferð í landi. Þessi staðreynd endurspeglast m.a. í lýsingu á verndarflokki V, verndað landslag, hjá IUCN en þar er vísað til verndarsvæða þar sem samspil manns og náttúru hefur skapað svæðinu sérstöðu sem byggist á vistfræðilegu, líffræðilegu, menningarlegu og sjónrænu gildi þess. Jafnframt sé varðveisla þessa samspils nauðsynleg til verndar og viðhalds svæðisins og þeirra náttúrufarslegu gilda og annarra gilda sem svæðið hefur. Andstætt þessu má segja að íslenskt landslag sé almennt mun tengdara jarðfræðilegum fyrirbærum og ferlum. Sérstöðu íslensks landslags verður að hafa í huga þegar friðlýsingarflokkur 50. gr. er borinn saman við flokk V hjá IUCN.

Í 1. mgr. 50. gr. eru tilgreindar þrjár forsendur sem legið geta til grundvallar friðlýsingu svæðis til verndar landslagi. Í fyrsta lagi ef landslagið þykir sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis. Í öðru lagi ef landslagið er talið sérstætt eða fágætt á svæðis-, lands- eða heimsvísu og í þriðja lagi ef það skipar mikilvægan sess í vitund þjóðarinnar. Ljóst er að mikið starf er óunnið við flokkun og mat á verndargildi íslensks landslags. Gera verður ráð fyrir því að áframhaldandi rannsóknir muni renna traustari stoðum undir mat á þeim þáttum sem tilgreindir eru í 1. mgr. og þar með beitingu greinarinnar.

Ástæða er til að vika sérstaklega að vernd landslags á grundvelli menningarlegs gildis. Þar er fyrst og fremst um að ræða vernd landslags sem mótast hefur af samspili manns og náttúru. Þar skipta t.d. landnytjar miklu máli. Hér þarf að huga að tengslum greinarinnar við ákvæði laga um menningarminjar, nr. 80/2012, en þau taka m.a. til búsetulandslags. Samkvæmt a-lið 3. mgr. 3. gr. telst búsetulandslag til fornleifa. Hugtakið búsetulandslag er ekki skilgreint í lögnum en í athugasemdum við frumvarp það er varð að eldri lögum, þ.e. þjóðminjalögum, nr. 107/2001, er hugtakið skýrt sem landslag sem mótað er af búsetu eða starfsemi manna (126. lögjafarþing 2000–2001, 223. mál, þskj. 237). Vernd búsetulandslags er ekki útfærð með skýrum hætti í lögum um menningarminjar og hugtakið virðist í reynd ekki hafa verið notað við varðveislu menningarminja á Íslandi. Ástæða væri til að skýra ákvæði laga um menningarminjar að þessu leyti og huga þá að samspili þeirra og ákvæða 50. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir aðkomu Fornleifaverndar ríkisins að friðlýsingu á grundvelli menningarlegs gildis. Annars vegar er lagt til í 16. gr. að stofnunin tilnefni fulltrúa í fagråd náttúruminjasrár. Hins vegar er gert ráð fyrir því í 1. mgr. 39. gr. að Umhverfisstofnun hafi samráð við Fornleifavernd ríkisins við undirbúning friðlýsingar landslagsverndarsvæðis á grundvelli menningarlegs gildis.

Í 2. mgr. 50. gr. er fjallað um markmið friðlýsingar landslagsverndarsvæðis og tengist það beint verndarmarkmiði d-liðar 3. gr. Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að ef um er að ræða svæði þar sem hefðbundnar nytjar eru forsenda fyrir því að varðveita einkenni landslagsins skuli friðlýsingin jafnframt miða að því að tryggja að þeim verði haldið við. Þetta getur t.d. átt við þegar verndin tekur til landbúnaðarvistgerða sem eru háðar því að nytjum sé við haldið.

Í 3. mgr. eru sett rammaákvæði um áhrif friðlýsingar. Friðlýsing landslagsverndarsvæðis ætti að jafnaði að fela í sér minni takmarkanir en friðlýsing ýmissa annarra svæða. Þannig er t.d. gert ráð fyrir að halda megi áfram starfsemi sem stunduð er á svæðinu en taka skuli mið af markmiði friðlýsingarinnar við útfærslu og þróun hennar.

Um 51. gr.

Af 51. gr. leiðir að ráðherra er heimilt að friðlýsa náttúruminjar í hafi og er gert ráð fyrir að friðlýsingarflokkar VIII. kafla gildi einnig um þær. Náttúruvætti geta verið í sjó og má sem dæmi nefna að hverastrýtur á botni Eyjafjarðar hafa verið friðlýstar sem náttúruvætti, sbr. augl. nr. 249/2001 og nr. 510/2007. Hafsvæði sem friðlýst kunna að verða vegna sérstaks lífríkis eða til að vernda tilteknar tegundir gætu fallið í flokk friðlanda. Samkvæmt flokkunarkerfi IUCN geta landslagsverndarsvæði einnig náð til hafsvæða, sbr. heiti flokksins á ensku, protected landscape/seascape.

Fáar náttúruminjar í hafi hafa verið friðlýstar á grundvelli gildandi náttúruverndarlaga eða eldri laga. Áður eru nefndar hverastrýtur á botni Eyjafjarðar, en auk þess má geta þess að grunnsævi Skerjafjarðar hefur ásamt strönd og fjöru verið friðlýst sem búsvæði, sbr. augl. nr. 878/2009. Í þessu sambandi má einnig geta Eldeyjar, sem er klettaeyja suður af Reykjanesi, og Surtseyjar en báðar hafa þessar eyjar verið friðlýstar sem friðlönd.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er fjallað um skörun á verkefnasviði umhverfis- og auðlindaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þegar kemur að lífríki sjávar. Þar kemur m.a. fram að með frumvarpi þessu eru ekki lagðar til breytingar á lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Er því ekki gert ráð fyrir að breyting verði á valdheimildum atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til að grípa til þeirra ráðstafana sem kveðið er á um í 9. gr. laga nr. 79/1997 og snúa að ákvörðunum um sérstök friðunarsvæði. Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. frumvarpsins skal ráðherra hafa samráð við þann ráðherra sem fer með málefni er varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotsins um friðlýsingu náttúruminja í hafi sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotsins. Í 1. mgr. 39. gr. kemur fram að leita skuli samráðs við Hafrannsóknastofnunina við undirbúning friðlýsingar í hafi. Einnig er rétt að geta þess að í 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins er lagt til að Hafrannsóknastofnunin tilnefni fulltrúa í fagrað náttúruminjaskrár.

Um 52. gr.

Fólkvangar hafa nokkra sérstöðu miðað við önnur friðlýst svæði. Í fyrsta lagi er meginmarkmið þeirra að tryggja almenningi aðgang að náttúrusvæðum til útivistar í nánd við þéttbýli enda þótt þeir gegni að sjálfsögðu einnig mikilvægu hlutverki að því er varðar vernd ýmiss konar náttúruminja. Í öðru lagi eru þeir reknir á ábyrgð viðkomandi sveitarfélaga og lúta stjórn þeirra en ekki stofnana ríkisins.

Frumvarpið felur í sér nokkrar breytingar á ákvæðum gildandi laga um fólkvanga. Með breyttu orðalagi 1. mgr. er frumkvæði sveitarfélaga að stofnun fólkvanga undirstrikað. Jafn-

framt er markmið með stofnun fólkvanga sett fram með skýrari hætti og er þar lögð áhersla á hinn félagslega þátt náttúruverndar.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um samvinnu Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga um undirbúning að stofnun fólkvangs.

XIV. kafli frumvarpsins fjallar um umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum. Þar er að finna sérstök ákvæði um rekstur fólkvanga, sbr. 83. gr., og eru þau í aðalatriðum samþærileg 56. og 57. gr. gildandi laga.

Um 53. gr.

Greininni er ætlað að tryggja að tillit verði tekið til verndargildis friðlýsts svæðis þegar teknar eru ákvarðanir um starfsemi eða framkvæmdir utan svæðisins sem haft geta áhrif inn á það. Hér getur t.d. verið um að ræða mengun, breytingar á vatnsflæði eða vatnsborði, áhrif á lífverur á friðlýsta svæðinu, útbreiðsla framandi tegunda, hávaði eða annars konar truflun. Ákvæði greinarinnar tengjast e-lið 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni þar sem segir að hver samningsaðili skuli eftir því sem hægt er og viðeigandi stuðla að umhverfsvænni og sjálfbærri þróun á svæðum sem liggja að vernduðum svæðum í þeim tilgangi að styrkja vernd þessara svæða.

Greinin tekur til ákvarðana um leyfi samkvæmt öðrum lögum og af henni leiðir að verndargildi hins friðlýsta svæðis er eitt af þeim sjónarmiðum sem skylt er að leggja til grundvallar mati á því hvort leyfi skuli veitt. Gert er ráð fyrir að umsagnar Umhverfisstofnunar sé leitað áður en ákvörðun er tekin. Samkvæmt 4. másl. greinarinnar gildir um aðra starfsemi eða framkvæmdir, þ.e. sem ekki eru háðar leyfi, aðgæsluskylda skv. 6. gr. Í þessu felst að rekstrar- eða framkvæmdaraðila er skylt að taka tilhlýðilegt tillit til verndargildis hins friðlýsta svæðis við reksturinn eða framkvæmdirnar.

Um IX. kafla.

Kaflinn fjallar um vatnasvæði og hefur að geyma þrjár greinar sem tengjast m.a. verndar-markmiði c-liðar 3. gr. Fjallað er um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar), mælt fyrir um heimild til friðlýsingar heilla vatnakerfa og um vernd bakkagróðurs. Síðarnefndu ákvæðin eru í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sbr. kafla 18.3 í hvítbók.

Um 54. gr.

Ákvæði 54. gr. tengjast beint 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, sem fjallar um verndarflokk áætlunarinnar. Í þeirri grein er m.a. kveðið á um réttaráhrif þess að svæði eru felld í verndarflokk. Þá segir í 4. mgr. greinarinnar að stjórnvöld skuli, þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun, hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Jafnframt segir að um friðlýsingu vegna náttúruverndar fari samkvæmt lögum um náttúruvernd.

54. gr. er ætlað að tryggja skýra heimild fyrir ráðherra til að ákveða friðlýsingu í samræmi við framangreind fyrirmæli laga nr. 48/2011.

Um 55. gr.

Í kafla 3.3 í hvítbók er vatnsauðlind Íslands lýst og m.a. dregin fram sérstaða og mikilvægi íslenskra lindarvatna. Bent er á að sjö af 11 stærstu lindasvæðum landsins njóti ekki sér-

stakrar verndar en einna brýnast sé að standa vörð um lindarvatnskerfi á eldvirka belti landsins. Jafnframt segir að það sé orðið aðkallandi að huga að verndun vatnasviða óraskaðra jökulvatna en slík vatnakerfi séu á hverfanda hveli vegna virkjunarframkvæmda og hnatt-rænnar hlýnunar. Fram kemur að virkjanir með rennslisstýringu og miðlun hafi verið reistar í meginfarvegi fimm vatnakerfa af tíu þeim stærstu á Íslandi. Þá er bent á að vatnakerfi undir áhrifum jarðvarma séu fágæt á lands- og alþjóðavísu og full ástæða til að huga að sérstakri verndun þeirra. Vakin er athygli á því í 18. kafla hvítbókar að heimildir skorti til að friðlýsa heildstæð vatnakerfi og miða ákvæði 55. gr. að því að bæta úr þessu.

Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um heimild til að friðlýsa heil vatnakerfi, þar á meðal lindasvæði og lítt snortin og ómiðluð vatnasvið. Til samræmis við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, er áskilið að viðkomandi svæði hafi ekki verið flokkað í nýtingarflokk áætlunarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um markmið friðlýsingar samkvæmt greininni.

Samkvæmt 3. mgr. er óheimilt að nýta svæði sem friðlýst eru samkvæmt greininni til orkunýtingar og jafnframt segir að allar framkvæmdir sem raskað geta viðkomandi vatnakerfi séu bannaðar. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari ákvæði um framkvæmdir, vatnstöku og aðra nýtingu í auglýsingu um friðlýsingu og ættu þau að taka mið af markmiði friðlýsingarinnar. Slík ákvæði gætu m.a. lotið að jarðraski, veitu yfirborðsvatns og vinnslu grunnvatns og öðrum athöfnum sem geta skaðað lífríki vatnsins.

Um 56. gr.

Meðfram stöðuvötnum, og lækjum og ám með stöðugt vatnsborð, myndast gjarnan sérstakt gróðurbelti við náttúrulegar aðstæður og þar sem búfjárbætur er ekki þung. Gróðurinn á þessu belti er oft gróskumeiri og hávaxnari en á landinu í kring. Einkennistegundir hér á landi eru ætihvönn (*Angelica archangelica*), gulvíðir (*Salix phylicifolia*) og ýmsar breiðblaða og blómfagar jurtir, svo sem blágresi (*Geranium sylvaticum*) og brennisóley (*Ranunculus acris*). Þótt þetta belti sé ekki breitt (oftast fáeinir metrar) hefur það mikla líffræðilega þýðingu. Það eykur líffræðilega fjölbreytni, er mikilvægur felustaður og stundum varpstaður fyrir fugla og að auki búsvæði ýmissa smádyra. Bakkagróður getur dregið úr rofi og frá honum falla lífrænar leifar til vatnsins þar sem þær verða uppspretta næringarefna fyrir vatnavistkerfi. Þá hefur þessi krugi oft mikið sjónrænt gildi í landslagi.

Í greininni er kveðið á um að við vatnsnýtingu og framkvæmdir skuli leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn og að haga skuli framkvæmdum þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta nágrenni vatnsins. Ákvæðið er lagt til í ljósi þess hve mikilvægt þetta belti getur verið, bæði líffræðilega og vegna landslagsins. Áþekkt ákvæði er t.d. í norsku vatnalögunum.

Um X. kafla.

Í X. kafla eru sérstök ákvæði um vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda og tengjast þau beint verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. frumvarpsins. Enda þótt frumvarpið geri ráð fyrir að vernd þessara náttúrufarsþátta sé að meginsteftu skipulögð með uppbyggingu nets verndarsvæða er jafnframt mikilvægt að hægt sé að kveða á um vernd þeirra sérstaklega ef nauðsynlegt reynist. Í kaflanum er kveðið á um tvenns konar vernd. Annars vegar er í 57. gr. kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna jarðminja og vistkerfa og er sú vernd hliðstæð þeirri sem 37. gr. gildandi laga kveður á um. Hins vegar er í 58. gr. kveðið á um heimild til að ákveða friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda og er hún sambærileg heimild 3. tölul. 53. gr.

gildandi laga. Nánari ákvæði um friðun eru í 59., 60. og 61. gr. Í 62. gr. er fjallað um vernd steinda og steingervinga og samsvarar greinin að mestu leyti 40. gr. gildandi laga.

Um 57. gr.

Greinin samsvarar 37. gr. gildandi laga um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa. Breytingar á 37. gr. voru, ásamt breytingum á 17. gr. gildandi laga, lagðar fyrir Alþingi í sérstöku frumvarpi á 140. löggjafarþingi 2011–2012, sbr. 225. mál, þskj. 231. Frumvarpið hlaut þó ekki endanlega afgreiðslu. Sú grein sem hér er lögð til er efnislega samhljóða þeirri tillögu sem sett var fram í nefndu frumvarpi. Gerðar hafa verið örlitlar breytingar til að samræma greinina öðrum ákvæðum frumvarpsins og til að koma til móts við athugasemdir um-sagnaraðila og eins hefur stöku efnisatriðum verið skákað til innan greinarinnar.

37. gr. gildandi laga sem var nýmæli í náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, felur í sér almenna reglu um að forðast skuli eins og kostur er röskun þeirra jarðmyndana og vistkerfa sem þar er fjallað um. Var reglunni ætlað að hvetja til sérstakrar varkárni í umgengni við þessi náttúrufríbærri. Reynslan hefur sýnt að ekki hefur náðst sá árangur sem að var stefnt með 37. gr. Svo virðist sem greinin hafi ekki haft mikla þýðingu við útgáfu framkvæmdaleyfa og áhrif hennar á gerð skipulagsáætlana, ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og framkvæmd umhverfismats samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa einnig verið takmörkuð. Ómarkvisst orðalag og skortur á leiðbeiningum um beitingu greinarinnar kann að hafa haft áhrif á það hversu veik sú vernd hefur reynst sem 37. gr. var ætlað að veita. Frumvarpið miðar að því að bæta úr þessu og stuðla að því að betur verði vandað til málsmeðferðar stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúrufríbærri sem falla undir greinina. Auk breytinga á greininni sjálfri eru í 97. gr. lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í þeim tilgangi að auka áhrif greinarinnar og styrkja þá vernd sem hún kveður á um.

Formi greinarinnar hefur verið breytt lítilliga frá 37. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. er kveðið á um vernd tveggja vistkerfa, votlendis og birkiskóga, með vísan til verndarmarkmiða 2. gr. frumvarpsins, sbr. og e-lið 3. gr. að því er varðar vernd stöðuvatna. Í 2. mgr. er mælt fyrir um vernd tiltekinna jarðminja með vísan til verndarmarkmiða 3. gr. Tilvísun til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. er ætlað að stuðla að markvissari beitingu greinarinnar með því að skýrar liggi fyrir að hvaða markmiði er stefnt. Í 1. og 2. mgr. er nú nánar afmarkað en áður hvaða náttúrufríbærri falla undir greinina.

Í a-lið 1. mgr. er fjallað í einu lagi um votlendi og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Þetta á þó ekki við um sjávarfitjar og leirur en gert er ráð fyrir að þessi votlendissvæði njóti verndar óháð stærð. Þetta er í samræmi við gildandi rétt, sbr. e-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga. Ástæða þess að lagt er til að stærðarmörk verndarsvæða séu færð niður er einkum sú að vernd sem miðast við þriggja hektara svæði nær einungis til um 60% óraskaðs votlendis en ef mörkin eru færð niður að einum hektara hækkar hlutfallið í um 95%. Mjög lítið er eftir af stórum óröskuðum votlendissvæðum en mun algengara að minni svæði hafi sloppið við röskun. Þau eru oft mikilvægur hluti af stærri heild, t.d. mýradrög og þurrir móar í bland í hlíðum fjalla og dala. Það að svæðin séu minni dregur ekki úr þýðingu þeirra eða mikilvægi þeirrar þjónustu sem þau veita.

Líklega hefur verið gengið meira á votlendi en nokkurt annað meginvistkerfi jarðar. Ekki hefur verið unnið heildaryfirlit um tap á votlendi hér á landi en talið er að a.m.k. 4.000 km² votlendis hafi verið ræstir fram. Á Suðurlandi milli Ölfusár og Markarfljóts, þar sem áður

voru mestu votlendi á landinu, voru um 1990 aðeins eftir óröskuð um 3% af því votlendi sem þar var í byrjun 20. aldar. Talið er að um 10% votlendis séu eftir óröskuð í Borgarfjarðarsýslu (22 af 240 km²) en um 40% í Mýrasýslu. Sérstök nefnd um endurheimt votlendis var skipuð af umhverfisráðherra árið 1996 og starfaði hún til 2006. Votlendisnefndin lagði til að mörkuð yrði skýr opinber stefna um verndun og endurheimt votlendis sem m.a. fæli það í sér að votlendi yrði ekki raskað nema brýna nauðsyn bæri til.

Votlendi og vatnalífriki eru viðurkennd sem sérstaklega mikilvæg vistkerfi á heimsvísu. Um verndun þeirra var stofnað til sérstaks alþjóðlegs sáttmála árið 1971, Ramsar-samningsins, og er Ísland aðili að honum. 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. Votlendi veita fjölpætta og mikilvæga vistkerfisþjónustu. Framleiðni lífræns efnis er oft mjög mikil í votlendi, þau eru einu heimkynni fjölmargra tegunda dýra og plantna, þar á meðal tegunda í útrýmingarhættu, og þau tempra vatnsrennsli og draga þannig bæði úr flóðum og þurrkum. Lífrænn jarðvegur votlendis og votlendisgróður bindur ýmsa þungmálma og sums staðar erlendis eru votlendi notuð til að hreinsa vatn af bæði ólífrænum eiturefnum og lífrænni mengun. Þau eru því mikilvæg við að viðhalda vatnsgæðum. Votlendi við sjó draga úr strandrofi og eru að auki lífrík búsvæði og heimkynni eða uppeldissvæði ýmissa lífvera sem maðurinn hefur sér til matar eða annarra nota. Mómýrar binda kolefni til langs tíma í lífrænum leifum og endurheimt votlendis getur dregið úr koltvísýringismengun í andrúmsloftinu og hnattrænni hlýnun. Allmargar fuglategundir eru skilgreindar sem sérstakar íslenskar ábyrgðartegundir vegna þess að svo stór hluti heimsstofnsins eða evrópska stofnsins verpir á Íslandi. Flestar ábyrgðartegundirnar treysta á votlendi sem varpland og/eða til fæðuöflunar og raunar nýta um 90% allra íslenskra fuglategunda, fargesta og vetrargesta, sér votlendi í einhverjum mæli. Sérstætt lífríki votlenda felur jafnframt í sér að þau skipta miklu máli fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni.

Nýmæli er að í b-lið 1. mgr. er kveðið á um vernd birkiskóga og leifa þeirra. Með birki-skógum er hér átt við þá skóga sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga. Birki er ein af fáum náttúrulegum trjategundum á Íslandi og teljast birkiskógar til lykilstærkerfa á Íslandi. Þeir veita margvíslega vistþjónustu, svo sem við miðlun vatns og næringarefna. Birkiskógar í vexti binda kolefni úr andrúmslofti. Þar sem skógar breiðast út um skóglaut land með rýrum jarðvegi getur heildarbinding kolefnis orðið bæði mikil og langvarandi, ekki síst í jarðvegi. Birkiskógar geta dregið úr áföllum vegna náttúruhamfara, t.d. með því að binda eldfjallagjóska þannig að hún nái ekki að fjúka og valda skaða á gróðri, jarðvegi og mannvirkjum. Þá verja birkiskógar jarðveg fyrir rofi af völdum vatns, vinda og skriðuhlaupa enda varð hin mikla jarðvegseyðing, sem átt hefur sér stað hér á landi, í mörgum tilvikum í kjölfar eyðingar skóga og kjarlendis. Birkiskógar eru meðal fjölsóttustu útivistarsvæða landsins og hafa um aldaradur veitt mönnum upplýtingu og innblástur. Birkigróin lönd eru eftirsóknarverð fyrir frístundabyggð og hafa orðið æ verðmætari fyrir landeigendur, ekki síst bændur sem vilja breyta búskaparháttum sínum.

Erfðabreytileiki er mikill í íslensku birki innan og milli kvæma. Einnig virðist vera munur milli landshluta hvað varðar aðlögun og aðra erfðafræðilega eiginleika. Íslenskt birki virðist yfirleitt hafa mikla aðlögunareiginleika. Besta leiðin til að vernda erfðalindir íslenska birkisins er að stuðla að náttúrulegri útbreiðslu þess og varðveita leifar gamalla birkiskóga og erfðaefni þeirra.

Í a-lið 2. mgr. er kveðið á um vernd eldvarpa, eldhrauna, gervígiga og hraunhella. Í ákvæðinu er áréttað að átt sé við jarðmyndanir sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar, þ.e. jarðmyndanir sem jökull hefur ekki gengið yfir. Samkvæmt venjulegri merkingu hugtakanna eldvörp, gervígigar og eldhraun í íslenskri jarðfræði ná þau yfir alla giga, hraun og hvers kyns hraunmyndanir, þar á meðal hraunhella, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar. Þessi náttúruþyrirbæri eru frábrugðin flestum öðrum gerðum jarðlaga að því leyti að þau eru nýmyndaðar berggrunnur með upprunalegt yfirborð. Yfirborðið er afar viðkvæmt fyrir raski og er allt rask óafturkræft. Verndargildi hrauna lækkar við rask og veðrun og því hafa yngri hraun almennt hærra verndargildi en eldri hraun. Sögulegt samhengi og þekking á myndun hraunanna eykur mikilvægi þeirra og því hafa eldvörp, gervígigar og eldhraun mynduð á sögulegum tíma alla jafna meira verndargildi en eldri myndanir. Oft einkennast þau af sérstæðu gróðurfari og dýralífi. Jarðvegur er þar lítt þróaður og heldur illa vatni og mosa- og fléttutegundir eru ráðandi í gróðri. Vistgerðir þessara jarðmyndana eru því afar sérstæðar og eykur það gildi þeirra. Eldhraun sem er að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt greininni. Ákvæðið útilokar þó ekki að aðrir eiginleikar, svo sem jarðsögulegir eiginleikar eða eiginleikar þess gróðurs sem vex á svæðinu, hafi sérstakt verndargildi.

Ákvæði b-liðar 2. mgr. um fossa er afmarkað nánar en áður með því að verndin tekur nú einnig til umhverfis fossins í allt að 200 metra radíus frá fossbrún. Hugtakið foss er ekki skilgreint sérstaklega í frumvarpinu enda getur verið erfitt að draga þar nákvæm mörk. Í nefndarálitni meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, sem til umfjöllunar var á Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012, var fjallað um þetta atriði, sjá þskj. 1008, 225. mál. Þar kemur fram að náttúrufræðingar hafi ekki fjallað mikið um afmörkun hugtaksins, en nefna megi þá almennu leiðbeiningu í riti Sigurðar Þórarinssonar um Fossa á Íslandi (Náttúruverndarráð, fjölrit nr. 2, Rv. apríl 1978) að „í vitund manna merkir [foss] nú oftast fall vatns fram af stalli, sem er þverhniptur eða hallinn meiri en 35°, þannig að vatnið fellur lóðrétt eða bratt“. Sigurður geti þess þó að í ornefnum komi fyrir að orðið sé notað um flúðir eða hávaða, enda séu ýmsir fossar „á mörkum foss og flúðar“ (bls. 1). Segir jafnframt í álitinu að hafa megi þessa umfjöllun Sigurðar til viðmiðunar við gerð fossaskrárinnar, meta jaðartilvik sérstaklega en taka tillit til vitnisburðar ornefna.

Í c-lið 2. mgr. er fjallað um hveru og heitar uppsprettur og nær ákvæðið nú einnig til lífríkis og ummyndana sem tengjast þeim. Margvíslegar heitar uppsprettur hafa um aldir verið taldar meðal helstu náttúruundra Íslands. Við nýtingu jarðvarma á lágheitsvæðum á síðustu áratugum hafa mörg hverasvæði látið á sjá. Mikilvægt er að koma í veg fyrir að hverum og laugum á lág- og háheitsvæðum verði spillt frekar en brýn nauðsyn krefur og að sérstök aðgát verði höfð komi til nýtingar. Hyggja þarf sérstaklega að varðveislu heitra uppsprettu á háheitsvæðum þar sem orkuvinnsla fer fram og tryggja að þessi náttúruþyrirbæri fái að njóta sín. Á síðustu tveimur áratugum hafa rannsóknir leitt í ljós að fjölmargar tegundir hitakærra örvera lifa á lág- og háheitsvæðum landsins og hafa hér á landi fundist tegundir sem hvergi annars staðar er að finna.

Í 3. mgr. er kveðið afdráttarlausar en nú er á um það hvað vernd skv. 1. mgr. og 2. mgr. feli í sér. Mælt er fyrir um bann við röskun þeirra náttúruþyrirbæra sem undir greinina falla nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Með orðalaginu

„brýn nauðsyn“ er lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Lagt er til að allar framkvæmdir sem fela í sér slíka röskun verði háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, svo að tryggt sé að tekið sé til rækilegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. 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 ákvarðanatöku. Umsögn skv. 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. Umsagnarskyldan gildir ekki ef fyrir liggur staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Undanþágan á einungis við ef báðar gerðir skipulagsáætlana liggja fyrir og allar umsagnir um þær sem nefnd ákvæði kveða á um. Í lokamálslið málgreinarinnar er tekið fram að einnig skuli leita umsagnar Skógræktar ríkisins ef fyrirhuguð framkvæmd veldur röskun birkiskóga, sbr. b-lið 1. mgr. Í ljósi hlutverks Skógræktar ríkisins er eðlilegt að sjónarmið stofnunarinnar komi fram í þessum tilvikum.

Í 4. mgr. er kveðið á um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á leyfisumsókn. Í matinu þarf að vega saman mikilvægi náttúruminjanna sem í húfi eru og hagsmuni af fyrirhugaðri framkvæmd. Ætlast er til þess að við matið verði litið til verndarmarkmiða 2. gr. fyrir vistkerfi, vistgerðir og tegundir og 3. gr. fyrir jarðminjar og vatnasvæði. Auk verndarmarkmiðanna skal tekið mið af þeim atriðum sem tilgreind eru í ákvæðinu, þ.e. mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Gert er ráð fyrir að leyfisveitandi verði að rökstyðja sérstaklega ákvörðun um að veita leyfi ef hún fer í bága við álit umsagnaraðila, sbr. 5. mgr. Miðar þetta að því að tryggja vandaða málsmeðferð. Í rökstuðningi fyrir slíku leyfi væri eðlilegt að gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Í 5. mgr. er einnig mælt fyrir um heimild til að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúruyfyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Í 6. mgr. er mælt fyrir um að leyfisveitandi sendi Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi. Miðar ákvæðið að því að tryggja yfirsýn þessara stofnana yfir heildarástand þeirra náttúruyfyrirbæra sem njóta verndar greinarinnar. Nýmæli er ákvæðið í 7. mgr. um að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrá yfir náttúruyfyrirbæri skv. 1. og 2. mgr. nema birkiskóga en gert er ráð fyrir að Skógrækt ríkisins haldi skrá yfir þá. Nú þegar eru til hjá Náttúrufræðistofnun Íslands kortagrunnar yfir sum þessara náttúruyfyrirbæra en slíkar kortaupplýsingar ættu að gagnast t.d. sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi.

Um 58. gr.

Í greininni er fjallað um heimild til að friða tiltekin vistkerfi, vistgerðir og tegundir og tengist hún beint verndarmarkmiðum 2. gr. Friðun samkvæmt greininni er í eðli sínu ekki staðbundin heldur miðast við hinar náttúrufræðilegu flokkunareiningar vistkerfi og vistgerð

og svo einstakar tegundir og búsvæði þeirra. Til þess að friðunin verði virk er þó mikilvægt að kortleggja þá staði þar sem viðkomandi vistkerfi eða vistgerð er að finna sem og búsvæði viðkomandi tegundar. Í gildandi lögum er heimild til að friðlýsa lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. Hér er ekki notað hugtakið friðlýsing um vernd þessara náttúrufarsþátta, heldur friðun, enda krefst hún annars konar undirbúnings og hefur annars konar réttaráhrif en friðlýsing svæða.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að skilgreiningu og flokkun íslenskra vistgerða á vegum Náttúrufræðistofnunar Íslands, fyrst á miðhálandi Íslands. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni segir m.a. að ljúka skuli við gerð gróður- og vistgerðakorta af þurrlendi, ferskvatni og grunnsævinu umhverfis landið fyrir árið 2015. Þetta markmið er ítrekað í framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni en þar er gert ráð fyrir að skilgreining á vistgerðum á láglandi, í ferskvatni og fjörum og kortlagning þeirra hefjist árið 2012 og ljúki árið 2015. Áætlanir hafa verið gerðar fyrir verkefnið.

Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er gengið út frá því að ákvörðun um friðun verði tekin með útgáfu auglýsingar eins og þegar um friðlýsingu svæða er að ræða og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda. Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda getur náð til landsins alls, þ.e. í orði kveðnu til allra þeirra staða þar sem viðkomandi vistkerfi, vistgerð eða tegund er að finna, en einnig er hægt að afmarka hana við tiltekna landshluta eða landsvæði. Hér ber þó að hafa í huga að ef vistkerfi, vistgerð eða tegund er eingöngu að finna á örfáum stöðum er eðlilegra að beita svæðavernd til að ná til þeirra, sjá hér einnig 60. gr. og athugasemdir við hana. Ráðherra er heimilað að afmarka að öðru leyti umfang verndarinnar í auglýsingu um friðunina. Þannig getur hann ákveðið tiltekin viðmið sem afmarka nánar hvers konar staðir, þar sem viðkomandi vistkerfi eða vistgerð er að finna, skuli falla undir verndina. Viðmiðin geta t.d. litið að stærð, nánasta umhverfi eða að líffræðilegum eða vistfræðilegum þáttum. Fleiri atriði geta komið til greina svo sem vernd gagnvart framandi tegundum og fleira. Ráðherra getur einnig kveðið nánar á um takmarkanir sem af friðuninni leiðir, m.a. lagt bann við því að aflífa, eyðileggja eða valda á annan hátt skaða á einstaklingum friðaðrar tegundar og kveðið á um vernd búsvæða hennar. Unnt er að afmarka búsvæðavernd friðaðra tegunda, t.d. einskorða hana við varpstöðvar. Að því er varðar aflífun verður að hafa í huga hvernig gildissvið frumvarpsins er afmarkað gagnvart löggjöf sem mælir fyrir um veiðistjórn, sbr. 2. mgr. 4. gr., þ.e. löggjöf um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lax- og silungsveiðilögum og löggjöf um veiði nytjastofna sjávar. Í lokamálslið 1. mgr. er tekið fram að samráð skuli haft við þann ráðherra sem fer með málefni er varða stjórn á nýtingu auðlinda hafsins og hafsbotnsins um friðun sem haft getur áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotnsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ákvörðun um friðun skuli byggð á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár. Það þýðir að áform um friðun viðkomandi vistkerfis, vistgerðar eða tegundar hefur verið kynnt í samræmi við ákvæði 36. gr. frumvarpsins. Í 3. og 4. mgr. 35. gr. er gerð grein fyrir þeim sérstöku sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar vali vistgerða og tegunda á framkvæmdaáætlun, auk þeirra sem leiðir af verndarmarkmiðum 2. gr.

Gert er ráð fyrir að hægt sé að taka ákvörðun um friðun þótt ekki sé gert ráð fyrir henni á framkvæmdaáætlun. Þetta gildir ef sérstakar aðstæður skapast sem leiða til skyndilegrar hnignunar vistkerfis, vistgerðar eða tegundar þannig að verulega víki frá markmiðum a-, b- eða c-liðar 2. gr. Við slíkar aðstæður er Náttúrufræðistofnun Íslands beinlínis skylt, í samráði við fagråd náttúruminjaskrár, að taka til skoðunar hvort leggja skuli til friðun. Verndarmarkmið 2. gr. skapar við þessar aðstæður viðmið sem markar athafnaskyldu stjórnvalda. Gert er

råd fyrir að slík friðunaráform séu kynnt í samræmi við ákvæði 2. og 3. mgr. 36. gr. áður en auglýsing er gefin út.

Í 3. mgr. er fjallað um heimild ráðherra til að fella úr gildi auglýsingu um friðun en það verður einungis gert ef vísindaleg gögn sýna fram á að verndarstaða viðkomandi vistgerðar, vistkerfis eða tegundar hefur batnað þannig að það samræmist markmiði 2. gr.

Um 59. gr.

Í greininni er fjallað um réttaráhrif friðunar vistkerfa, vistgerða eða tegunda. Í 1. mgr. er kveðið á um sérstaka aðgæsluskyldu sem í raun er sama efnis og kveðið er á um 4. mgr. 37. gr. vegna vistkerfa og vistgerða sem skráð eru í C-hluta náttúruminjaskrár. Aðgæsluskyldan hvílir á öllum, bæði einstaklingum, lögaðilum og opinberum aðilum en mikilvægt er að gefnar séu út leiðbeiningar um friðuð vistkerfi, vistgerðir og tegundir. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands miðli upplýsingum um einkenni og útbreiðslusvæði friðaðra vistkerfa og vistgerða og einkenni og búsvæði friðaðra tegunda svo að almenningur, framkvæmdaraðilar og stjórnvöld geti áttað sig á því hvort athafnir þeirra hafi áhrif á ástand þessara náttúruþátta.

Í 2. mgr. er fjallað sérstaklega um skyldur stjórnvalda sem leiðir af ákvörðun um friðun. Fyrsti málsliður kveður á um aðgát sem sýna skal við töku hvers kyns ákvarðana sem áhrif geta haft á friðuð vistkerfi, vistgerðir eða tegundir svo ekki verði gengið gegn markmiðum friðunarinnar. Ákvæðið hefur sama gildissvið og 7. gr. frumvarpsins og gildir því einnig um ákvarðanatöku stjórnvalda samkvæmt öðrum lögum, t.d. um gerð skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum. Mat á þessu krefst þess að fyrir liggji þekking um útbreiðslusvæði viðkomandi vistkerfis eða vistgerðar eða búsvæði tegundar og einnig um eiginleika og almennt ástand. Gert er ráð fyrir að stjórnvöld leiti umsagnar hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnd áður en þau taka ákvörðun um framkvæmd sem felur í sér röskun friðaðs vistkerfis eða vistgerðar eða búsvæðis friðaðrar tegundar. Þetta á bæði við um framkvæmdir á vegum stjórnvalda sjálfra og einnig um veitingu framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki.

Í 3. mgr. er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem leggja skal til grundvallar ákvarðanatöku skv. 2. mgr. Hér skiptir máli að viðkomandi vistkerfi eða vistgerð eða búsvæði viðkomandi tegundar kann að vera að finna á fleiri stöðum, t.d. innan sveitarfélags. Þar sem sveitarstjórnir annast gerð skipulagsáætlana og taka ákvarðanir um framkvæmdaleyfi verður það í raun að miklu leyti í höndum sveitarstjórna að taka ákvörðun um það hvaða staði innan sveitarfélagsins skuli vernda til að tryggja fullnægjandi vernd friðaðra vistkerfa, vistgerða og tegunda. Stundum kann að vera mögulegt að bregðast við áhrifum framkvæmdar með því að byggja upp aðra staði þar sem vistkerfið, vistgerðina eða tegundina er að finna. Gert er ráð fyrir að framkvæmdaraðilar taki þátt í kostnaði að því marki sem sanngjarnt verður talið. Mat á því gæti m.a. tekið mið af eðli framkvæmdarinnar, umfangi tjónsins og fjárhagslegu bolmagni framkvæmdaraðila. Í lokamálslið málsgreinarinnar er mælt fyrir um heimild til að binda framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi skilyrðum sem miða að því að koma í veg fyrir eða draga úr röskun friðaðs vistkerfis eða vistgerðar eða búsvæðis friðaðrar tegundar.

Samkvæmt 4. mgr. skal senda Náttúrufræðistofnun Íslands afrit af útgefnu leyfi til framkvæmda sem fela í sér skerðingu á friðuðu vistkerfi eða vistgerð eða búsvæði friðaðrar tegundar. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að því að yfirsýn haldist yfir ástand viðkomandi vistkerfis, vistgerðar eða tegundar.

Um 60. gr.

Ákvörðun um friðun skv. 58. gr. er ekki bundin við afmarkað svæði eins og friðlýsing svæða heldur nær að jafnaði til landsins alls. Hún hefur í för með sér ákveðna þrengingu á heimildum landeigenda sem felast í eignarrétti þeirra þó að réttaráhrif friðunar séu að öllu jöfnu ekki mjög íþyngjandi. Ekki er þó útilokað að ákvörðun um friðun valdi einstökum landeigendum eða rétthöfum sérstökum vandkvæðum. Í 60. gr. er kveðið á um tvenns konar úrræði landeiganda eða rétthafa við þær kringumstæður. Annars vegar getur landeigandi eða rétthafi sótt um undanþágu ráðherra frá ákvæðum auglýsingar um friðun og hins vegar farið fram á að viðkomandi svæði verði friðlýst sem friðland í samræmi við 49. gr. Friðlýsing mundi opna fyrir hugsanlegan bótarétt, sbr. 42. gr.

Um 61. gr.

Oft er þörf á aðgerðum til að hlúa að friðuðum vistkerfum, vistgerðum eða tegundum og tryggja að friðunin skili tilætluðum árangri. Í 61. gr. er kveðið á um að þegar aðgerða er þörf skuli ráðherra leggja fram aðgerðaáætlun innan 12 mánaða frá gildistöku auglýsingar um friðun. Fresturinn er sá sami og kveðið er á um 1. mgr. 81. gr. fyrir tillögu að umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði. Viðmiðun ákvæðisins, ákjósanleg verndarstaða, vísar til verndarmarkmiða 2. gr., sjá nánar athugasemdir við þá grein.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að semja við einstaka landeigendur eða rétthafa, eða eftir atvikum náttúru- og umhverfisverndarsamtök, um þátttöku í umönnun friðaðs vistkerfis, vistgerðar eða tegundar með því að annast tiltekna aðgerðir gegn þóknun. Heimildin er sambærileg þeirri sem 3. mgr. 39. gr. hefur að geyma. Samningar þessir lúta ekki að almennri umsjón heldur einstökum aðgerðum eða verkum sem inna þarf af hendi.

Um 62. gr.

Greinin fjallar um vernd steinda og steingervinga og eru hér lagðar til ákveðnar breytingar frá gildandi lögum. Áfram er gert ráð fyrir að ráðherra mæli í reglugerð fyrir um vernd steinda en hins vegar er lagt til að í stað heimildar til að mæla fyrir um leyfisskyldu verði Umhverfisstofnun heimilt að banna eða takmarka töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum ef það er nauðsynlegt til að tryggja vernd þeirra. Gert er ráð fyrir að slíkar ákvarðanir séu háðar staðfestingu ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Er hér um sambærilega breytingu að ræða og mælt er fyrir um í 27. gr. frumvarpsins.

Um XI. kafla.

Með bættum samgöngum og stórauðnum flutningi fólks og varnings heimshorna á milli hefur það að sama skapi aukist að ýmsar tegundir plantna og dýra séu fluttar, ýmist viljandi eða óviljandi, út fyrir sín náttúrulegu heimkynni og til svæða sem áður voru þeim lokuð af líffræðilegum eða landfræðilegum orsökum. Margar þessara lífvera eru nytsamlegar og hafa ekki teljandi áhrif á lífríki svæðisins sem þær eru fluttar til. Sumar hafa hins vegar orðið ágengar í nýjum heimkynnum og geta því ógnað líffræðilegri fjölbreytni og einnig valdið verulegu fjárhagslegu tjóni. Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum. Ísland hefur skuldbundið sig með aðild að ýmsum aðþjóðasamningum til að vernda upprunalegt lífríki landsins og sporna við innflutningi framandi lífvera sem ógna vistkerfum, vistgerðum eða innlendum tegundum. Þeirra á meðal eru samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamningurinn um vernd-

un villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsar-samningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og alþjóðasamningur um plöntuvernd. Ríkisstjórn Íslands hefur samþykkt Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni, en þar er m.a. fjallað um aðgerðir til að takmarka dreifingu framandi ágengra tegunda. Einnig er í stefnumörkuninni lögð áhersla á mikilvægi þess að auka vægi samningsins um líffræðilega fjölbreytni við endurskoðun laga sem tengjast nýtingu náttúrunnar.

Samkvæmt h-lið 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni skal hver samningsaðili, eftir því sem hægt er og viðeigandi, koma í veg fyrir að fluttar séu inn framandi tegundir sem ógna vistkerfum, vistgerðum eða tegundum eða að öðrum kosti stjórna þeim eða uppræta þær. Á grundvelli þessa ákvæðis hafa verið gefnar út leiðbeiningarreglur, sem samningsaðilar hafa samþykkt, um ágengar framandi tegundir. Í inngangskafli reglnanna er áréttað að samningsaðilar geri sér grein fyrir að ágengar framandi tegundir séu eitt af því sem helst ógni líffræðilegri fjölbreytni, einkum í vistkerfum sem eru landfræðilega og þróunarlega einangruð, og að hættan sem af þeim stafi kunni að aukast vegna aukinnar heimsverslunar, samgangna, ferðamennsku og loftslagsbreytinga. Í leiðbeiningarreglunum er byggt á svokallaðri þriggja stiga nálgun og er hún grundvöllur aðgerða gegn ágengum framandi tegundum. Meginatriði hennar eru í fyrsta lagi að yfirleitt sé mun hagkvæmara og umhverfisvænna að koma í veg fyrir innflutning ágengra framandi tegunda en að ráðast í aðgerðir eftir að slíkar tegundir hafa fest sig í sessi. Í öðru lagi að ef ágeng framandi tegund hefur numið land sé mikilvægt að greina það fljótt og grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að hún festi rætur. Oft sé æskilegt að uppræta viðkomandi tegund eins fljótt og mögulegt er. Í þriðja lagi að ef uppræting er ekki möguleg sé nauðsynlegt að hindra útbreiðslu og skipuleggja aðgerðir til langs tíma til að hemja tegundina og takmarka útbreiðslu hennar. Í reglunum er því lögð áhersla á aðgerðir til að stjórna innflutningi framandi tegunda og koma í veg fyrir óviljandi innflutning sem og aðgerðir til að koma í veg fyrir dreifingu ágengra framandi tegunda.

Framkvæmdaraðilar samningsins um líffræðilega fjölbreytni hafa efnt til samstarfs við fjöldamarga aðila og stofnanir um framkvæmd ákvæðis h-liðar 8. gr. samningsins. Þeirra á meðal eru framkvæmdaraðilar ýmissa annarra alþjóðasamninga, svo sem Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsar-samningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, alþjóðasamningsins um plöntuvernd og CITES-samningsins. Einnig má nefna ýmsar alþjóðastofnanir, svo sem Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO), Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO), Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO), Alþjóðastofnun um dýraheilbrigði (OIE) og Alþjóðavískaðskiptastofnunin (WTO).

Samkvæmt 2. tölul. 11. gr. Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu samþykkir sérhver samningsaðili að stuðla að endurreisn stofna innlendra villtra plöntu- og dýrategunda þar sem slíkt mundi efla verndun hætt kominna tegunda og að hafa strangt eftirlit með innflutningi framandi tegunda. Á vettvangi samningsins hefur verið samin og samþykkt evrópsk aðgerðaáætlun um ágengar, framandi tegundir og byggist hún að miklu leyti á fyrrnefndum leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Komið hefur verið á fót samstarfsverkefni þjóða í Norður-Evrópu (NOBANIS) sem hefur það að markmiði að draga úr eða koma í veg fyrir tjón af völdum ágengra tegunda. Verkefnið tekur til lífvera í sjó, fersku vatni og á landi og miðar að því að þróa og búa til net gagnagrunna með upplýsingum um framandi tegundir í Norður-Evrópu og gera þær aðgengilegar

á veraldarvefnum. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur tekið þátt í verkefninu fyrir Íslands hönd.

Ákvæði 41. gr. nógildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera og voru þau nýmæli í íslenskum náttúruverndarlögum þegar lög nr. 44/1999 voru sett. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum. Um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera er fjallað í ýmsum lögum og ganga þau almennt framur ákvæðum 41. gr., sbr. 1. mgr. hennar. Mörg þeirra hafa það að markmiði að verjast því að sjúkdómar berist til landsins en fjalla ekki sérstaklega um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og innlendra stofna dýra og plantna. Mikilvægt er að viðhafa sérstaka aðgát við innflutning, ræktun og dreifingu framandi tegunda hér á landi vegna sérstöðu Íslands sem eyríkis með viðkvæma og sérstaka náttúru. XI. kafli frumvarpsins hefur að geyma fimm greinar sem fjalla um framandi tegundir. Þær fela í sér skýrari reglur um innflutning lifandi framandi lífvera og um dreifingu lifandi lífvera og miða að því að draga úr hættu á tjóni á lífríki Íslands af völdum framandi lífvera. Greinarnar eru byggðar á tillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sbr. 17. kafla hvítbókar, en tekið hefur verið tillit til umsagna og athugasemda sem gerðar hafa verið við tillöguna.

Um 63. gr.

Framandi lífverur eru skilgreindar í 8. tölul. 5. gr. frumvarpsins. Í 63. gr. er lögð til sú meginregla að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings þessara lífvera en jafnframt er gert ráð fyrir þrenns konar undantekningum frá henni. Í fyrsta lagi er í ákvæðinu tekið fram að reglan gildi ekki um búfé. Um innflutning þess er fjallað í lögum um innflutning dýra og er hann háður leyfi atvinnvega- og nýsköpunarráðherra. Er þar jafnframt mælt fyrir um að ráðherra skuli leita umsagnar fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Í öðru lagi er lagt til að reglan gildi ekki um framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til ræktunar í yl- og garðrækt eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar, nema innflutningur þeirra sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr. Í þriðja lagi er í 4. mgr. greinarinnar gert ráð fyrir að umhverfissráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis og birt skrá yfir þær. Fyrirkomulag frumvarpsins miðar ekki síst að því að tryggja að ávallt sé leitað leyfis fyrir nýjum tegundum sem eru óþekktar eða hafa hvorki verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð.

Reglan um leyfisskyldu vegna innflutnings lifandi framandi lífvera kann að leiða til þess að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna. Annars vegar samkvæmt ákvæðum laga sem miða að því að koma í veg fyrir að dýra- og plöntusjúkdómar berist til landsins og hins vegar samkvæmt náttúruverndarlögum. Er þetta talið óhjákvæmilegt til að tryggja að við innflutning dýra og plantna fari fram mat á því hvort lífverurnar geti ógnað líffræðilegri fjölbreytni hér á landi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að umsókn um leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera skuli fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað þar sem fram komi mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Til að stuðla að einfaldari málsmeðferð er gert ráð fyrir að sótt sé í einu lagi um leyfi til innflutnings og dreifingar ef lífverurnar eru fluttar inn í því augnamiði að dreifa þeim. Í þeim tilvikum skal einnig fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið, sbr. 3. mgr. 64. gr.

Ákvæði 3. mgr. fjalla um málsmeðferð vegna leyfisumsókna og er þar kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leita umsagnar sérfræðinganefndar sem gert er ráð fyrir að ráðherra skipi, sbr. 4. mgr. Í ákvæðinu er áréttað að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni Íslands.

Í 4. mgr. er kveðið á um skipun sérfræðinganefndar svo sem gert er í 41. gr. gildandi laga. Nefndinni er ætlað að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning og ræktun framandi tegunda og dreifingu lifandi lífvera.

Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð með nánari fyrirmælum um innflutning lifandi framandi lífvera, sbr. 5. mgr. M.a. skal þar fjalla um áhættumat skv. 2. mgr. greinarinnar en í slíku mati þyrftu m.a. að koma fram upplýsingar um vistfræði viðkomandi tegundar í upprunalegum heimkynnum, reynslu annarra þjóða af innflutningi tegundarinnar og hvort ætla megi að tegundin geti dreifst óheft út fyrir það svæði sem henni er ætlað. Einnig er eðlilegt að í reglugerðinni verði fjallað um störf sérfræðinganefndar skv. 4. mgr. Lagt er til að ráðherra sé heimilt, að fengnum tillögum sérfræðinganefndarinnar, að banna í reglugerð innflutning á tilteknum lifandi framandi tegundum en það ætti einkum við um tegundir sem eru þekktir vágestir. Á sama hátt er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis skv. 1. mgr. Mælt er fyrir um að ráðherra birti í reglugerðunum skrár yfir þær tegundir sem hann ákveður að banna innflutning á eða undanþiggja leyfisskyldu. Þetta felur í sér að stjórnun innflutnings framandi tegunda byggist á þremur flokkum. Í fyrsta lagi flokki tegunda sem vitað er að eru ágengar og ógna líffræðilegri fjölbreytni. Gert er ráð fyrir að bannað verði að flytja inn og rækta þessar tegundir, sbr. núgildandi reglugerð nr. 505/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000, um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda. Í öðru lagi flokki tegunda sem samkvæmt reynslu teljast skaðlausar, t.d. ekki talin hætta á að þær dreifist út fyrir það svæði sem þeim er ætlað. Miðað er við að ráðherra geti gefið út lista yfir slíkar tegundir og undanskilið þær leyfisskyldu skv. 1. mgr. Í þriðja lagi flokki tegunda sem hafa þarf sérstaka aðgát með og innflutningur því háður leyfisskyldu skv. 1. mgr.

Um 64. gr.

Í greininni er fjallað um dreifingu lifandi lífvera. Meginregla 1. mgr. felur annars vegar í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna. Þessi liður lýtur einkum að framandi lífverum sem fluttar hafa verið til landsins og leyfisskyldan miðar að því að koma í veg fyrir að þeim sé dreift eða þeim sleppt án þess að afleiðingar þess séu metnar. Hins vegar er mælt fyrir um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til 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. Þetta felur m.a. í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi að flytja ágenga plöntutegund á landsvæði þar sem hún kemur ekki náttúrulega fyrir og sleppa í vötn eða ár lífverum af stofni sem ekki er náttúrulegur í viðkomandi vatni.

Þegar fjallað er um náttúruna og einstök svæði í þessari grein er bæði átt við svæði sem segja má að séu í upprunalegu og náttúrulegu ástandi, ef frá eru taldar loftslagsbreytingar af manna völdum, og svæði þar sem áhrifa mannsins gætir að einhverju marki en endurheimt náttúrulegs ástands er tiltölulega auðveld sé réttum aðferðum beitt. Má t.d. nefna land sem hefur verið framræst en aldrei notað og er að hverfa til fyrra horfs. Náttúruleg svæði eru því svæði í upprunalegu og náttúrulegu ástandi og „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural) svæði þar sem lífríkið er að mestu upprunalegt og athafnir mannsins hafa ekki haft mikil, varanleg og

óafturkræf áhrif, svo sem á gróðurlendi og á rennsli straumvatna. Land sem er þaulræktað, svo sem tún, akrar eða skógræktarsvæði sem í hefur verið plantað framandi trjátegundum, telst ekki náttúrulegt. Þéttbýliskjarnar eru ekki náttúruleg svæði þó að jaðarsvæði þeirra geti verið það og einstök svæði innan þeirra beri öll einkenni náttúrulegra svæða. Svæði þar sem reynt er að endurheimta náttúruleg vistkerfi, svo sem með landgræðslu og skógrækt með innlendum plöntum, eru náttúruleg í framangreindum skilningi. Samkvæmt framansögðu gildir leyfisskylda greinarinnar ekki um plöntur sem eru ræktaðar í gördum eða í ylraekt þegar litlar sem engar líkur eru á að framandi lífverur berist út í náttúru landsins eða þegar um er að ræða tegundir sem ekki geta lifað í íslenskri náttúru og þar með ekki ógnað líffræðilegri fjölbreytni. Einnig er gert ráð fyrir að plöntur til landgræðslu og skógræktar sem heimilt er að flytja inn án leyfis, sbr. 1. mgr. 63. gr., séu undanþegnar leyfisskyldu vegna dreifingar. Þetta eru einungis plöntur sem hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar og reynsla hefur fengist af þannig að ekki er ástæða til að ætla að þær breiðist út eða ógni öðrum gróðri. Við dreifingu þessara plantna verður sem endranær að sýna aðgæslu, sbr. 2. mgr. 65. gr., svo koma megi í veg fyrir að dreifingin dragi úr líffræðilegri fjölbreytni lífríkisins sem fyrir er.

Eins og áður er getið er gert ráð fyrir að ef lífverur eru fluttar til landsins í því skyni að dreifa þeim sé sótt um leyfi til innflutnings og dreifingar í einu lagi. Í 2. mgr. er þetta áréttað.

Samkvæmt 3. mgr. skal fylgja umsókn greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið og er það umsækjanda að afla hennar. Ákvæði 4. mgr. um málsmeðferð og ákvæði 5. mgr. um setningu reglugerðar eru hliðstæð samsvarandi ákvæðum 63. gr. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli m.a. um þau atriði sem koma eiga fram í greinargerð skv. 3. mgr. en þau þyrftu m.a. að fela í sér upplýsingar um hvort ástæða sé til að ætla að tegundin sé ágeng við náttúrufarsaðstæður á Íslandi, hvort gera megi ráð fyrir að tegundin geti blandast innlendum tegundum og hvort samkeppni við innlendar tegundir sé hugsanleg.

Um 65. gr.

Vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem framandi tegundir geta haft á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni er lagt til að kveðið verði á um sérstaka aðgæsluskyldu vegna innflutnings framandi tegunda og dreifingar lifandi lífvera. Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa. Hún lýtur fyrst og fremst að því að hindra að viðkomandi lífverur sleppi og er mælt svo fyrir að þessir aðilar skuli grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir þetta. Slíkar ráðstafanir lúta eðlilega að tryggri geymslu lífveranna.

Ákvæði 2. mgr. fjalla um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera og hvílir hún bæði á þeim sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi framandi lífvera sem mögulegt er að hafi óæskileg áhrif á líffræðilega fjölbreytni og þeim sem flytja lífverur milli svæða innan lands þar sem mögulegt er að þær valdi tjóni á stofnum sem fyrir eru.

Oft á dreifing framandi tegunda sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæslu þeirra sem stunda starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur eða að slíkar lífverur dreifist út í náttúruna. Samkvæmt 3. mgr. er þeim skylt að grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir slíkan innflutning og dreifingu.

Um 66. gr.

Tekið er fram að 63. og 64. gr. gildi ekki um erfðabreyttar lífverur en um þær gilda sérstök lög, nr. 18/1996. Greinarnar gilda ekki heldur um lifandi smitefni en þau falla undir sóttvarnalög, nr. 19/1997. Þessi lagaskil eru þau sömu og mælt er fyrir um í gildandi lögum en hér er hins vegar horfið frá því að undanskilja innflutning lifandi fisks ákvæðum laganna, sbr. lög um sjávarafurðir, nr. 55/1998. Sama er að segja um sjávarspendýr. Er þess í stað gert ráð fyrir að í reglugerð skv. 4. mgr. 63. gr. megi undanskilja þær tegundir leyfisskyldu sem ekki er talið að hætta stafi af.

Í 2. mgr. er tekið fram að ákvæði um leyfisskyldu í 63. og 64. gr. hafi ekki áhrif á fyrir-mæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram. Þetta þýðir að í sumum tilvikum er nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

Um 67. gr.

Í leiðbeiningarreglunum sem gefnar eru út á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni og vikið er að hér að framan er lögð áhersla á mikilvægi þess að greina það fljótt ef ágeng framandi tegund nemur land. Einnig er undirstrikuð nauðsyn þess að grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að tegundin festi rætur. Oft kann að vera æskilegt að uppræta hana eins fljótt og mögulegt er. Í 67. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að grípa til slíkra aðgerða ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið. Áskilið er að stofnunin leiti áður umsagnar sérfræðinganevndar skv. 4. mgr. 63. gr., sem leggur m.a. mat á hættuna og nauðsyn þess að grípa til ráðstafana. Aðgerðir sem beinast að því að uppræta ágenga framandi tegund eða takmarka útbreiðslu hennar þurfa að geta náð til eignarlanda jafnt sem annarra svæða og því er sérstaklega áréttuð heimild til þess. Heimildin er þó bundin við tilvik þegar ástæða er til að ætla að ógn stafi af tegundinni og að hún hafi veruleg áhrif á lífríkið og aðgerðirnar eru nauðsynlegar til að bregðast við þessu. Ákvörðun um aðgerðir á eignarlöndum eru í eðli sínu stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og um þær gilda ákvæði stjórnsýslulaga, þar á meðal meðalhófsregla. Tekið er fram að leita skuli samráðs við landeiganda, og eftir atvikum aðra réttihafa ef aðgerðir snerta hagsmuni þeirra, um framkvæmd nauðsynlegra aðgerða.

Um XII. kafla.

Í XII. kafla er safnað saman greinum sem varða skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira. Allar greinar kaflans eiga sér samsvörun í V. kafla gildandi laga en sumar þeirra hafa verið útfærðar nánar.

Um 68. gr.

Greinin fjallar um umsagnir stofnana og náttúruverndarnefnda við gerð skipulagsáætlana og tengsl framkvæmdaáætlunar náttúruminjasráð og skipulagsáætlana. 1. mgr. greinarinnar svarar til 33. gr. gildandi laga. Sú breyting er þó lögð til, sbr. 2. mgr., að einnig verði aflað umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands við álit um mat á umhverfisáhrifum.

Í 2. mgr. er fjallað um aðkomu Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúruverndarnefnda að undirbúningi deiliskipulags á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem falla undir 57. gr., þ.e. svæðum þar sem er að finna jarðminjar og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt fyrrnefndum greinum. Ákvæðið er nýmæli en í núgildandi

skipulagsreglugerð nr. 400/1998 sem sett var með stoð í eldri skipulags- og byggingarlögum er kveðið á um samráð við Umhverfisstofnun um gerð skipulags á náttúruverndarsvæðum í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd. Hér er lagt til að með skýrum hætti verði kveðið á um umsagnarskyldu vegna gerðar deiliskipulags á vernduðum svæðum. Skylda til gerðar deiliskipulags nær almennt til einstakra svæða eða reita þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sbr. 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Breyting sú sem felst í ákvæði 2. mgr. miðar að því að tryggja að umsagnir fagstofnana liggi fyrir þegar á skipulagsstigi svo síður komi til árekstra þegar komið er að afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi, sbr. 3. mgr. 37. gr. og 3. mgr. 57. gr. Í nefndum ákvæðum er til samræmis gert ráð fyrir að ekki þurfi að afla umsagna við afgreiðslu framkvæmdaleyfis ef umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir. Auk Umhverfisstofnunar er lagt til að umsagnar verði leitað hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúruverndarnefnd viðkomandi svæðis.

Í núgildandi lögum er ekki fjallað um stöðu náttúruminjasráðs eða náttúruverndaráætlunar gagnvart skipulagsáætlunum. Í 3. mgr. er lagt til ákvæði þess efnis að framkvæmdaáætlun náttúruminjasráðs sé bindandi við gerð skipulagsáætlana og að sveitarstjórnir skuli, þegar við á, samræma gildandi skipulagsáætlanir framkvæmdaáætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Þetta er nauðsynlegt til að tryggja að svæðum sem eru komin á framkvæmdaáætlun verði ekki ráðstafað til annarra nota. Ákvæðið felur í sér takmörkun á heimildum sveitarfélaga en minnt skal á að fulltrúar þeirra hafa tryggja aðkomu að gerð framkvæmdaáætlunar, sbr. ákvæði 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins um ráðgjafarnefnd, og eins er gert ráð fyrir að aflað sé umsagna einstakra sveitarstjórna við tillögu að framkvæmdaáætlun, sbr. 2. mgr. 36. gr. Hér skal einnig bent á að í 12. tölul. 97. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á skipulagslögum sem miða að því að tryggja að í skipulagsáætlunum verði gerð grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal náttúruminum í A-, B- og C-hluta náttúruminjasráðs og náttúruvirkjum sem njóta verndar skv. 57. gr. frumvarpsins.

Um 69. gr.

Fyrsti málslíður greinarinnar er samhljóða 35. gr. gildandi náttúruverndarlaga. Ákvæðið felur í sér almenna leiðbeiningarreglu um að við hönnun mannvirkja skuli þess gætt að þau falli sem best að svipmóti lands. Í gildandi lögum er hins vegar ekki mælt fyrir um hvernig unnt sé að ganga úr skugga um að henni sé framfylgt. Því er lagt til viðbótarákvæði í 2. másl. sem kveður á um að við mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu leyfisumsókna vegna slíkra framkvæmda skuli taka afstöðu til þessa atriðis.

Um 70. gr.

Greinin fjallar um ræktunarframkvæmdir, þ.e. túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun. Ákvæði 1. másl. er samhljóða 36. gr. gildandi laga og mælir fyrir um að við ræktun skuli þess gætt að hún falli sem best að heildarsvipmóti lands og raski ekki náttúru- og menningarminjum. Fyrra atriðinu svipar til hinnar almennu leiðbeiningarreglu 69. gr. varðandi hönnun mannvirkja en síðara atriðið felur í sér kröfu um sérstaka aðgæslu vegna náttúru- og menningarminja. Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir um hvernig unnt sé að ganga úr skugga um að reglunni sé framfylgt og er hér lagt til viðbótarákvæði í því skyni. Þar er kveðið á um að við gerð áætlana, mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu umsókna vegna leyfisáætlunar ræktunar skuli taka afstöðu til þeirra atriða sem hún mælir fyrir um. Með áætlunum er m.a. vísað til skógræktaráætlana, landgræðsluáætlana, landnýtingaráætlana

vegna ræktunar o.fl. Eðlilegt er að leitað sé leiðbeininga hjá Umhverfisstofnun og Fornleifavernd ríkisins vegna þessara atriða.

Um 71. gr.

Greinin er samhljóða 42. gr. gildandi laga. Með áletrunum er t.d. átt við að málað sé á náttúrumyndunina, skrapað sé í berg með eggjárnri eða áletrun gerð með því að rífa upp mosa eða annan gróður.

Um 72. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 43. gr. gildandi laga. Bætt er við almennu ákvæði sama efnis og er að finna í 69. og 70. gr. frumvarpsins um að við hönnun heimilla auglýsinga samkvæmt greininni skuli þess gætt að þær falli sem best að svipmóti lands. Með auglýsingu er átt við hvers konar texta, myndir, merki eða myndverk, hreyfanleg eða föst, sem komið er fyrir til lengri eða skemmri tíma meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis, t.d. á spjöldum eða borðum eða máluð á húsveggi, og ætlað er að vekja athygli almennings á vöru, þjónustu eða starfsemi. Hugtakið þéttbýli er skilgreint í 26. tölul. 5. gr. frumvarpsins. Um auglýsingar er fjallað í ýmsum öðrum lögum og er áréttað að gæta verði að ákvæðum þeirra. T.d. er í 8. mgr. 45. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, gert ráð fyrir að í skipulagsreglugerð skuli kveðið á um auglýsingaskilti og í 32. gr. vegalaga, nr. 80/2007, er fjallað um fjarlægð mannvirkja frá vegi, þar á meðal auglýsingaspjalda. Með orðalaginu „á þeim stað“ er átt við umráðasvæði rekstraraðila eða staðsetningu í næsta nágrenni við það. Það þýðir að ekki er heimilt að setja slíkar auglýsingar upp í umtalsverðri fjarlægð frá þeim stað þar sem þjónustan eða starfsemin fer fram.

Um 73. gr.

Greinin svarar til 1. mgr. 44. gr. gildandi laga. Hún kveður á um bann við því að skilja farartæki, áhöld og aðra ámóta hluti eftir í hirðuleysi eða láta byggingar eða önnur mannvirki grotna niður þannig að verði til lýta eða spjalla á náttúru. Ákvæðið skarast að nokkru leyti við löggjöf um hollustuhætti en lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, taka m.a. til eftirlits með húsnæði og umhverfi þeirra og öryggisþáttum þeim tengdum, sbr. 3. gr. þeirra. Í 20. gr. reglugerðar um hollustuhætti nr. 941/2002 er fjallað um hreinlæti á lóðum og opnum svæðum. Þar segir að bannað sé að skilja eftir, flytja, dreifa eða geyma hluti, búnad eða tæki á þann hátt að valdið geti skaða, mengun eða lýti á umhverfinu og gildir það jafnt um smærri sem stærra hluti. Samkvæmt 21. gr. reglugerðarinnar er heilbrigðisnefnd heimilt að láta fjarlægja lausamuni, númerslaugar bifreiðar, bílflök og sambærilega hluti á almanna-færi að undangenginni viðvörun. Ákvæði 73. gr. frumvarpsins miðar sérstaklega að því koma í veg fyrir óhirðu sem er til lýta eða spjalla á náttúru og hefur því örlítið aðra áherslu en framangreint ákvæði hollustureglugerðar.

Um XIII. kafla.

Greinar kaflans lúta að vöktun og eftirliti. Þær endurspeгла þá stefnu frumvarpsins að skýra betur ábyrgð og verkaskiptingu Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar en gert er í gildandi lögum. Í kafla 22.8 í hvítbók kemur fram sú afstaða nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga að ákvæði gildandi náttúruverndarlöggjafar um hlutverk stofnana og stjórnvalda séu ekki nægilega skýr og hið sama eigi við í sumum tilvikum um afmörkun verksviðs og skilgreiningu ábyrgðar. Í 74. gr. er Náttúrufræðistofnun Íslands falin ábyrgð á

vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Í 75. gr. er kveðið á um eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar og taldir upp helstu þættir þess. Rétt er að geta þess að í XV. kafla eru ítarlegri ákvæði um þvingunarræði og valdheimildir Umhverfisstofnunar en er að finna í gildandi lögum og eiga þau að stuðla að árangursríkari framfylgd laganna. Ákvæði 76. gr. fjalla um sérstakt eftirlit með framkvæmdum og eru þau samhljóða 2. og 3. mgr. 7. gr. gildandi laga. Í 77. gr. er kveðið á um eftirlit með ástandi svæða í óbyggðum og í 78. gr. er mælt fyrir um upplýsingaskyldu og skyldu til að veita stjórnvöldum aðgang að landi vegna vöktunar og eftirlits.

Um 74. gr.

Í því breytta vinnulagi við náttúruvernd sem alþjóðasamvinna hefur leitt af sér gegnir vöktun náttúrufarsþátta gríðarmiklu hlutverki. Þessar nýju aðferðir byggjast á því að rækt sé lögð við skipulegar rannsóknir, skráningu og flokkun lífríkis og náttúruvinna og að sett séu markmið eða viðmið um það ástand hinna ýmsu náttúrufarsþátta sem æskilegt þykir að viðhalda. Vöktun ástands er því lykilatriði til að hægt sé að meta hvort markmiðum sé náð eða hvort þörf sé á aðgerðum til að styrkja verndarstöðu tiltekinna þátta. Í þessu skyni eru jafnan gerðar heildstæðar áætlanir um vöktun lykilþátta náttúrunnar til að fylgjast með stöðu mála á hverjum tíma. Vöktun byggist á samfelldum rannsóknum á tilteknum þáttum sem fela í sér endurteknar mælingar eða söfnun sýna með ákveðnu millibili. Markmið vöktunar er að safna upplýsingum til að varpa ljósi á breytingar sem eiga sér stað í náttúrunni eða á samspil tiltekinna þátta. Vöktun verður að standa yfir í langan tíma til að vera marktæk, að minnsta kosti nógu lengi til að hægt sé að greina náttúrulegar sveiflur frá breytingum sem verða af öðrum ástæðum.

Í gildandi náttúruverndarlögum er ekki fjallað sérstaklega um vöktun. Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga lagði í hvítbók áherslu á að sérstaklega yrði hugað að þessum þætti í nýjum náttúruverndarlögum, sjá kafla 22.8.4. Þetta er einnig í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um líffræðilega fjölbreytni en í 7. gr. hans er fjallað um skyldu sammingsaðila til skipulegrar vöktunar efnisþátta líffræðilegrar fjölbreytni.

Í 74. gr. er Náttúrufræðistofnun Íslands falin ábyrgð á vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Með því er einkum vísað til vöktunarhlutverks Veðurstofu Íslands samkvæmt lögum nr. 70/2008, hlutverks Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, og vöktunarrannsókna Hafrannsóknastofnunarinnar.

Í 2. mgr. er fjallað um heildstæða vöktunaráætlun sem Náttúrufræðistofnun Íslands vinnur og framkvæmd hennar. Kveðið er á um að vöktunaráætlanir fyrir friðlýst svæði skuli vera hluti umsýsluáætlana fyrir svæðin en í 3. mgr. 81. gr. er fjallað um aðkomu Náttúrufræðistofnunar Íslands að gerð þessara áætlana. Þrátt fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands beri ábyrgð á gerð vöktunaráætlana og skipulagningu vöktunar getur stofnunin haft um hana samstarf við aðra aðila. Einnig er kveðið á um heimild stofnunarinnar til að fela hæfum aðilum að annast tiltekna þætti vöktunar og skal þá gera um það samning. Í hvítbók er bent á að náttúrustofur, háskólastofnanir og aðrir aðilar gætu tekið vöktunarverkefni að sér í ríkari mæli, sjá kafla 22.8.4.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á birtingu niðurstaðna vöktunar og miðlun upplýsinga um þær. Þetta er sérstaklega mikilvægt að því er varðar friðlýst svæði því að niðurstöður vöktunar og mat á ástandi svæðanna skiptir meginmáli við stjórn þeirra.

Um 75. gr.

Í greininni er fjallað um eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar. Stofnunin er meginstjórn-sýslustofnun umhverfis- og auðlindaráðuneytis, m.a. á sviði náttúruverndarmála. Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um að Umhverfisstofnun fari með eftirlit með framkvæmd laganna svo sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 6. gr. gildandi laga.

Í 2. mgr. eru talin upp helstu eftirlitsverkefni Umhverfisstofnunar en sú upptalning er ekki tæmandi. Ákvæði a-liðar er samhljóða 1. másl. b-liðar 2. mgr. 6. gr. gildandi laga. Ákvæðið kveður á um eftirlit Umhverfisstofnunar með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri en það er þó víkjandi gagnvart sams konar eftirliti annarra aðila sem þeim er falið með sérstökum lögum. Hér er ekki síst vísað til eftirlits skipulagsfulltrúa sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum og byggingarfulltrúa samkvæmt lögum um mannvirki. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að Umhverfisstofnun beini ábendingum til þessara aðila um atriði sem hún verður vör við og bæta þarf úr. Ákvæði a-liðar hefur ekki í för með sér skyldu fyrir Umhverfisstofnun til að sinna rækilegu eftirliti með hvers kyns athöfnum og framkvæmdum um allt land enda væri það ógerlegt í framkvæmd. Stofnunin ætti á hinn bóginn t.d. að bregðast við ábendingum um athafnir manna sem fara í bága við ákvæði náttúruverndarlaga og reglugerða á grundvelli þeirra. Í 2. mgr. 14. gr. er fjallað um hlutverk umdæmislandvarða og er þar gert ráð fyrir að þeir sinni eftirliti í umboði Umhverfisstofnunar og gæti það m.a. tekið til þess eftirlits sem a-liður fjallar um. Ýmis ákvæði frumvarpsins fjalla um athafnir og framkvæmdir og annast Umhverfisstofnun eftirlit með þeim. Sem dæmi má nefna að stofnunin hefur eftirlit með því að fyrirmæli 71. og 72. gr. frumvarpsins séu virt, þ.e. bann við áletrunum á náttúrumyndanir og takmarkanir við því að setja upp auglýsingar utan þéttbýlis. Jafnframt er það í verkahring stofnunarinnar að fylgjast með því að ekki sé brotið gegn ákvæði 70. gr. um að ræktun raski ekki náttúru- og menningarminjum. Rétt er að geta þess að sérstakt ákvæði er um eftirlit með ástandi svæða í óbyggðum í 77. gr. frumvarpsins og nánari ákvæði um eftirlit á náttúruverndarsvæðum eru í 84. gr.

Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga benti í hvítbók á að brýnt væri að skýra eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar og afmarka það betur gagnvart hlutverki annarra stjórnvalda. Sérstaklega vísaði nefndin til eftirlits sveitarstjórna með framkvæmdum samkvæmt skipulagslögum. Við gerð frumvarpsins var reynt að koma til móts við þessi sjónarmið. Frumvarpið gerir m.a. ráð fyrir að framkvæmdir á náttúruverndarsvæðum, öðrum en friðlýstum svæðum, sem og svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. séu að meginstefnu til framkvæmdaleyfisskyldar. Eftirlit með þeim framkvæmdum er því í höndum sveitarstjórnar og fer um það samkvæmt ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010. Einnig felst í frumvarpi þessu að ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verða færð í skipulagslög og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sbr. umfjöllun í XX. kafla almennra athugasemda og í athugasemdum við 97. gr. Breytingin felur í sér að sá þáttur eftirlits með efnistöku sem verið hefur á hendi Umhverfisstofnunar, þ.e. eftirlit með frágangi efnistökusvæða, er færður til sveitarstjórnar. Þetta er í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, sbr. kafla 23.10.1 í hvítbók.

Lagt er til í 3. mgr. að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit Umhverfisstofnunar. M.a. er nauðsynlegt að kveða á um samstarf stofnunarinnar við önnur stjórnvöld um eftirlit með því að reglur um akstur utan vega og á vegslóðum séu virtar og eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera.

Um 76. gr.

Hér er fjallað um sérstakt eftirlit með framkvæmdum og er greinin samhljóða 2. og 3. mgr. 7. gr. gildandi laga.

Um 77. gr.

Greinin fjallar um eftirlit Umhverfisstofnunar með ástandi svæða í óbyggðum og er hún að hluta til sama efnis og 19. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. er með skýrum hætti kveðið á um ábyrgð Umhverfisstofnunar á eftirliti með ástandi svæða í óbyggðum. Jafnframt er mælt fyrir um heimild stofnunarinnar til að gera samninga við aðra aðila um slíkt eftirlit á tilteknum svæðum. Heimildin er af sama toga og mælt er fyrir um í 1. mgr. 7. gr. gildandi laga en það ákvæði tekur til samninga um almennt eftirlit með náttúru landsins. Engir samningar hafa þó verið gerðir á grundvelli þess ákvæðis. Í 15. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um náttúruverndarnefndir og hlutverk þeirra er gert ráð fyrir að nefndirnar fylgist með ástandi og þróun náttúru í umdæmi sínu. Þrátt fyrir þetta þykir rétt að hafa áfram í náttúruverndarlögum heimild fyrir Umhverfisstofnun til að gera samninga um almennt eftirlit. Í ljósi þess að eðlilega er mest þörf fyrir slíka samninga vegna svæða í óbyggðum er hér lagt til að heimildin verði bundin við eftirlit með þeim. Ljóst er að eftirlit með ástandi svæða í óbyggðum er umfangsmikið verkefni. Í hvítbók er reifuð sú hugmynd að komið verði upp rafrænu ábendingakerfi þannig að ferðalangar geti sent stofnuninni upplýsingar um ástand svæða. Slíku kerfi hefur t.d. verið komið á laggirnar vegna ágengra plantna, þ.e. lúpínu og skógarkerfils.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun gefi ráðherra skýrslu á þriggja ára fresti um ástand svæða í óbyggðum en ekki árlega eins og í 19. gr. núgildandi laga. Einnig eru lagðar til breytingar á fyrirmælum um birtingu niðurstaðna skýrslunnar.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit samkvæmt greininni og um efni skýrslunnar.

Um 78. gr.

Greinin fjallar um heimildir eftirlitsaðila vegna eftirlitsins. Sambærileg ákvæði eru ekki í gildandi náttúruverndarlögum en þau er að finna í ýmsum öðrum lögum, t.d. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Í 1. mgr. er fjallað um skyldu til að veita eftirlitsaðilum upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlitsins. Skyldan hvílir á aðilum sem eftirlitið beinist að. Ákvæðið kann t.d. að hafa mikla þýðingu við eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera.

Samkvæmt 2. mgr. er landeigendum og öðrum rétt höfum lands skylt að veita þeim sem sinna vöktun og eftirliti samkvæmt frumvarpinu nauðsynlegan aðgang að landi sínu.

Um XIV. kafla.

Í kaflanum er fjallað um umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum og svarar hann til IV. kafla gildandi laga. Nokkrar breytingar eru þó lagðar til. Sérstök ákvæði eru um umsýslu-áætlanir fyrir friðlýst svæði í 81. gr. en ákvæði gildandi laga um verndaráætlanir eru fábrotin. Sérákvæði um rekstur þjóðgarða og fólkvanga hafa verið færð í þennan kafla en þau er að finna í VII. kafla gildandi laga. Miðar breytingin að því að skýra betur yfirsýn yfir umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða.

Um 79. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um yfirumsjón Umhverfisstofnunar og ábyrgð hennar á eftirliti með náttúruverndarsvæðum. Greinin svarar til 28. gr. gildandi laga, sbr. og a-lið 2. mgr. 6. gr. Þetta gildir þó ekki ef umsjón er falin öðrum aðilum samkvæmt lögum, sbr. t.d. lög um Vatnajökulsþjóðgarð, og lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Hugtakið náttúruverndarsvæði er skilgreint í 16. tölul. 5. gr. frumvarpsins. Í hlutverki Umhverfisstofnunar felst m.a. ábyrgð á að samhæfa umsjón náttúruverndarsvæða á landinu öllu.

Samkvæmt 2. mgr. skal Umhverfisstofnun gefa ráðherra árlega skýrslu um ástand náttúruverndarsvæða í umsjá stofnunarinnar en um þetta er fyrir mælt í j-lið 2. mgr. 6. gr. gildandi laga.

Um 80. gr.

Greinin fjallar um landverði og starfsskyldur þeirra sem og um námskeið í landvörslu. Hún er í meginatriðum sama efnis og 29. gr. gildandi laga en þó hefur ákvæði 1. mgr. um hlutverk landvarða verið útfært nánar. Samkvæmt því annast landverðir daglegan rekstur og umsjón viðkomandi náttúruverndarsvæðis. Á friðlýstum svæðum er gert ráð fyrir að starfið mótist af umsýsluáætlun fyrir viðkomandi svæði. Landverðir sinna einnig fræðslu og fara með eftirlit í samræmi við ákvæði 84. gr. Það athugast að sérstök ákvæði eru um umsjón og stjórn þjóðgarða í 82. gr.

Sérstök landvarsla er langt í frá á öllum náttúruverndarsvæðum landsins. Jafnvel hefur ekki verið hægt að sinna landvörslu á öllum friðlýstum svæðum heldur hefur verið lögð áhersla á eftirlit á mesta álagstímanum, þ.e. á sumrin. Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að umdæmislandverðir, sbr. 14. gr., skipuleggi starf landvarða hver í sínu umdæmi og leggi þannig mat á hvar þeirra er helst þörf. Gert er ráð fyrir að umdæmislandvörður hafi jafnframt umsjón með starfi annarra landvarða í sínu umdæmi.

Um 81. gr.

Greinin er nýmæli en gildandi lög eru fáorð um gerð þeirra áætlana sem hér ræðir um. Hér er notað orðið umsýsluáætlun en ekki verndaráætlun eins og gjarnan hefur tíðkast. Með því er undirstrikað að áætlunin tekur til margvíslegra þátta, þar á meðal aðgerða og framkvæmda sem eru nauðsynlegar til að ná markmiðum friðlýsingar. Skylda til gerðar umsýsluáætlana er bundin við friðlýst svæði samkvæmt greininni og ber Umhverfisstofnun ábyrgð á að þeirri skyldu sé sinnt. Ekki er það skilyrði að Umhverfisstofnun annist að öllu leyti sjálf gerð áætlunarinnar heldur getur stofnunin falið öðrum hæfum aðilum að annast undirbúning eða gerð tillögu að umsýsluáætlun, t.d. náttúrustofum eða náttúrufræðingum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að umsýsluáætlun liggja til grundvallar starfi þeirra sem falin er umsjón friðlýstra svæða. Það er því brýnt að slík áætlun liggja fyrir sem fyrst eftir að ákvörðun um vernd svæðis hefur verið tekin. Í 1. mgr. er sérstaklega áréttað að tillaga að umsýsluáætlun skuli liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Verndaráætlanir hafa ekki verið gerðar nema fyrir fáein náttúruverndarsvæði á Íslandi og því ljóst að mikið verk er óunnið í þessum efnum. Í ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu er lagt til að sett verði tímamörk fyrir vinnu við gerð umsýsluáætlana fyrir svæði sem friðlýst hafa verið á grundvelli eldri laga. Er gert ráð fyrir að verkinu verði lokið eigi síðar en tíu árum frá gildistöku laganna.

Í 2. mgr. er fjallað um efni umsýsluáætlunar en þar skal m.a. fjalla um landnýtingu á svæðinu, skipulag landvörslu, vöktun, fræðslu og miðlun upplýsinga og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Um aðgengi fatlaðs fólks er m.a. fjallað í samningi Sam-

einuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og valfrjálsri bókun við samninginn sem Ísland undirritaði 30. mars 2007. Samningurinn skuldbindur aðildarríki m.a. til að gera viðeigandi ráðstafanir í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt í mannlífni á öllum sviðum, þ.e. ráðstafanir sem miða að því að tryggja fötluðu fólki aðgang, til jafns við aðra, að hinu efnislega umhverfi, að samgöngum, að upplýsingum og samskiptum og að annarri aðstöðu og þjónustu sem almenningi er opin eða lätin í té, bæði í þéttbýli og dreifbýli. 11. júní sl. var samþykkt á Alþingi tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014 þar sem eitt af markmiðum er að fullgilda fyrrgreindan samning. Þar er ályktað að gott aðgengi sé eitt af lykilhugtökum þegar rætt sé um jafnrétti og jafna stöðu allra í samfélaginu. Í því sambandi eru m.a. nefnd opin svæði fyrir almenning, svo sem skipulögð útivistarsvæði, almenningsgarðar og mannvirki á svæðum sem ætluð eru til útivistar. Við gerð umsýsluáætlana er mikilvægt að tekin sé afstaða til aðgengis fatlaðra á friðlýstum svæðum þar sem tekið er mið af þeim skuldbindingum sem felast í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Taka þarf þó ætíð mið af aðstæðum hverju sinni, þ.m.t. verndarmarkmiðum og verndargildi viðkomandi svæðis.

Gert er ráð fyrir að heimilt verði að setja reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í umsýsluáætlun ef ráðherra hefur í auglýsingu um friðlýsingu lagt það til Umhverfisstofnunar. Þá er lagt til að einnig verði heimilt að setja reglur um önnur atriði sem IV. kafli um almannarétt tekur til, svo sem um meðferð elds og tínslu jarðargróðurs.

Ákvæði 3. mgr. fjalla um gerð umsýsluáætlunar, samráð við hagsmunaaðila og stofnanir og um málsmeðferð. Aðkoma Náttúrufræðistofnunar Íslands varðar m.a. áætlun um vöktun viðkomandi svæðis en skv. 74. gr. ber stofnunin ábyrgð á vöktun og gerð vöktunaráætlana. Fyrirmæli um málsmeðferð taka mið af ákvæðum sérлага um gerð verndaráætlana, t.d. laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Samkvæmt 4. mgr. skal endurskoða umsýsluáætlanir eftir því sem tilefni er til en það kann að vera misjafnt hvenær þörf er á því.

Um 82. gr.

Greinin hefur að geyma sérstök ákvæði um rekstur þjóðgarða og ganga þau frammar almennum ákvæðum kafans. Greinin er byggð á 3. mgr. 51. gr. og 52. gr. gildandi laga. Hlutverk þjóðgarðsvarða er þó útfært með skýrari hætti og er þeim ætlað að annast daglegan rekstur og umsjón þjóðgarðs í samræmi við umsýsluáætlun, sjá um fræðslu og hafa eftirlit í samræmi við ákvæði 84. gr. Þá er gert ráð fyrir að þjóðgarðsvörður ráði annað starfsfólk þjóðgarðsins, þar á meðal landverði, og skipuleggi starf þess. Ákvæðið felur í sér að þjóðgarðsvörður lýtur ekki yfirumsjón umdæmislandvarðar að því er varðar skipulag starfs innan þjóðgarðsins.

Í 3. mgr. 51. gr. gildandi laga er kveðið á um heimild ráðherra til að stofna ráðgjafarnefnd til að fjalla um rekstur og skipulag þjóðgarða. Slík nefnd hefur verið stofnuð fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul, sbr. reglugerð nr. 568/2001. Hér er lagt til að notað verði heitið þjóðgarðsráð í stað ráðgjafarnefndar og jafnframt eru lögð til ítarlegri ákvæði um aðild að ráðinu. Tillagan tekur mið af ákvæðum laga um Vatnajökulspjóðgarð um skipan svæðisráða og reglugerð um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 568/2001. Stofnanir sem gætu átt aðild að ráðinu eru t.d. Fornleifavernd ríkisins, Ferðamálastofa, Hafrannsóknastofnunin og fleiri.

Í 4. mgr. er áréttað að þjóðgarðsvörður og þjóðgarðsráð taki þátt í gerð og endurskoðun umsýsluáætlunar fyrir þjóðgarðinn.

Um 83. gr.

Greinin fjallar um rekstur fólkvanga og er í aðalatriðum samhljóða 56. og 57. gr. gildandi laga. Þó er kveðið skýrar á um ábyrgð sveitarfélaga á umsjón og rekstri fólkvanga en gildandi lög eru ekki alls kostar skýr varðandi þetta atriði. Þrátt fyrir að fólkvangar séu að mestu á ábyrgð sveitarfélaga er gert ráð fyrir samráði við Umhverfisstofnun og að stofnunin beri ábyrgð á því að umsýsluáætlun sé gerð.

Um 84. gr.

Greinin er nýmæli og hefur að geyma sérstök ákvæði um eftirlit landvarða, þjóðgarðs- varða og annarra starfsmanna náttúruverndarsvæða með því að ákvæði laganna, sem og annarra reglna sem um svæðin gilda, séu virt. Þessir aðilar hafa takmarkaðar valdheimildir til að bregðast við brotum og þurfa því í sumum tilvikum að leita til annarra stjórnvalda um það, ekki síst lögreglu. Í 2. mgr. er þó gert ráð fyrir að landverðir og þjóðgarðsverðir, svo og þeir sem falið er eftirlit á grundvelli 2. mgr. 85. gr., geti vísað þeim aðilum af viðkomandi náttúruverndarsvæði sem brjóta gegn ákvæðum laganna eða öðrum reglum sem um svæðið gilda. Samkvæmt 1. mgr. 88. gr. er þessum eftirlitsaðilum heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna um umferð.

Um 85. gr.

Í 85. gr. er fjallað um heimild Umhverfisstofnunar til að gera samninga um umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða. Heimildin gildir þó ekki um þjóðgarða. Greinin er að mestu leyti sama efnis og 30. gr. gildandi laga. Þó er sérstaklega tekið fram að umsjónarsamninga megi gera við sveitarfélög, auk einstaklinga og annarra lögaðila. Einnig er skýrt tekið fram að umsýsluáætlun skuli liggja umsjónarsamningi til grundvallar en gerð hennar er á ábyrgð Umhverfisstofnunar, sbr. 1. mgr. 81. gr. Áréttað er að umsjónar- og rekstrarsamningur skv. 1. mgr. feli ekki í sér framsal valds til töku stjórnvaldsákvarðana og er það því áfram í höndum þeirra stjórnvalda sem lög leggja það til. Sem dæmi má nefna ákvörðun um veitingu undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar sem er í höndum ráðherra, sbr. 41. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild til að fela umsjónaraðila eftirlit á viðkomandi náttúruverndarsvæði, sbr. 84. gr. og skal þá sérstaklega kveða á um það í samningi. Eðlilegt er að þá fylgi nauðsynlegar valdheimildir. Í samræmi við það er gert ráð fyrir að eftirlitsaðili hafi valdheimildir skv. 2. mgr. 84. gr., þ.e. heimild til að vísa af viðkomandi náttúruverndarsvæði hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laganna eða reglum sem um svæðið gilda, og skv. 1. mgr. 88. gr., þ.e. heimild til að stöðva fólk og farartæki á eftirlitssvæðinu ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna um umferð.

Ákvæði 3. mgr. fjalla um eftirlit Umhverfisstofnunar með því að umsjónar-, rekstrar- og eftirlitsaðili uppfylli samningsskuldbindingar sínar.

Í 4. mgr. er áréttað að 1. mgr. greinarinnar gildi ekki um rekstur fólkvanga. Það þýðir að ekki er gert ráð fyrir að umsjónarsamningar séu gerðir um rekstur þeirra.

Um 86. gr.

Greinin er samhljóða 31. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að áréttað er að sveitarfélög geti verið meðal þeirra aðila sem samið er við um umsjón og rekstur gestastofa.

Um XV. kafla.

Kaflinn hefur að geyma fimm greinar sem fjalla um þvingunarúrræði og refsíabyrgð. Nauðsynlegt er að náttúruverndarlög hafi skýrar heimildir til beiðingar þvingunarúrræða ef gegn þeim er brotið. Ella kunna lög in að verða máttlaus og haldlítil. Í frumvarpi þessu er að finna fyrirsmæli og reglur af ólíkum toga, t.d. um skyldu til aðgæslu, ýmiss konar boð og bönn, skyldu til að afla leyfis og heimildir til að setja skilyrði fyrir þeim. Mikilvægt er að viðbrögð stjórnvalda við brotum gegn lögum séu markviss og til þess fallin að koma sem fyrst á lögmætu réttarástandi. Það kann því að vera þörf fyrir margs konar úrræði svo hægt sé að velja það sem best hentar í hverju tilviki. Meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, hefur mikla þýðingu þegar kemur að beiðingu þvingunarúrræða. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Með hliðsjón af kröfum meðalhófsreglunnar er nauðsynlegt að lög kveði á um misíþyngjandi úrræði svo hægt sé að byrja á þeim vægari og grípa svo til strangari úrræða ef hin mildari duga ekki til.

Í frumvarpi þessu er lagt til að haldið verði í þær heimildir sem gildandi náttúruverndarlög kveða á um en ákvæði um þær hafa víðara gildissvið og úrræðin eru útfærð með ítarlegri hætti. Þannig er í 87. gr. mælt fyrir um áskorun um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi, dagsektir og sjálfstökuúrræði stjórnvalda. Heimild 2. mgr. greinarinnar til að krefjast þess að framkvæmdaraðili bæti úr náttúruspjöllum sem hann hefur valdið með ólögmætum hætti er nýmæli og sama er að segja um heimild 88. gr. til stöðvunar athafna og framkvæmda í tilteknum tilvikum. Í 89. gr. er kveðið á um heimild til að afturkalla og breyta skilyrðum leyfa samkvæmt frumvarpinu í vissum tilvikum en slík heimild er ekki í gildandi lögum.

Stundum koma þvingunarúrræði ekki að gagni. Það á t.d. við ef brot er fullframið þegar vitneskja fæst um það. Þá gagnast betur að beita refsivíðurlögum, ekki síst í forvarnaskyni. Hér er þó einnig rétt að minna á heimild 2. mgr. 87. gr. sem fyrr er getið.

Í XV. kafla er ekki fjallað um skaðabótaábyrgð vegna náttúruspjalla. Í lögum um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012, er kveðið á um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns af völdum atvinnustarfsemi, þar á meðal tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Samkvæmt 18. tölul. 6. gr. þeirra laga falla undir hugtakið verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði m.a. lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem eru friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd, friðlýst svæði og náttúruminjar á náttúruverndaráætlun. Ákvæði laga nr. 55/2012 byggjast á tvenns konar ábyrgðargrundvelli. Annars vegar er kveðið á um hlutlæga ábyrgð vegna umhverfistjóns sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka við lög in eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Hins vegar mæla lög in fyrir um ábyrgð á grundvelli sakarreglu á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir viðauka II. Hér er gert ráð fyrir að þar sem ákvæðum laga nr. 55/2012 sleppir gildi almennar reglur skaðabótaréttar um ábyrgð á tjóni á náttúru og því ekki lögð til sérstök ákvæði um það. Rétt er þó að geta þess að í 3. mgr. 28. gr. frumvarpsins er áréttað að sá sem veldur tjóni með meðferð elds á víðavangi þannig að saknæmt sé beri skaðabótaábyrgð á því tjóni sem af hlýst. Eins er ástæða til að geta heimildar Umhverfisstofnunar skv. 2. mgr. 87. gr. til að krefjast þess að bætt verði úr náttúruspjöllum sem valdið hefur verið á ólögmætan hátt. Sú heimild tekur þó ekki til umhverfistjóns sem fellur undir lög nr. 55/2012. Í 14. tölul. 97. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á orðalagi skilgreininga í lögum nr. 55/2012 til samræmis við efni frumvarpsins.

Um 87. gr.

1. mgr. greinarinnar hefur að geyma vægasta þvingunarúrræðið, þ.e. heimild til að beina áskorun til þess sem brotið hefur gegn fyrirmælum laganna eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra um að láta af ólögmati athöfn eða athafnaleysi. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar er Umhverfisstofnun að öllu jöfnu skylt að beita fyrst þessu úrræði í tilefni af brotum. Í vissum tilvikum er þó nauðsynlegt að bregðast við án tafar og stöðva framkvæmdir eða athafnir og eru heimildir til þess í 3. mgr. 88. gr. Bregðist viðkomandi aðili ekki við áskorun skv. 1. mgr. 87. gr. geta fylgt beinskeyttari þvingunarúrræði í kjölfarið, t.d. álagning dagsekta, sbr. 3. mgr., eða stöðvun framkvæmda, sbr. 2. mgr. 88. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að leggja fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði laganna, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt lögnum að bæta úr þeim. Urbætunar geta falist í því að afmá jarðrask, lagfæra gróðurskemmdir, fjarlægja ágengar framandi tegundir og fleira. Sambærilega heimild er að finna í 3. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, en einnig hefur verið litið til ákvæða norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar. Þessi heimild kann að skarast við valdheimildir skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa vegna lögbundins eftirlits þeirra samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki ef um er að ræða framkvæmd sem gefið hefur verið út framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi fyrir. Vegna þessa er áskilið að Umhverfisstofnun hafi í þeim tilvikum samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags. Heimild 2. mgr. verður einungis beitt ef ótvírætt er að spjöllin séu afleiðing hinnar ólögmatu háttsemi og krafan má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Hér er rétt að líta til tengsla ákvæðisins við athafnaskyldu 2. másl. 6. gr. frumvarpsins. Tekið er fram að heimildin gildi ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012, enda hafa þau að geyma heimildir til viðbragða af ýmsum toga.

Kveðið er á um dagsektir í 3. mgr. og undirstrikar orðalag ákvæðisins að þær verða ekki á lagðar nema að undangenginni áskorun skv. 1. mgr. eða til að knýja á um að öðrum skýrum fyrirmælum Umhverfisstofnunar sé framfylgt. Jafnframt verður hæfilegur frestur að hafa verið veittur til að verða við áskorun eða fyrirmælum.

Í 4. mgr. er fjallað um sjálfstökuúrræði stjórnvalda, þ.e. heimild til að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt. Sambærileg ákvæði er að finna í ýmsum lögum, sbr. t.d. 1. mgr. 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og 3. mgr. 53. gr. og 2. mgr. 54. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Um 88. gr.

Nauðsynlegt er að Umhverfisstofnun hafi heimild til að stöðva athafnir og framkvæmdir í vissum tilvikum. Stöðvun framkvæmda er mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og verður því ekki beitt nema nauðsyn beri til. Í 88. gr. er kveðið á um þrenns konar heimildir til stöðvunar athafna og framkvæmda.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild Umhverfisstofnunar, þar á meðal landvarða og þjóðgarðsvarða, til að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum frumvarpsins um umferð. Heimildin kann t.d. að eiga við um óheimila umferð um vötn, sbr. 2. mgr. 21. gr., óheimilan akstur utan vega, umferð á lokuðum svæðum í óbyggðum, sbr. 25. gr., og umferð á friðlýstum svæðum sem brýtur í bága við reglur svæð-

isins. Kveðið er á um að sömu heimild hafi þeir sem falið er eftirlit á náttúruverndarsvæði á grundvelli 2. mgr. 85. gr. en þá aðeins innan viðkomandi svæðis.

Ákvæði 2. mgr. tekur til tilvika þegar áskorun skv. 1. mgr. 87. gr. hefur verið beint til aðila en henni hefur ekki verið sinnt. Er þá Umhverfisstofnun heimilt að bregðast við með stöðvun ólögmetrar framkvæmdar eða athafnar. Í ákvæðinu er sams konar áskilnaður um samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa og kveðið er á um í 2. mgr. 87. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild Umhverfisstofnunar til að stöðva tafarlaust framkvæmdir eða athafnir í tvenns konar tilvikum. Annars vegar ef framkvæmdin er leyfisskyld en hefur verið hafin án þess að leyfi hafi verið fengið og hins vegar ef stofnunin telur að af framkvæmdinni eða athöfninni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru Íslands og aðgerð þoli enga bið. Síðari heimildin á einungis við um alvarleg tilvik, hættan á tjóni verður að vera yfirvofandi og útlit fyrir að tjónið verði verulegt. Þá þarf að vera ljóst að aðgerð þoli enga bið og þar með að önnur vægari úrræði komi ekki að gagni. Lagt er til að stöðvun skv. b-lið geti gilt í allt að tvær vikur. Á þeim tíma ætti að gefast ráðrúm til að kanna hvort fullnægjandi leyfi er fyrir framkvæmdinni og þá hvort réttu málsmeðferðarreglna hefur verið gætt við afgreiðslu þess. Ákvæði 3. mgr. fela í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að við beitingu þvingunarúrræða skuli gætt ákvæða stjórnisýslulaga, nr. 37/1993. Þetta leiðir af því að slík úrræði teljast í langflestum tilvikum stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um skyldu lögreglu til að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna skv. 88. gr. Sams konar ákvæði er að finna í ýmsum lögum, t.d. 4. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, og 4. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010.

Um 89. gr.

Í greininni er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að afturkalla leyfi sem gefið er út á grundvelli laganna ef skilyrðum þess er ekki fullnægt. Hugtakið leyfi á einnig við um undanþáguheimildir. Leyfi sem kann að vera heimilt að afturkalla með stoð í 89. gr. eru t.d. undanþága frá banni við akstri utan vega vegna sérstakra aðstæðna, skv. 2. mgr. 31. gr., leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera, skv. 63. gr., og til dreifingar lifandi lífvera, skv. 64. gr. Áskilið er að leyfishafa hafi verið veitt skrifleg aðvörðun og gefinn frestur til úrbóta.

Samkvæmt 2. mgr. getur Umhverfisstofnun breytt skilyrðum leyfis, sett ný skilyrði eða afturkallað leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands. Líkt og stöðvunarheimild b-liðar 3. mgr. 88. gr. verður þessari heimild einungis beitt í undantekningartilvikum. Sem dæmi um tilvik sem gæti kallað á beitingu heimildarinnar er ef leyfi hefur verið veitt til dreifingar lifandi lífvera en nýjar upplýsingar leiða í ljós að áhætta af dreifingunni hefur verið vanmetin. Hliðstætt ákvæði er að finna í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur. Í 3. mgr. eru tilgreind sjónarmið sem litið skal til þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr.

Um 90. gr.

Greinin hefur að geyma sérstakt ákvæði um refsiaþbyrgð á náttúruspjöllum sem valdið er á ólögmetan hátt og er samhljóða 75. gr. gildandi laga. Um hugtakið náttúruspjöll vísast til umfjöllunar í athugasemdum við 6. gr.

Um 91. gr.

Greinin fjallar um viðurlög við brotum gegn ákvæðum frumvarpsins. Tekur hún mið af þeim breytingum sem gerðar voru á ákvæðum gildandi laga með lögum nr. 20/2012. Breytingarnar lutu m.a. að þyngri refsingum ef alvarleg spjöll hljótast af broti, sbr. 2. og 3. másl. 1. mgr. greinarinnar. Sérstaklega er tekið fram að sektir megi ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans. Ýmis dæmi eru um ákvæði um refsí-
ábyrgð án persónulegrar sakar í íslenskum rétti, en sem dæmi má nefna 35. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og 32. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Rétt er að geta þess að í 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er mælt fyrir um refsinaemi meiri háttar brota gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis og hefur greinin að geyma þrenns konar verknaðarlýsingu. Ákvæði 3. tölul. þeirrar greinar tekur til þess þegar valdið er verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða merkingum náttúruminum er spillt. Refsimörk greinarinnar eru fjögurra ára fangelsi. Í þessari grein almennra hegningarlaga er áskilið að háttsemin sé andstæð umhverfislögum og er miðað við gildandi lög til verndar umhverfi og náttúru á hverjum tíma. Háttsemin gæti þannig einnig leitt til refsíábyrgðar á grundvelli viðkomandi laga en ef um er að ræða alvarlegt brot eða „meiri háttar“ verður það fellt undir 179. gr. almennra hegningarlaga.

2. mgr. hefur að geyma heimild til upptöku ökutækis og er það samhljóða 76. gr. a gildandi laga, sbr. lög nr. 20/2012.

Í 3. mgr. er fjallað um tilraun til brota og hlutdeild og vísað um þau efni til III. kafla almennra hegningarlaga.

Um XVI. kafla.

Í XVI. kafla er safnað saman ýmsum ákvæðum, þ.e. um ágreining um framkvæmd laganna, heimildir til gjaldtöku, náttúruverndarsjóð, setningu reglugerða, gildistöku og breytingu á öðrum lögum.

Um 92. gr.

Ákvæðum 74. gr. gildandi náttúruverndarlaga sem fjalla um ágreining um framkvæmd laganna var breytt með lögum nr. 131/2011 vegna fullgildingar Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Breytingin fól m.a. í sér að ákvarðanir skv. 38. og 41. gr. gildandi laga sæta kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en ekki ráðherra. Umræddar greinar fjalla annars vegar um leyfi til framkvæmda á friðlýstum svæðum og hins vegar leyfi til innflutnings, ræktunar og dreifingar lifandi framandi lífvera.

Lagt er til að sama fyrirkomulag verði í nýjum lögum. Í samræmi við það er í 92. gr. vísað til 41., 63. og 64. gr. um þær ákvarðanir sem sæta kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Aðrar ákvarðanir sæta kærur til ráðherra og eru ákvæði um aðild óbreytt frá gildandi lögum.

Um 93. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að innheimta gjald fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt náttúruverndarlögum og þær undanþágur sem hún veitir. T.d. má nefna undanþágu frá banni við akstri utan vega, skv. 2. mgr. 31. gr. Sem dæmi um leyfi má nefna leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera skv. 63. gr. og til dreifingar lifandi

lífvera skv. 64. gr. Leyfisgjald skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda og má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins.

Ákvæði 2.–4. mgr. fjalla um heimild til gjaldtöku fyrir þjónustu eða aðgang að náttúruverndarsvæðum. Þau eru efnislega samhljóða 1.–3. og 5. mgr. 32. gr. gildandi laga en gerðar hafa verið smávægilegar orðalagsbreytingar. Í 1. mgr. 85. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í samningi Umhverfisstofnunar við umsjónaraðila friðlýsts svæðis sé m.a. kveðið á um þá gjaldtöku sem heimil er skv. 2. mgr. 93. gr. frumvarpsins.

Um 94. gr.

Greinin er nýmæli en hún mælir fyrir um starfrækslu nýs sjóðs, náttúruverndarsjóðs. Hlutverk hans er samkvæmt greininni að stuðla að náttúruvernd og umönnun friðaðra og friðlýstra náttúruminja og auka fræðslu um náttúruvernd og náttúrufar. Margoft hefur verið bent á að skortur á fjármagni standi náttúruvernd á Íslandi fyrir þrifum og ætti stofnun sjóðsins að bæta þar úr. Meðal verkefna sem gert er ráð fyrir að hægt væri að fjármagna úr sjóðnum eru samningar skv. 3. mgr. 39. gr. og 2. mgr. 61. gr. um þátttöku í umönnun friðlýstra svæða og friðaðra vistgerða, vistkerfa eða tegunda. Í frumvarpinu er einnig lögð aukin áhersla á fræðslu um náttúruvernd og náttúrufar og ætti sjóðurinn að geta stutt við ýmis fræðsluverkefni. Með lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, var settur á laggirnar sjóður til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. þeirra skal fjármagni úr sjóðnum varið til uppbyggingar, viðhalds og verndunar mannvirkja og náttúru á ferðamannastöðum sem eru í eigu opinberra aðila eða á náttúruverndarsvæðum, og til framkvæmda sem varða öryggi ferðamanna. Framkvæmdasjóður ferðamannastaða tengist því fyrst og fremst ferðamannastöðum og þjónustu við ferðamenn. Hlutverk náttúruverndarsjóðs er almennara og lýtur einkum að umönnun náttúrunnar sjálfar og fræðslustarfsemi.

Um 95. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra setji nánari fyrirmæli um framkvæmd laganna með reglugerð. Mörg ákvæði frumvarpsins kalla á frekari útfærslu og því er brýnt að heimild til setningar reglugerða sé skýr.

Um 96. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um gildistöku og þarfnast ekki skýringa.

Um 97. gr.

Veigamestu breytingarnar sem lagðar eru til á öðrum lögum tengjast þeirri stefnu frumvarpsins að ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verði færð í skipulagslög, nr. 123/2010, og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Samkvæmt gildandi náttúruverndarlögum og skipulagslögum er öll efnistaka á landi, úr botni vatnsfalla og stöðuvatna og úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Frá þessu er gerð sú undantekning að eiganda eða umráðamanni eignarlands er heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar 37. gr. gildandi náttúruverndarlaga. Í skipulagslögum, nr. 123/2010, eru skýrari ákvæði en í eldri lögum um eftirlit sveitarstjórna með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og heimildir skipulagsfulltrúa til viðbragða ef

frankvæmdaraðilar fara ekki að ákvæðum leyfis eða lögum og reglum. Eins og bent er á í 22.8.2 í hvítbók er eftirlit Umhverfisstofnunar samkvæmt gildandi náttúruverndarlögum almennt víkjandi gagnvart eftirliti annarra stjórnvalda að því er varðar framkvæmdir, athafnir eða rekstur. Þetta á m.a. við gagnvart eftirliti sveitarstjórna með framkvæmdum sem þær hafa veitt framkvæmdaleyfi til. Með hliðsjón af þessu er ályktað að eftirlit Umhverfisstofnunar að því er varðar efnistöku einskorðist við frágang efnistökusvæða, sbr. 49. gr., enda séu þvingunarúrræði stofnunarinnar bundin þeim þætti. Í hvítbókinni er lagt til að regluverk um nám jarðefna sé einfaldað og hlutverk og valdmörk þeirra stjórnvalda sem með þessi mál fari verði betur afmörkuð. Með hliðsjón af þessu þykir eðlilegt að fela sveitarstjórnnum alfarið ábyrgð á eftirliti með því að framkvæmdaraðilar fari að lögum og reglum og skilmálum framkvæmdaleyfis við nám jarðefna, þar á meðal um frágang efnistökusvæða. Í samræmi við þetta eru lagðar til breytingar á skipulagslögum, lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir einstökum tölulögum 97. gr.:

Um 1. tölul. Gert er ráð fyrir því að XII. kafli vatnalaga, nr. 15/1923, um almenna umferð um vötn verði felldur úr gildi. Þetta samræmist því að í 21. gr. frumvarpsins er að finna efnisákvæði um umferð um vötn en í gildandi lögum er um þetta atriði vísað til ákvæða vatnalaga. Um nánari umfjöllun vísast til athugasemda við 21. gr.

Um 2. tölul. Í 5. gr. laga um innflutning dýra, nr. 54/1990, er fjallað um málsmeðferð vegna leyfa til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir. Vegna ákvæðis þessa frumvarps um að sérstakt leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings lifandi framandi lifvera er nauðsynlegt að breyta ákvæðum 5. gr. laga um innflutning dýra til samræmis.

Um 3. tölul. Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verði færð í önnur lög. Um efnistöku af eða úr hafsbotni utan netlaga fer samkvæmt lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990, með síðari breytingum. Í samræmi við framangreint er hér lagt til að ákvæði 2. másl. 1. mgr. 47. gr. gildandi náttúruverndarlaga verði fært í lög nr. 73/1990. Jafnframt er lagt til að auk umsagnar Umhverfisstofnunar verði leitað umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands en samkvæmt lögum nr. 60/1992 sem um stofnunina gilda skal hún m.a. leiðbeina um hóflega nýtingu náttúruauðlinda.

Um 4. tölul. Samkvæmt frumvarpinu er Náttúrufræðistofnun Íslands markað skýrara og fjölþættara hlutverk en í gildandi náttúruverndarlögum. Þetta tengist m.a. ríkari áherslu á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. T.d. eru stofnuninni falin mikilvæg verkefni við umsýslu C-hluta náttúruinjaskrár, gerð tillagna um nýskráningar í hann og tillagna um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun. Eins er ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á vöktun sett fram með skýrum hætti en vöktun er nú þegar stór hluti af starfsemi hennar. Þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, með síðari breytingum, samræmast þessu breytta hlutverki.

Um 5. tölul. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að ákvæði 5. gr. laga nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, standi framvegis í þeim kafla náttúruverndarlaga sem fjallar um almannarétt, sbr. 28. gr. frumvarpsins. Hér eru lagðar til breytingar á lögum nr. 61/1992 til samræmis.

Um 6. tölul. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 7. tölul. Eins og áður er fram komið gerir frumvarpið ráð fyrir því að ákvæði gildandi náttúruverndarlaga um nám jarðefna verði færð í skipulagslög, nr. 123/2010, og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Hér eru lagðar til breytingar á síðarnefndu lögnum til samræmis. Breytingin á 8. gr. laga nr. 57/1998 felur í sér að tilgreint verður að um undanþágu frá leyfi Orkustofnunar sé að ræða til aðgreiningar frá framkvæmdaleyfi skv. 8. gr. a sem lagt er til að bætist við lögin. Ákvæði 8. gr. a samsvara 1. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 47. gr. núgildandi náttúruverndarlaga en áréttað er að gæta skuli ákvæðis 2. mgr. 144. gr. vatnalaga um tilkynningarskyldu til Orkustofnunar þegar um er að ræða efnistöku sem tengist vatni.

Um 8. tölul. Lög um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir að við úrlausn um það hvort tilkynnt framkvæmd skv. 6. gr. laganna sé matsskyld skuli litið til staðsetningar og áhrifa hennar, sbr. 3. viðauka við lögin. Að því er varðar staðsetningu á m.a. að koma til skoðunar hvort framkvæmdin sé á verndarsvæði, sbr. a-lið iii. liðar 2. tölul. Skilgreining ákvæðisins á verndarsvæðum samkvæmt náttúruverndarlögum er ekki mjög skýr og þykir ástæða til að bæta þar úr. Er lagt til að þessi svæði taki til náttúruminja í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og svæða sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að landsvæði í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum nr. 48/2011 verði felld undir ákvæðið.

Um 9. tölul. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 10. tölul. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 11. tölul. Í 32. gr. frumvarpsins er Landmælingum Íslands fengið umfangsmikið verkefni við gerð og uppfærslu kortagrunns yfir vegi og vegslóða sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum um. Þykir eðlilegt að hafa tilvísun til þessa verkefnis í 4. gr. laga um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006.

Um 12. tölul. Þær breytingar á skipulagslögum sem lagðar eru til miða annars vegar að því að tryggja betur en nú er gert að við gerð skipulagsáætlana verði tekið tillit til náttúruverndarsvæða og náttúruþyrirbæra sem njóta sérstakrar verndar skv. 57. gr. frumvarpsins, sbr. 37. gr. gildandi laga. Hins vegar eru lagðar til breytingar til samræmis við þá stefnu frumvarpsins að ákvæði um nám jarðefna verði færð úr náttúruverndarlögum í lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og í skipulagslög. Helst það í hendur við þá viðleitni að skýra hlutverk stjórnvalda varðandi nýtingu jarðefna betur en gert er í gildandi löggjöf. Ákvæði um nám jarðefna eru nú í náttúruverndarlögum, skipulagslögum, lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins og er mikil skörun milli ákvæðanna. Af þessum sökum er framkvæmd þessara mála að ýmsu leyti óljós og regluverkið óþarflega flókið.

Í a-lið er lögð til breyting á 12. gr. skipulagslaga sem fjallar m.a. um gerð skipulagsáætlana. Í 3. mgr. greinarinnar segir að í skipulagsáætlun skuli m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. Hér er lagt til að við málsgreinina verði bætt ákvæði sem kveði á um að gerð skuli grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum eða öðrum lögum, þar á meðal náttúruminjunum í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og náttúruþyrirbærum sem njóta verndar 57. gr. Með þessu er reynt að stuðla að því að þegar í upphafi skipulagsvinnunnar verði tekin afstaða til verndarsvæða og mikilvægis þeirra, þar á meðal til þess hvort hægt sé að forðast röskun náttúruþyrirbæra sem falla undir 57. gr. Samkvæmt 68. gr. frumvarpsins skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda um svæðis- og aðalskipulagsáætlanir. Umfjöllun þessara aðila mundi þá m.a. fela í

sér athugun á því hvort áðurgreindri skyldu hefði verið fullnægt. Að því er varðar náttúru-
fyrirbæri sem njóta verndar skv. 57. gr. frumvarpsins væri eðlilegt að stuðst yrði við skrá
Náttúrufræðistofnunar Íslands, sbr. 7. mgr. þeirrar greinar.

Í b-lið eru lagðar til tvenns konar breytingar á 13. gr. skipulagslaga en sú grein fjallar um
framkvæmdaleyfi. Annars vegar er gert ráð fyrir að í 2. mgr. um efnistöku verði bætt ákvæð-
um sem nú standa í 47. gr. gildandi náttúruverndarlaga. Þar er um að ræða ákvæði um undan-
þágu frá framkvæmdaleyfi vegna minni háttar efnistöku, sbr. nú 3. mgr. 47. gr. náttúru-
verndarlaga, og fyrirmæli um að leitað skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi
náttúruverndarnefndar áður en framkvæmdaleyfi er veitt, sbr. nú 2. mgr. 47. gr. náttúru-
verndarlaga. Umsagnarskyldan gildir þó ekki ef fyrir liggur samþykkt aðalskipulag sem
framangreindir aðilar hafa gefið umsögn sína um, sbr. 68. gr. frumvarpsins. Hin breytingin
á 13. gr. skipulagslaga lýtur að nýjum málslið í 4. mgr. sem áréttar skyldu sveitarstjórna til
að hafa vakandi auga með því hvort gætt sé að ákvæðum náttúruverndarlaga og annarra laga
sem við eiga þegar framkvæmdaleyfi er veitt. Sams konar ákvæði hefur verið í skipulags-
reglugerð en ástæða þykir til að hafa það í skipulagslögum sjálfum. Samkvæmt frumvarp-
inu er gert ráð fyrir að framkvæmdir sem fela í sér röskun náttúruminja í C-hluta náttúru-
minjaskrár og náttúruvirkna sem njóta verndar 57. gr. séu háðar framkvæmdaleyfi. Jafn-
framt eru tilgreind sjónarmið sem leggja skal sérstaka áherslu á við mat á því hvort leyfi skuli
veitt. Í 59. gr. frumvarpsins er einnig lögð sú skylda á stjórnvöld við veitingu leyfa, þar á
meðal framkvæmdaleyfa, að sýna sérstaka aðgát gagnvart friðuðum vistgerðum, vistkerfum
eða tegundum. Breytingunni sem lögð er til á 4. mgr. 13. gr. skipulagslaga er m.a. ætlað að
stuðla að framfylgd þessara ákvæða.

Í c-lið er lagt til að bætt verði við 16. gr. skipulagslaga nýrri málsgrein sem fjallar um
tryggingu vegna eftirlits og frágangs efnistökusvæðis. Tilflutningur ákvæða um nám jarðefna
úr náttúruverndarlögum í skipulagslög felur jafnframt í sér að ábyrgð á eftirliti með efnistöku
og frágangi efnistökusvæða verður í höndum sveitarstjórnar. Hér er því lagt til að sveitar-
stjórn getir krafist tryggingar í stað Umhverfisstofnunar samkvæmt gildandi náttúruverndar-
lögum. Jafnframt eru sett tímamörk um frágang efnistökusvæða og heimild til undanþágu við
sérstakar aðstæður. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari fyrirmæli um frágang efnis-
tökusvæða í reglugerð.

Í d-lið er lagt til að bætt verði við 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í skipulagslögum
ákvæði sem er samsvarandi því sem ii. liður b-liðar fjallar um.

Um 13. tölul. A-liður þarfnast ekki skýringa. Breyting sú sem lögð er til í b-lið tengist
ákvæðum 54. gr. frumvarpsins um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar- og orkunýt-
ingaráætlunar. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/
2011, er heimilt, þrátt fyrir fyrirmæli um friðlýsingu svæða í verndarflokki gagnvart orku-
vinnslu, að heimila yfirborðsrannsóknir á svæðum í þeim flokki. Það er þó háð samþykki
Umhverfisstofnunar. Hér er lagt til að einnig verði áskilin umsögn Náttúrufræðistofnunar
Íslands í samræmi við það hlutverk stofnunarinnar að annast mat á verndargildi náttúruminja.

Um 14. tölul. Lagðar eru til breytingar á skilgreiningum í nýsamþykktum lögum um um-
hverfisábyrgð til samræmis við ákvæði frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Um 1. tölul. Ljóst er að vinna við gerð kortagrunns sem fjallað er um í 32. gr. frum-
varpsins mun taka talsverðan tíma. Því er lagt til að kveðið verði í bráðabirgðaákvæði á um
heimild til aksturs á vegslóðum sem uppfylla tiltekin skilyrði þangað til kortagrunnur fyrir

viðkomandi landsvæði, þ.e. miðhálandið eða láglandi, verður gefinn út. Þessir vegslóðar verða að vera greinilegir og að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja. Með þessu er ljóst að óheimilt er að mynda nýja slóða út um landið og aka ógreinilega slóða sem ekki eru almennt ætlaðir til aksturs vélknúinna ökutækja. Settir eru tímafrestir vegna vinnu við kortagrunninn, annars vegar er kveðið á um frest fyrir starfshópa til að skila tillögum sínum til ráðherra og hins vegar um fresti til að ljúka gerð beggja áfanga kortagrunnsins sjálfs, þ.e. um vegi og vegslóða innan miðhálandislínunnar annars vegar og á láglandi hins vegar.

Um 2. tölul. Hér er mælt fyrir um útgáfu fyrstu náttúruminjaskrár, verði frumvarp þetta að lögum, en lagt er til að ráðherra skuli eigi síðar en 2015 gefa hana út. Einnig er mælt fyrir um gildi náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlunar sem unnin hefur verið samkvæmt gildandi lögum eftir að ný lög taka gildi. Þannig er gert ráð fyrir að gildandi náttúruminjaskrá skuli halda gildi sínu þar til ný skrá hefur verið gefin út og að um minjar á henni, aðrar en þær sem friðlýstar eru, fari samkvæmt ákvæðum frumvarpsins um minjar á C-hluta náttúruminjaskrár. Í 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða er mælt fyrir um endurmat verndargildis minja á skránni og skal því lokið fyrir lok árs 2020. Kveðið er á um heimild ráðherra til að friðlýsa og friða náttúruminjar sem teknar hafa verið á náttúruverndaráætlun, sbr. 1. mgr. 65. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, sem Alþingi hefur staðfest, þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 2. mgr. 38. gr.

Um 3. tölul. Í hvítbók er bent á nauðsyn þess að skipulega verði farið yfir ákvæði í gildandi friðlýsingum hér á landi m.a. til þess að meta hvernig markmið þeirra samræmist endurskoðaðri flokkun friðlýstra svæða samkvæmt nýjum lögum, sjá kafla 14.8.2. Einnig kemur fram að markmið friðlýsinga sé ekki alltaf sett fram með skýrum hætti í auglýsingum og þörf kunni að vera á að skýra betur forsendur ýmissa friðlýsinga og markmið. Í einhverjum tilvikum gæti endurmat leitt í ljós að ástæða væri til að fella niður friðlýsingu ef forsendur hennar eru ekki lengur fyrir hendi. Í 3. tölul. er kveðið á um slíka endurskoðun og henni jafnframt sett tímamörk. Ákvæði frumvarpsins kalla einnig á heildarendurskoðun gildandi náttúruminjaskrár (sjöundu útgáfu 1996). Í kafla 16.3.6 í hvítbók er bent á nauðsyn þess að endurmeta verndargildi þeirra minja sem nú eru í skránni. Er m.a. vísað til þess að mat á verndargildi svæða hafi breyst með aukinni þekkingu og að rannsóknir kunni að hafa leitt í ljós að einhver svæði í skránni hafi ekki verndargildi þó að þau hafi einhvern tíma verið talin hafa það. Það er þó áreittað að nýjar rannsóknir staðfesti í flestum tilvikum verndargildi svæða á náttúruminjaskrá þótt eitthvert misræmi kunni að vera að því er varðar mörk þeirra. Þar sem vinna við endurmat verndargildis er afar umfangsmikil er ekki gert ráð fyrir að verkefninu verði lokið samhliða undirbúningi að fyrstu endurskoðun náttúruminjaskrár samkvæmt frumvarpinu. Er lagt til að stefnt verði að því að ljúka þessum verkefnum eigi síðar en í árslok 2020.

Um 4. tölul. Í 1. mgr. 81. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að tillaga að umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði liggi fyrir innan tólf mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Verndaráætlanir hafa ekki verið gerðar nema fyrir fáein náttúruverndarsvæði á Íslandi. Það er því ljóst að mikið verk er óunnið í þessum efnum enda þótt skyldan til þess að gera umsýsluáætlanir sé samkvæmt frumvarpinu einskorðuð við friðlýst svæði. Hér er lagt til að sett verði tímamörk fyrir vinnu við gerð umsýsluáætlana fyrir svæði sem friðlýst hafa verið á grundvelli eldri laga. Er gert ráð fyrir að verkinu verði lokið eigi síðar en tíu árum frá gildistöku laganna.

Fylgiskjal I.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:

**Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga
skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga metið forsendur kostnaðaráhrifa frumvarps til laga um náttúruvernd. Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun laga nr. 44/1999, um náttúruvernd. Markmið frumvarpsins er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þetta er í samræmi við meginstefnu hvítbókar um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Frumvarpið miðar einnig að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða. Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. júlí 2013.

Kostnaðaráhrif frumvarpsins á sveitarfélög eru helst þau að skv. 15. gr. er hlutverk náttúruverndarnefnda sveitarfélaga aukið verulega miðað við hlutverk þeirra samkvæmt gildandi lögum nr. 44/1999. Meginbreytingin er sú að nefndunum er nú einnig gert að fylgjast með ástandi náttúrunnar og þróun, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga eins og segir í frumvarpinu. Verði þær varar við eitthvað sem nauðsynlegt er að bregðast við skulu þær tilkynna það viðeigandi stofnunum. Geta nefndirnar einnig gert tillögur um aðgerðir í þágu náttúruverndar til sveitarstjórna, Umhverfisstofnunar, Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins. Í öðru lagi er umsagnarhlutverk náttúruverndarnefndanna aukið og skulu þær veita umsagnir, sbr. 37. gr., um veitingu leyfa til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið í C-hluta náttúruminjaskrár og veita umsögn ef veita á undanþágu skv. 57. gr. vegna framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis sem hefur í för með sér röskun á vistkerfum eða jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. 57. gr. Gæti umsagnarhlutverk náttúruverndarnefnda hér aukist að einhverju leyti frá 37. gr. gildandi laga þar sem leyfisveitingum gæti hugsanlega fjölgað. Einnig skulu náttúruverndarnefndirnar veita umsögn vegna undanþága frá ákvæðum um auglýsingar um friðun, sbr. 60. gr., og veita umsögn við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana eða vegna verulegra breytinga á þeim, sbr. 68. gr. laganna. Umsagnarhlutverkið skv. 68. gr. er þó að öllu leyti óbreytt frá gildandi lögum. Í 34. gr. er kveðið á um að leita skuli eftir ábendingum frá náttúruverndarnefndum við gerð tillögu um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun (B-hluta) þegar verið er að endurskoða náttúruminjaskrána. Gert er ráð fyrir að framkvæmdaáætlun taki við af náttúruverndaráætlun samkvæmt núgildandi lögum, en þar er kveðið á um samráð við nefndirnar við gerð hennar.

Einnig er áætlað að kostnaður vegna námskeiðahalds um náttúruverndarlög og hlutverk náttúruverndarnefnda fyrir fulltrúa náttúruverndarnefnda skv. 15. gr. nemi um 7 m.kr. á fjögurra ára fresti sem skiptist niður á sveitarfélögin.

Töluverð óvissa er um hversu mikinn kostnaðarauka frumvarpið hefur í för með sér hjá sveitarfélögunum vegna aukins hlutverks náttúruverndarnefnda sveitarfélaga. Þar hefur m.a. áhrif í hve miklum mæli sveitarfélögin sameinast um rekstur náttúruverndarnefndanna, hversu margir fulltrúar verða skipaðir í nefndirnar, sem og hvort og þá hve mikil fjölgun verður á fundum nefndanna vegna tilkomu laganna. Ætla má að kostnaðaraukning sveitarfélaganna í heild sinni nemi á bilinu 20–50 m.kr. vegna ákvæða laganna.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að kostnaðaraukinn sem 15. gr frumvarpsins hafi í för með sér kunnri að verða mun hærri en fram kemur í umsögn ráðuneytisins ef frumvarpið verði samþykkt óbreytt. Í því sambandi bendir sambandið á að sveitarfélög kunnri að sjá sig knúin til að ráða starfsmenn til að vinna með nefndunum, svo þeim verði kleift að sinna því viðtæka eftirlitshlutverki sem leiði af frumvarpinu, þ.e. að fylgjast með ástandi náttúrunnar og þróun, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga eins og segir í frumvarpinu.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd.

Með frumvarpi þessu er lögð fram tillaga að nýrri og heildstæðri löggjöf um náttúruvernd. Meginmarkmið laganna er að vernda fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða og er ætlað að skerpa á skyldum almennings til að ganga vel um náttúru landsins og sýna varúð svo henni verði ekki spillt og jafnframt að virða hagsmuni landeigenda og réttihafa lands. Við samningu frumvarpsins hefur verið litið til norrænnar löggjafar um náttúruvernd, einkum nýlegra norskra laga um fjölbreytni náttúrunnar. Frumvarpinu, verði það að lögum, er ætlað að leysa af hólmi lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, og er það meira að umfangi en gildandi lög. Einnig eru lagðar til breytingar á vatnalögum, nr. 15/1923, lögum um innflutning dýra, nr. 54/1990, lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, lögum um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, nr. 61/1992, lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, lögum um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002, lögum um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005, lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, skipulagslögum, nr. 123/2010, lögum um verndar- og orkunýtingar-áætlun, nr. 48/2011, og lögum um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu sem fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð svo nokkru nemi varða einkum starfsemi Umhverfisstofnunar, Landmælinga Íslands og Náttúrufræðistofnunar Íslands sem og starfsemi umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Umhverfisstofnun.

Helstu ákvæði frumvarpsins sem varða eftirlit með framkvæmd laganna, leyfisveitingar og umsagnir Umhverfisstofnunar eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að takmarka eða banna umferð um vötn ef nauðsynlegt þykir til verndar náttúru eða lífríki en slíkar ákvarðanir skulu vera háðar staðfestingu ráðherra. Í öðru lagi er skert á ákvæði varðandi undanþágur frá banni á akstri vélknúinna ökutækja utan vega og tillögur stofnunarinnar til ráðherra þar að lútandi. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að ráðherra leiti umsagnar stofnunarinnar og fleiri aðila á áhrifum afnáms eða breytingar friðlýsingar

áður en ákvörðun er tekin. Í fjórða lagi er gert ráð fyrir að umsagnarhlutverk um leyfi til framkvæmda sem fela í sér röskun náttúruyfyrirbæra færist frá Umhverfisstofnun til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Í fimmta lagi er mælt fyrir rétti landeiganda eða réttshafa til að sækja um undanþágu til ráðherra frá ákvæðum auglýsingar um friðun en ráðherra skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar. Í sjötta lagi er lagt til að stofnuninni verði veitt heimild, að fenginni umsögn sérfræðinganefndar, til að grípa til aðgerða við að koma böndum á og hefta útbreiðslu framandi lífvera sem ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi áhrif á lífríkið. Í sjöunda lagi er kveðið á um heimild stofnunarinnar til skyndilokunar svæða eða takmörkunar umferðar ef sérstakar aðstæður skapast þar sem veruleg hættu er á tjóni. Gert er ráð fyrir að birta skuli ákvörðunina í dagblöðum, útvarpi og á vefsíðum Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar. Í áttunda lagi er ákvæði um að Umhverfisstofnun sé heimilt að krefjast með skriflegri áskorun að útgefendur vegakorta hætti dreifingu vegakorta sem ekki eru í samræmi við kortagrunn um vegi og vegslóða sem heimilt er að aka um á vélknúnum ökutækjum og beita dagsektum verði útgefendur ekki við áskoruninni innan tilskilins frests sem og innkalla þau frá dreifingaradílum. Í níunda lagi er lagt til að stofnuninni verði veitt heimild til að banna tínslu einstakra tegunda, svo sem berja, sveppa, fjallagrása, jurta og fjörugróðurs, eða á afmörkuðum svæðum vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu. Í tíunda lagi er skerpt á ákvæði um hvernig vali náttúruminja á náttúruminjaskrá skuli háttað. Fjallað er um val minja í B-hluta framkvæmdaáætlunar og er þar lögð áhersla á það meginmarkmið að byggja upp skipulagt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið frumvarpsins náist. Í nágildandi náttúruverndarlögum eru þegar ákvæði um náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá en hér er um breyttar áherslur að ræða við val náttúruminja og gerð áætlunar. Í ellefta lagi er gert ráð fyrir að ráðherra leggi fram tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá á fimm ára fresti í samræmi við fyrri lög og skal Umhverfisstofnun annast kynningu á þeim þætti hennar sem snýr að framkvæmdaáætlun og nýskráningu C-hluta. Að lokinni kynningu skal stofnunin taka saman umsögn og skila henni til ráðherra. Í tólfta lagi er gert ráð fyrir víðara gildissviði heimilda og ítarlegri útfærslu á úrræðum yfirvalda til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna, m.a. með þvingunarúrræðum og refsiviðurlögum. Öll framangreind ákvæði eiga það sammerkt að eiga sér nú þegar stöð í gildandi lögum en breyting þeirra felst fyrst og fremst í frekari skilgreiningum og ítarlegri útfærslu á ákvæðum nágildandi laga. Því verður ekki séð að hér sé í teljandi mæli um ný verkefni að ræða hjá Umhverfisstofnun heldur er í flestum tilfellum eingöngu um lítils háttar aukningu í umfangi verkefna að ræða, svo sem við gerð umsagna. Gera má ráð fyrir að slík verkefni séu hluti af núverandi stjórnsýsluverkefnum í samræmi við hlutverk stofnunarinnar sem ættu að rúmast innan gildandi fjárheimilda hennar.

Í frumvarpinu eru þau nýmæli að landinu verði skipt í náttúruverndarumdæmi en ráðherra skal í reglugerð kveða á um fjölda umdæmanna að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar. Gengið er út frá því að fyrstu árin verði umdæmin ekki fleiri en tvö en stofnunin gerir ráð fyrir að þau gætu orðið allt að sjö síðar meir. Gert er ráð fyrir að yfir hverju umdæmi starfi umdæmislandverðir en þær stöður verða nýjar hjá stofnuninni. Umdæmislandvörðum er ætlað að skipuleggja starfsemi landvarða hver í sínu umdæmi og hafa umsjón með þeim, sem og að sinna eftirliti í umboði Umhverfisstofnunar. Gert er ráð fyrir að kostnaður á ári vegna þessa, þ.e. fyrir laun, leigu á húsnæði og rekstur á bíl, verði 23 m.kr. ef miðað er við tvö náttúruverndarumdæmi. Ef umdæmin verða sjö talsins mætti áætla að heildarkostnaður yrði um 80,5 m.kr. ári.

Kveðið er á um það í frumvarpinu að Umhverfisstofnun eigi að sjá til þess að í boði verði námskeið um náttúruverndarlög og hlutverk náttúruverndarnefnda fyrir fulltrúa nefndanna að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Hér er um nýmæli að ræða miðað við fyrri lög og er kostnaður við námskeiðahaldið áætlaður um 7 m.kr. sem fellur þá til á fjögurra ára fresti. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin greiði námskeiðsgjöld til stofnunarinnar fyrir fulltrúa sína og því ætti þetta ekki að hafa áhrif á afkomu hennar.

Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun beri ábyrgð á því að gerð verði umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði. Í núgildandi náttúruverndarlögum er notað orðið verndaráætlun í stað umsýsluáætlunar en umsýsluáætlun felur í sér ítarlegri ákvæði og tekur til margvíslegri þátta, þar á meðal aðgerða og framkvæmda í samræmi við markmið friðlýsingar. Núverandi verndaráætlanir eru einungis til fyrir fáein svæði á landinu og gert er ráð fyrir að vinna þurfi 100 áætlanir innan tíu ára og að því verki verði lokið fyrir 1. júlí 2023. Gert er ráð fyrir að umdæmislandverðir komi að þessari vinnu en að bæta þurfi við einum starfsmanni þannig að áætlunum verði lokið á tilsettum tíma og er kostnaður vegna þessa áætlaður um 9 m.kr. á ári.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að innheimta gjöld fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt náttúruverndarlögum og þær undanþágur sem hún veitir. Leyfisgjald skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda og má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins. Ekki liggja fyrir neinar forsendur til að áætla væntanlegar tekjur á móti kostnaði Umhverfisstofnunar við útgáfu leyfa og veitingu undanþága en talið er að þær verði óverulegar.

Samanlagt má því ætla að frumvarpið feli í sér að á næsta ári aukist útgjöld Umhverfisstofnunar sem nemur um 32 m.kr. á ársgrunni, einkum vegna þriggja nýrra starfa. Fari hins vegar svo að umdæmislandvörðum verði fjölgað í sjö eins og gæti orðið raunin í framtíðinni má vænta þess að útgjöld stofnunarinnar aukist um 57,5 m.kr. til viðbótar. Er hér ekki tekið tillit til útgjalda og tekna vegna námskeiðahalds sem stofnuninni er ætlað að standa fyrir að afloknum sveitarstjórnarkosningum hverju sinni eða tekna vegna leyfis og undanþáguheimilda sem stofnuninni verður heimilt að veita.

Landmælingar Íslands.

Í frumvarpinu er kveðið á um gerð kortagrunns Íslands þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar þar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Lagt er til að upplýsingar úr kortagrunninum verði veittar án endurgjalds og er Landmælingum Íslands ætlað að sjá til þess að þær séu aðgengilegar. Útgefendur vegakorta skulu sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við grunninn. Þegar er til gagnagrunnur sem veittar eru upplýsingar úr gegn gjaldi en hér er um að ræða endurbætur á honum og aðlögun hans að nýjum gögnum til að gera hann hæfan til almennrar dreifingar. Samkvæmt upplýsingum frá Landmælingum Íslands er kortlagning og merking vega og vegslóða viðvarandi verkefni. Hvort tveggja er að langt er í land með að kortleggja alla slóða á landinu og að þeir taka breytingum sem skrá þarf, bæði af náttúrulegum ástæðum og af mannavöldum. Lausleg áætlun gerir ráð fyrir að heildarkortlagning og merking í fyrstu umferð taki u.þ.b. tíu ár en að þeim tíma loknum taki við viðhald grunnsins. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið áætlar að útgjöld Landmælinga Íslands við gerð kortagrunnsins verði 12 m.kr. á ári vegna kostnaðar við viðhald og þróun gagnagrunns og birtingu gagnagrunnsins, 6 m.kr. vegna tekjutaps vegna gjaldfrelsis grunnsins og að á fyrsta árinu bætist við það stofnkostnaður að upphæð 4 m.kr. Í þessu sambandi má þó benda á að gerð, viðhald og miðlun upplýsinga á stafrænu formi um vegi og sam-

göngur er nú þegar hluti af starfsskyldum Landmælinga Íslands og þarf því umhverfis- og auðlindaráðuneytið og stofnunin að forgangsraða innan síns útgjaldaramma ef talin er þörf á því að gera breyttar útgáfur af slíkum gagnagrunnum og upplýsingamiðlun úr þeim.

Náttúrufræðistofnun Íslands.

Í frumvarpinu eru ákvæði sem varða starfsemi Náttúrufræðistofnunar Íslands en þau helstu sem hafa áhrif á starfsemi stofnunarinnar eru eftirfarandi: Kveðið er á um sérstakt fagråd sem skal vera Náttúrufræðistofnun Íslands til ráðgjafar vegna tillögu um minjar á náttúruminjaskrá. Ráðið verði skipað átta fulltrúum, Umhverfisstofnun, Skógrækt ríkisins, Veiðimálastofnun, Hafrannsóknastofnunin, Fornleifavernd ríkisins, Samtök náttúrustofa og náttúru- og umhverfis-verndarsamtök tilnefna einn fulltrúa hver. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar. Gert er ráð fyrir að tilnefningaraðilar beri kostnað af setu nefndarmanna sinna og er því ekki um verulegan útgjaldaauka að ræða fyrir þær. Einnig er þess getið í frumvarpinu að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og geri tillögu til ráðherra í samráði við fagråd náttúruminjaskrár, m.a. um nýskráningar og tillögu um minjar sem ástæða er til að setja á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Kveðið er á um að Náttúrufræðistofnun skuli leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum. Þarf Náttúrufræðistofnun að koma upp og viðhalda sérstökum gagnagrunni fyrir náttúruminjaskrá.

Gert er ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli halda skrár yfir náttúruvirkbærni önnur en birkiskóga en Skógrækt ríkisins heldur skrá yfir þá.

Samkvæmt frumvarpinu skal Náttúrufræðistofnun Íslands bera ábyrgð á vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Skal stofnunin vinna heildstæða áætlun um vöktun fyrir lykilþætti í íslenskri náttúru og skipuleggja framkvæmd hennar.

Umsagnarhlutverk stofnunarinnar mun aukast við fyrirhugaða lagasetningu vegna aukinna verkefna hjá fulltrúa stofnunarinnar í sérfræðinganefnd sem skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar en gert er ráð fyrir að kostnaðurinn vegna þessa verði óverulegur fyrir stofnunina. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að framangreind verkefni, svo sem kerfisbundin skráning á einstökum þáttum íslenskrar náttúru, gerð og útgáfa korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda, og miðlun þekkingar um íslenska náttúru, er nú þegar hluti af starfsskyldum Náttúrufræðistofnunar Íslands og því ætti ekki að vera um að ræða verulega aukningu á kostnaði stofnunarinnar. Hins vegar má gera ráð fyrir að einhver ný útgjöld séu fólgin í áætlanagerð um vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru og við sjálfa vöktunina og auknu umfangi annarra stjórnsýsluverkefna sem nemur einu stöðugildi eða um 9 m.kr. á ári.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir ráðgjafarnefnd náttúruminjaskrár til fimm ára í senn en hlutverk hennar er að vera ráðherra til ráðgjafar um gerð framkvæmdaáætlunar (B-hluta) náttúruminjaskrár. Skal nefndin skipuð sjö fulltrúum og jafnmörgum til vara. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir þrjá fulltrúa en Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og það ráðuneyti sem fer með atvinnumál og jarðrænar auðlindir, skipa einn fulltrúa hver. Ráðherra skipar formann án tilnefningar. Tilnefningaraðilar bera kostnað af setu nefndarmanna sinna og er því ekki ástæða til að ætla að teljandi kostnaður hljóti af nefndinni.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi 1. janúar 2012 skal leggja fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga mat á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarpa áður en þau eru afgreidd

úr ríkisstjórn og lögð fram á Alþingi. Samkvæmt mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins ríkir óvissa um kostnaðaráhrif frumvarpsins á sveitarfélögin en gert er ráð fyrir auknu samráði við þau í frumvarpinu. Talið er að kostnaður þeirra í heild vegna ákvæða frumvarpsins geti numið 20–50 m.kr. á ári.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, öðlist gildi 1. júlí 2013.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er reiknað með að útgjöld ríkissjóðs aukist um 24 m.kr. á síðari helmingi ársins 2013 en um 48 m.kr. árin eftir það og að þau gætu aukist um allt að 105,5 m.kr. á ári verði náttúruverndarumdæmum fjölgað í sjö. Á móti má gera ráð fyrir 7 m.kr. gjaldtöku vegna námskeiðahalds. Að auki er tekjutap áætlað um 6 m.kr. vegna gjaldfrjáls aðgangs að landfræðilegum upplýsingum Landmælinga Íslands. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að gjaldfrelsi upplýsinga sem þessara þarf að skoða í stærra samhengi þar sem metin yrðu fjárhagsáhrif þess ef tekin yrði upp sú stefna almennt hjá ríkinu að afnot af opinberum upplýsingum, sem hafa verið framleiddar með umtalsverðum tilkostnaði af hálfu hins opinbera, verði gjaldfrjáls. Ráðuneytið telur að fylgja verði einni stefnu í þessum efnum þar sem einstakar stofnanir og ríkissjóður í heild gætu orðið af verulegum tekjum að öðrum kosti, svo sem vegna sambærilegrar sölu á upplýsingum frá Veðurstofunni, Hagstofunni, Þjóðskrá, ríkisskattstjóra o.fl. Hvorki er gert ráð fyrir þessum auknu útgjöldum í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2013 né í langtímaáætlun um ríkisfjármálin og mun afkoma ríkissjóðs því að öðru óbreyttu verða lakari sem þeim nemur verði frumvarpið samþykkt.