

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).
145. löggjafarþing 2015-2016, þskj. 140, 140. mál.

Til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis

Ég átti þátt í undirbúningi frumvarps þess sem varð að lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 (hér eftir nvl.) og langar að koma á framfæri nokkrum athugasemdum við fyrirbyggjandi frumvarp (hér eftir frumvarpið) um breytingar á þeim lögum. Vegna anna og skamms umsagnarfrests hef ég ekki tækifæri til að fjalla um allar greinar frumvarpsins en mun einkum beina sjónum að 2. gr. um breytingar á varúðarreglu í 9. gr. laganna enda tel ég að breytingartillagan byggi á nokkrum misskilningi um túlkun lagagreinarinnar. Einnig mun ég víkja stuttlega að reglum um almannarétt í ljósi mikillar fjölgunar ferðamanna á allra síðustu árum svo og tveimur öðrum ákvæðum frumvarpsins sem ég tel sérstaka ástæðu til að skoða nánar.

Varúðarreglan

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um tvenns konar breytingar á efni 9. gr. nvl. Annars vegar er gildissvið reglunnar þrengt verulega og hins vegar er bætt við málsgrein sem samkvæmt skýringum við greinina á að skýra nánar hvenær varúðarreglan eigi við og koma í veg fyrir réttaróvissu.

Gildissvið

Ljóst er að þrenging gildissviðs varúðarreglunnar dregur mjög úr vægi hennar. Verði frumvarpið að lögum mun reglan eingöngu að taka til stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru á grundvelli náttúruverndarlaganna sjálfra. Þetta þýðir að flestar mikilvægustu ákvarðanir sem áhrif hafa á náttúru Íslands, t.d. um veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa, virkjunarleyfa og annarra leyfa til nýtingar auðlinda o.fl., eru dregnar undan gildissviði reglunnar. Á næstu dögum mun væntanlega verða kynnt fyrir Alþingismönnum tillaga stjórnarskrárnefndar að stjórnarskrárákvæði um umhverfi og náttúru. Ég hvet nefndarmenn að íhuga sérstaklega hvort þrenging gildissviðs varúðarreglunnar í náttúruverndarlögum samræmist þeirri stefnu sem sú tillaga endurspeglar.

Ég tel í sambandi við gildissvið varúðarreglunnar rétt að benda á að villandi upplýsingar eru um það í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpinu þar sem taldar eru upp ákvarðanir sem falla munu undir regluna eftir breytinguna sem í greininni felst. Þar er m.a. tiltekið ákvæði 3. mgr. 57. gr.¹ nvl. sem kveður á um að „skýlt [sé] að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér röskun [á vistkerfum og jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar]“. Ákvarðanir um framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi eru teknar á grundvelli skipulagslaga og mannvirkjalaga, svo sem áréttað er í ákvæðinu, og munu því ekki falla undir gildissvið varúðarreglunnar svo sem það er ákvarðað í frumvarpinu. Þarna er því ekki rétt með farið.

Framkvæmd varúðarreglu

Eins og áður segir er í frumvarpinu lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 9. gr. nvl. Hún felur í sér fyrirmæli til ráðherra um að setja í reglugerð nánari ákvæði til að „koma varúðarreglu 1. mgr. til framkvæmdar“. Í reglugerðinni á að setja „ákvæði um þær kröfur sem ber að gera um gæði upplýsinga

¹ Greinanúmer nvl. sem vísað er til í textanum miðast við lögin eins og þau voru samþykkt en ekki þau breyttu númer sem frumvarpið kveður á um.

[...] sem varða vísindalega vissu eða óvissu, þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir skv. 1. mgr.“, „ábyrgð framkvæmdaraðila (umsækjanda) á að afla upplýsinga og greiða fyrir þær“, „sérstaka matsferla sem framkvæmdaraðila (umsækjanda) ber að beita til þess að meta með nægilegri vissu hvaða áhrif stjórnvaldsákvörðun skv. 1. mgr. hefur á náttúruna“ og það „hvernig og í hvaða tilvikum stjórnvald skuli meta saman efnahagslegan ávinning og hættu á umtalsverðum neikvæðum afleiðingum þegar teknar stjórnvaldsákvæðanir skv. 1. mgr.“.

Í ákvæðinu er ítrekað vísað til stjórnvaldsákvæðana „sem teknar eru samkvæmt 1. mgr.“. Skilja mátti orðalagið svo að ákvæðið veiti heimild til töku stjórnvaldsákvæðana. Svo er ekki. Ákvæði 9. gr. felur ekki í sér neina slíka heimild og því verða ekki teknar neinar stjórnvaldsákvæðanir á grundvelli hennar. Orðalagið er hér ónákvæmt að mínu mati.

Við framsetningu þessa nýja ákvæðis sem ætlað er að verði 2. mgr. 9. gr. hefur að mínum dómi ekki verið gætt nægjanlega að samhengi 9. gr. nvl. við aðrar greinar II. kafla laganna. Ég mun hér fjalla nánar um þetta.

Almennt um II. kafla nvl.

II. kafli nvl. hefur að geyma viðmið og meginreglur sem beint er að stjórnvöldum (þetta á þó ekki við um 6. og 11. gr.). Í 7. gr. nvl. er gildissvið meginreglnanna í 8. til 11. gr. ákvarðað og þar er einnig mælt fyrir um þær skyldur sem af greinunum hljóta. Ákvæði 8., 9. og 10. gr. leggja tilteknar skyldur á *stjórnvöld*. Þessar greinar fela ekki í sér skyldur fyrir einstaklinga eða lögaðila (nema að vissu leyti félög í eigu hins opinbera, sbr. lokamálslið 7. gr.).

8. gr. nvl.

Í 8. gr. er kveðið á um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Þar er fjallað um skyldu stjórnvalda til að byggja ákvarðanir sem varða náttúruna eins og kostur er á vísindalegri þekkingu á tilteknum atriðum sem tengjast beint verndarmarkmiðum nvl. Greinin tengist sérstaklega því markmiði laganna að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags, sbr. 1. másl. 1. mgr. 1. gr. Eins og fram kemur í skýringum við 8. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2013 er regla 8. gr. ekki eðlisólík rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga en felur í sér sértækari kröfur. Einnig kemur fram að greinin vísi fyrst og fremst til fyrirliggjandi þekkingar og geri því ekki kröfu um sérstakar rannsóknir nema algjör þekkingarskortur sé á því atriði sem ákvörðun beinist að. Krafa um þekkingu er nánar afmörkuð í 3. másl. 8. gr.

Ákvæði 8. gr. er lyklatríði í þeirri stefnu nvl. að gera auknar kröfur um vandaða málsmeðferð stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á náttúru Íslands. Í þessu skyni er í ýmsum ákvæðum nvl. gerð krafa um að afla sé umsagna fagstofnana áður en ákvarðanir eru teknar, bæði ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli nvl. sjálfra eða á grundvelli annarra laga, einkum skipulagslaga og mannvirkjalaga.² Hér gegnir Náttúrufræðistofnun Íslands sérstaklega veigamiklu hlutverki. Skyldan til að afla umsagna fagstofnana á að stuðla að ofangreint markmið náist og ættu umsagnirnar í flestum tilvikum að nægja til að leiða fram fullnægjandi upplýsingar um þau atriði sem 8. gr. tiltekur. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013 kemur fram að á undanförunum árum hafi verið unnið mikið starf við uppbyggingu gagnasafns um náttúru Íslands og gert sé ráð fyrir að þeirri vinnu verði fram haldið. Lögð verði áhersla á að gagnasafn verði aðgengilegt svo auðvelt verði fyrir stjórnvöld að nálgast þær upplýsingar sem þeim eru nauðsynlegar til að uppfylla skyldur laganna.

² Helstu ákvæði nvl. sem kveða á um skyldu til að leita umsagnar eru 3. mgr. 37. gr., 1. mgr. 41. gr., 2. mgr. 44. gr., 1. mgr. 53. gr., 3. mgr. 57. gr., 3. mgr. 59. gr., 60. gr., 2. mgr. 62. gr., 3. mgr. 63. gr., 4. mgr. 64. gr., 1. mgr. 67. gr.

Ástæða er til að áréttu og vekja á því sérstaka athygli að 8. gr. nvl. felur sjálf ekki í sér skyldu fyrir einstaklinga eða lögaðila til að afla upplýsinga. Slík skylda kann hins vegar að leiða af öðrum lögum. Hér er fyrst að nefna lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og fyrirmæli þeirra, einkum um frummatsskýrslu, sbr. 9. gr. laganna. Í ýmsum lögum eru sérstök fyrirmæli um upplýsingaöflun framkvæmda- eða umsóknaraðila, oft í tengslum við umsókn um leyfi. Að því er varðar stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli náttúruverndarlaga sérstaklega má nefna 63. og 64. gr. þar sem kveðið er á um áhættumat sem umsækjandi um leyfi til innflutnings eða dreifingar lifandi framandi lífvera skal afla. Einnig 2. mgr. 41. gr. þar sem kveðið er á um að umsókn um undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar skuli fylgja greinargerð um áhrif fyrirhugaðra athafna eða framkvæmdar á verndargildi náttúruminjanna. Af ákvæðum annarra laga má, auk laga um mat á umhverfisáhrifum, t.d. nefna 11. og 16. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og 33. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006.

Hér hefur verið fjallað í nokkuð löngu máli um 8. gr. nvl. og helgast það af því að 9. gr. laganna um varúðarregluna tengist henni beint og verður ekki skýrð án þess að tekið sé mið af þeim tengslum.

9. gr. nvl.

Fyrirmæli 9. gr. nvl. eiga við þegar upplýsingaöflun hefur leitt í ljós að ekki liggur fyrir nægileg vitneskja um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar eða starfsemi. Hún tekur því við þar sem 8. gr. sleppir. Ef fyrir liggur nægileg þekking eða víska um afleiðingar ákvörðunar verður varúðarreglunni ekki beitt, jafnvel þótt afleiðingar ákvörðunarinnar kunni að vera alvarlegar. Þá ber stjórnvaldi einfaldlega að vega og meta mikilvægi ákvörðunar í ljósi neikvæðra afleiðinga hennar, eftir atvikum að teknu tilliti til mögulegra mótvægisáðgerða.

Ákvæði 1. málsl. 9. gr. leggur þá skyldu á stjórnvöld að bregðast við því *ef óvíska er um áhrif ákvörðunar á náttúruna* og leitast við að koma í veg fyrir *mögulegt og verulegt tjón* á náttúruverðmætum. Skyldan til viðbragða á eingöngu við ef möguleiki er á verulegu tjóni. Mat á því hvað telst verulegt tjón veltur á ýmsum þáttum, t.d. hversu mikil breyting er hætt við að verði á vistkerfum, hvort áhrifin yrðu varanleg og hvort tegundum á valista sé ógnað. Ákvæðið er að þessu leyti býsna matskennt en í samræmi við 8. gr. verður að gera kröfu um að mat um þessi atriði byggji á þeim vísindalegu gögnum sem til staðar eru enda þótt þau séu ekki nægjanleg til að segja með nokkurri vissu fyrir um afleiðingar ákvörðunar.

Viðbrögð stjórnvalda við þessum aðstæðum fara fyrst og fremst eftir þeim lögum sem ákvörðunin grundvallast á. Stjórnvöld kunna að hafa heimild til að setja skilyrði fyrir leyfi til að draga úr neikvæðum áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar, sbr. t.d. 2. mgr. 41. gr., 5. mgr. 57. gr., 3. mgr. 63. gr. og 4. mgr. 64. gr. nvl. Einnig má nefna 3. mgr. 14. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Ákvæði 9. gr. felur sjálft ekki í sér slíkar heimildir. Í einhverjum tilvikum kunna stjórnvöld að komast að þeirri niðurstöðu að óvissan sem uppi er og hættan á verulegu tjóni kalli á að umsókn sé hafnað.

Tillaga frumvarpsins um nýja málsgrein í 9. gr.

Þegar framangreint er haft í huga er erfitt að skilja hvert verið er að stefna með þeirri tillögu sem felst í 2. gr. frumvarps þess sem hér er fjallað um. Sú útfærsla sem tillagan felur í sér virðist byggja á nokkrum misskilningi um inntak og eðli 9. gr. sem og annarra greina í II. kafla náttúruverndarlaga. Athugasemdir við greinina í fyrirliggjandi frumvarpi má skilja svo að gengið sé út frá því að 9. gr. feli í í sér skyldu til upplýsingaöflunar og að hún leggi skyldur á einstaklinga og lögaðila. Þetta er ekki rétt eins og rakið er hér að framan.

Það er 8. gr. nvl. sem felur í sér fyrirmæli um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og gerir kröfur til *stjórnvalda* um að leggja traustan grunn að ákvarðanatöku sinni. Sú skylda er útfærð í ýmsum ákvæðum nvl. (og annarra laga) með fyrirmælum um að skylt sé að afla umsagnar fagstofnana. Hvorki 8. né 9. gr.

felur í sér skyldu fyrir einstaklinga og lögaðila til að afla upplýsinga en slík skylda kann að leiða af öðrum ákvæðum nvl. eða ákvæðum annarra laga eins og lýst er hér að framan.

Þegar tillagan í 2. gr. frumvarpsins er skoðuð blasir við að með henni er ráðherra falið *afar víðtækt vald* til að leggja slíkar skyldur á einstaklinga og lögaðila. Engin grein er gerð fyrir því í athugasemdum við greinina hvernig samspili hennar við önnur lagaákvæði, sem kveða á um slíkar skyldur, sé háttað. Auk þessa er ráðherra fengið óheft vald til að ákveða kröfur um gæði upplýsinga sem afla skal og virðist það valdframsaf í mótsögn við meginregluna í 8. gr. Auk þess er ákvæði d-liðar nýju málsgreinarinnar að mínu mati illskiljanlegt þegar tekið er mið af efni 1. mgr. 9. gr. og samspili hennar við 8. gr.

Telji löggjafinn að kveða þurfi á um auknar eða skýrari skyldur einstaklinga og lögaðila til að afla og leggja fram upplýsingar og greiða fyrir þær þarf að gera það í lögum. Eðlilegt er að gera það í þeim lögum sem veita heimild til töku þeirra ákvarðana sem kalla á slíka upplýsingagjöf. Þar væri jafnframt eðlilegt eftir atvikum að kveða á um þær kröfur sem gerðar eru til gagna sem skylt er að afla. Þær verða að samrýmast því meginjónarmiði sem fram kemur í 8. gr. nvl. Það að setja um þessar skyldur opið lagaákvæði sem leggur óheft ákvörðunarvald í hendur ráðherra er ekki rétta leiðin að mínu mati.

Ég hvet umhverfis- og samgöngunefnd til að skoða 2. gr. frumvarpsins gaumgæfilega. Greinin er að mínu mati ekki nægilega vel ígrunduð og virðist byggja, eins og áður segir, á nokkrum misskilningi á efni og inntaki ákvæða II. kafla náttúruverndarlaga.

Almannaréttur

Á þeim árum sem liðin eru frá því frumvarp það er varð að nvl. nr. 60/2013 var í smíðum hefur ferðamönnum sem til Íslands koma fjölgað gríðarlega. Þær aðstæður sem uppi voru fyrir fjórum árum hafa því gjörbreyst. Þetta hlýtur að hafa áhrif á það hagsmunamat sem liggur til grundvallar reglum um almannarétt, einkum um för manna og dvöl á eignarlöndum og heimildir til að hafa náttstað utan skipulagðra tjaldstæða. Að mínu mati hefði verið eðlilegt að endurskoða ákvæði IV. kafla nvl. í ljósi þessara breyttu aðstæðna.

Mikilvægt er að sátt ríki um reglur um umferðar- og dvalarrétt almennings (og þar með erlendra ferðamanna) og að tilhljóðilegt tillit sé tekið til íbúa á og nálægt fjölförnum ferðamannastöðum. Sé þessa ekki gætt kann að skapast togstreita og almenn andstaða við þann mikilvæga rétt sem almannaréttarreglurnar fela í sér. Þetta gæti leitt til vanhugsaðra aðgerða sem vega að sjálfum kjarna þessa réttar. Mikilvægt er því að mínu mati að löggjafinn bregðist tímanlega við breyttum aðstæðum.

Ég bendi í þessu sambandi sérstaklega á 3. mgr. 22. gr. nvl. þar sem fjallað er um heimildir til að nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað. Ég tel að þessa grein þurfi að endurskoða í ljósi þróunar síðustu ára. Að minnsta kosti væri hugsanlegt að ákveða að *í byggð* væri gerð krafa um að fólk notaði skipulögð tjaldstæði fyrir þessi tæki.

Einnig bendi ég á að á fjölförnum ferðamannastöðum í byggð er sums staðar farið að þrengja að friðhelgi heimila heimamanna þar sem fjöldi ferðamanna fer daglega um nánasta umhverfi íbúðarhúsa. Þetta þarf að íhuga og gæti verið gagnlegt að skoða til hliðsjónar 4. kafla dönsku náttúruverndarlaganna³. Þar er að finna ýmis ákvæði sem mæla fyrir um lágmarksfjarlægð frá byggingum, einkum íbúðarhúsum, sem ferðafólk verður að virða þegar það fer um eignarlönd. Fjarlægðin er mismunandi eftir ólíkum svæðum, 50 til 150 metrar. Einnig má geta 2. mgr. 9. gr. norsku útilíflaganna⁴ þar sem kveðið er á um lágmarksfjarlægð, 150 m, frá íbúðarhúsum þegar tjaldað er á óræktuðu landi. Þetta gildir þó að sjálfsögðu ekki þegar um skipulagt tjaldsvæði er að ræða.

³ Naturbeskyttelsesloven, sbr. LBK 951 frá 3. júlí 2013.

⁴ Friluftslöven 1957-06-28-16.

Þriðja atriðið sem ég tel ástæðu til að íhuga eru úrræði landeigenda og réttihafa til að bregðast við ef ferðamenn brjóta gegn umgengnisreglum og valda þeim tjóni og/eða óþægindum. Velta mætti fyrir sér hvort rétt væri að setja í nvl. að minnsta kosti skýra heimild þessara aðila til að vísa fólki burt af landi sínu við þessar aðstæður. Bend má á að slíka heimild er t.d. að finna í 2. mgr. 11. gr. norsku útlífslaganna.⁵

Aðrar athugasemdir

21. gr. frumvarpsins

Í 21. grein er lagt til að ný grein bætist við lög, 40. gr. a. Hún fjallar um framkvæmdir og starfsemi þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Greinin er að mestu sama efnis og 38. gr. gildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999.

Hér virðist mér að ekki hafi verið hugað að ákvæði 3. mgr. 38. gr. nvl. nr. 60/2013. Þar segir að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja séu óheimilar nema samkvæmt undanþágu, sbr. 41. gr. Í 41. gr. er kveðið ítarlega á um málsmeðferð vegna slíkra undanþágubeiðna og settur efnislegur rammi um veitingu slíkra heimilda.

Hin nýja grein sem lögð er til í frumvarpinu skarast því á við þessar greinar. Þetta þarf að athuga betur. Auk þess felur nýja greinin í sér sérstaka heimild til beitingar þvingunarúrræða í stað þess að vísa um það til viðeigandi ákvæða XV. kafla laganna. Það hefði þó verið eðlilegra út frá lagatæknilegu sjónarmiði.

22. gr. frumvarpsins

Í 22. grein er lagt til að felldur verði út 2. málslíður 1. mgr. 42. gr. nvl. Þessi málslíður felur í sér mikilvæga afmörkun þess bótaréttar sem greinin fjallar um. Ég tel að þessa breytingu þurfi að íhuga gaumgæfilega og þá eftir atvikum afmarka nánar hvað getur rúmast innan orðalagsins „fyrirhugaða nýtingu“.

Lokaorð

Ég hef hér að framan fjallað um nokkur atriði fyrirbyggjandi frumvarps og þá einkum í krafti þekkingar minnar á lögfræði og á lögnum sem til stendur að breyta.

Sem borgari þessa lands og náttúruunnandi langar mig auk þess að fara þess á leit við nefndarmenn umhverfis- og samgöngunefndar að þeir skoði vel athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands sem ég tel afar vel ígrundaðar og byggðar á trausti þekkingu, bæði á náttúru Íslands sem og á náttúruvernd og náttúruverndarlögum.

Reykjavík, 8. október 2015

Aagot Vigdís Óskarsdóttir

⁵ Greinin hljóðar svo: „Grunnens eier eller bruker har rett til å vise bort folk som opptrer hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe.“



Akureyri
ÖLL LÍFSINS GÆÐI

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Akureyri, 20. október 2015
2015090249 / 01-106-05

Efni: Frumvarp til laga um náttúruvernd, 140. mál

Umhverfisnefnd hefur á fundi sínum þann 13. október 2015 gert eftirfarandi bókun:

Tekið fyrir erindi frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis dagsett 24. september 2015 sem bæjarráð vísaði til umhverfisnefndar 1. október 2015. Óskað er umsagnar um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál 2015.

Umhverfisnefnd gerir eftirfarandi athugasemdir:

10. gr. liður a: Skýrari greiningu á hvað telst vera "nærri bústöðum".

18. gr. Lagt er til að liður b verði felldur út. Tillagan veitir sveitarfélögunum meiri rétt til að fjalla hvert um sig um sitt svæði.

28. gr. liður a: Verði óbreyttur áfram 10.000 m². Viða má finna votlendissvæði sem ná ekki 20.000 m² en skipta miklu máli fyrir vistkerfi svæðisins.

29. gr. Vantar viðurlög við brotum á greinum XI. kafla laganna.

Umhverfisnefnd telur mikilvægt að bifreiðar sem útbúnar eru með svefnaðstöðu verði með ferðasalerni sem staðalbúnað.

72. gr. gildandi laga. Lagt er til að við greinina bætist: Öll skilti á almannafæri skulu merkt ábyrgðarhafa skiltis svo hægt sé að fá nánari upplýsingar hjá viðkomandi ef þurfa þykir.

Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,

Jón Birgir Gunnlaugsson
forstöðumaður umhverfismála



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 8. október 2015
Tilvísun: 201509-0014

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.)

Alþýðusamband Ísland leggur áherslu á, líkt og í fyrri umsögnum sambandsins um frumvarp til laga um náttúruvernd nr. 60/2013, að breið sátt náist um efnistöð þess þar sem skiptar skoðanir ólíkra hópa samfélagsins koma óhjákvæmilega fram. Lög um náttúruvernd fjalla jafnt um almannarétt og verndun náttúrunnar og er mikilvægt að löggin endurspegli þann samhljóm sem þar þarf að vera.

ASÍ bendir á að mikilvægt er að standa vörð um þá hugmyndafræði sem liggur að baki undirbúningsvinnu laga um náttúruvernd, þar sem unnið var út frá þeirri forsendu að umhverfi er hin ytri náttúra umsköpuð af tæknilegu valdi mannsins.

ASÍ telur einnig mikilvægt að í lögum um náttúruvernd, sé tekið tillit til sjónarmiða þeirra atvinnugreina sem eiga beina hagsmuni að gæta s.s. ferðarþjónustunnar.

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in black ink, reading 'Marianna Traustadóttir'.

Marianna Traustadóttir
sérfræðingur hjá ASÍ

Alþýðusamband Íslands

Sætuíni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Alþingi

Austurstræti 6-8
150 Reykjavík

Reykholti, 9.10.2015
1510003 VT

**Efni: Tölvuskeyti nefndarsviðs Alþingis, dags. 24. september 2015;
frumvarp til laga um náttúruvernd (140. mál)**

Byggðaráð Bláskógabyggðar tók erindið fyrir á fundi sínum þann 2. október 2015 og var eftirfarandi bókað við afgreiðslu þess:

**Tölvuskeyti nefndarsviðs Alþingis, dags. 24. september 2015;
frumvarp til laga um náttúruvernd (140. mál)**

Lagt fram tölvuskeyti nefndarsviðs Alþingis þar sem sent er til umsagnar frumvarp til laga um náttúruvernd, þingmál nr. 140.

Byggðaráð Bláskógabyggðar vill vekja athygli á tiltölulega nýlegu vandamáli sem lýtur að umhverfi og upplifun ferðamannsins. Mikið hefur aukist af bílaleigubílum í umferðinni sem kallaðir eru hinum ýmsu nöfnum með „campers“ viðskeyti. Þetta eru venjulega frekar litlir sendiferðabílar með svefnaðstöðu m.m. Í fæstum tilfellum hafa þessar bifreiðar hreinlætistæki. Leigendur þessara bifreiða gista íðulega utan vega, s.s. á hvíldar- og útsýnisplönum þar sem engin hreinlætisaðstaða er fyrir hendi. Ástand sumra þessara staða er algerlega óásættanlegt og vart hægt að stiga niður fæti fyrir óþrifnaði. Eitthvað þarf að gera varðandi almenna reglu í landinu sem skyldar þessa ferðamenn að gista á þar til gerðum svæðum sem hafa til staðar grunnþjómustu s.s. salerni. Byggðaráð teur ekki vænlegt til árangurs að einstaka sveitarfélög eða svæði setji staðbundnar reglur, heldur þurfi að setja almennar reglur fyrir allt landið svo árangur náist. Lög um náttúruvernd getur í sjálfu sér tekið á þessu máli og mætti skoða þetta mál í samhengi við heimild til að reisa allt að þrjú tjöld til nætursetu á óræktuðu landi. Má leggja líkum af því að það frjálsræði sé nokkuð ráðandi um þetta vandamál sem er til staðar hjá þeim sem ferðast á umræddum bílaleigubílum (campers).

Þessi afgreiðsla byggðaráðs var síðan staðfest af sveitarstjórn Bláskógabyggðar þann 7. október 2015.

Virðingarfyllst,

Valtýr Valtýsson
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar

Alþingi,
umhverfis- og samgöngunefnd,
Austurstræti 8 - 10,
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 7. október 2015.
2015090005

Efni: Frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál

Þingmálið var sent Bændasamtökum Íslands til umsagnar með tölvubréfi frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. september 2015. Bændasamtökin hafa allt frá árinu 2010 gert alvarlegar athugasemdir við hvaða háttur var hafður á við endurskoðun náttúruverndarlaga. Bændasamtök Íslands gagnrýndu margsinnis skort á samráði og vinnubrögð við samningu frumvarpsins. Þegar lög nr. 44/1999 um náttúruvernd voru samin áttu Bændasamtök Íslands fulltrúa í nefnd sem hafði það verkefni með höndum enda voru til umfjöllunar fjölmörg atriði sem snertu bændur og landeigendur með margvíslegum hætti. Þegar frumvarpið sem hér er til umræðu var fyrst lagt fram á Alþingi í byrjun 2013 hafði verið tekið afar takmarkað tillit til athugasemda samtakanna. Þá voru gerðar athugasemdir við frumvarpið sem sumar höfðu verið gerðar ítrekað allt frá upphafi málsins árið 2010.

Bændasamtök Íslands telja að endurskoðun á löggjöf um náttúruvernd verði að fara fram með samráði við alla hagsmunaaðila. Í lögum um náttúruvernd er kveðið á um fjölmörg atriði sem snerta hagsmuni bænda umtalsvert. Bændasamtök Íslands telja það eðlilega kröfu að sem hagsmunasamtök bænda, fái þau að koma að endurskoðun löggjafar sem snertir hagsmuni bænda. Bændur, sem stærstu nýtingaraðilar á landi hérlendis, telja löggjöf um náttúruvernd afar mikilvæga bæði fyrir þeirra starf og landsmenn alla. Það er hins vegar eðlileg krafa að bændur eigi meiri aðkomu að slíkri reglusetningu en margir aðrir, enda eru þeir í daglegri snertingu við náttúruna og byggja afkomu sína á nýtingu hennar. Samráð við hagsmunaaðila, með beinni aðkomu þeirra, er til þess fallið að skapa sátt og víðtæka samstöðu um náttúruvernd á Íslandi eða eftir atvikum um þá löggjöf sem sætir endurskoðun hverju sinni.

Þegar frumvarp um brottfall laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, sem samþykkt voru á Alþingi 28. mars 2013 og áttu að taka gildi 1. apríl 2014, var lagt fram á Alþingi, studdu Bændasamtök Íslands þingmálið enda töldu þau að markmiðum löggjafar um náttúruvernd yrði betur náð með því að bændur tækju fullan þátt í endurskoðun jafn viðamikillar löggjafar, en til þess að svo megi verða þurfa samtök bænda að koma beint að vinnu við undirbúning hennar eins og var gert við endurskoðunina 1999. Þetta var ekki gert við undirbúning þeirra laga sem ætlað var að tækju gildi í apríl 2014 og því ríkti ekki traust á þeim innan greinarinnar. Bændasamtökin töldu að með því að taka málið upp aftur gæfist kostur á að leiðrétta það.

Við meðferð frumvarpsins var því breytt þannig að gildistöku laganna var frestað til 1. júlí 2015 og síðan var gildistöku þeirra aftur frestað til 15. nóvember 2015. Nú stendur til að lög nr. 60/2013 taki gildi þann 15. nóvember 2015 en með þessu frumvarpi, sem hér er til umræðu, er lagt til að gerðar verði tilteknar breytingar á þeim.

Á það skal bent að Bændasamtökin leggja ríka áherslu á að almenningur sem stundar útivist á landi í einkaeigu virði skyldur sem slíkri nýtingu fylgja og einnig rétt landeigenda til ráðstöfunar og nýtingar á landinu, eins og 17. gr. laganna tilgreinir. Álag af völdum ferðamanna hefur stórauðist undanfárin ár og spáð er enn frekari aukningu á næstu árum. Því er hætt við að núningur milli bænda og ferðafólks geti að sama skapi aukist.

Umkvartanir bænda snúast ekki síst um skipulegar hópferðir sbr. 24. gr. laga laga nr. 60/2013. Bæði í núgildandi lögum og þeim sem taka eiga gildi segir að „þegar skipulagðar eru hópferðir um eignarlönd skal hafa samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð manna og dvöl á landi hans.“ Bændasamtökin eru sammála því sjónarmiði, en fullyrða að verulegur misbrestur er á því að framangreint samráð sé virt. Skipuleggjendur hópferðanna hafa tekjur af því að fara með ferðamenn um land í eigu annarra sem fá ekkert í staðinn en verða oft á tíðum fyrir kostnaði vegna viðhalds eða lagfæringa á vegum, slóðum og öðru slíku. Bændasamtökin leggja því þunga áherslu á að framangreindum ákvæðum í 17. og 24. gr. verði fylgt fast eftir af stjórnvöldum.

Síðan gildistöku laganna var frestað hafa Bændasamtök Íslands tekið þátt í samráðsvettvangi hagsmunaaðila um breytingar á lögnum. Úr því sem komið er telja Bændasamtök Íslands þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu vera af hinu góða. Þrátt fyrir að Bændasamtök Íslands hefðu viljað hafa meiri aðkomu að vinnu við frumvarpið á fyrri stigum, eins og áður hefur verið rakið, styðja þau frumvarpið eins og það liggur fyrir.

Virðingarfyllt,
f.h. Bændasamtaka Íslands,
Elías Blöndal Guðjónsson lögfr.



ÚTIVIST

Laugavegi 178. Sími 562 1000. www.utivist.is

Reykjavík 8. október 2015

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd. Þingskjal 140

Stjórn Útivistar hefur tekið til umfjöllunar frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd. Stjórn félagsins fagnar því að endurskoðun laga um náttúruvernd sé komin af stað að nýju og bindur vonir við að það megi verða til góðs bæði fyrir náttúru landsins og um leið náttúruunnendur sem sækja í að ferðast um landið. Við teljum mikilvægt að hinir margvíslegu hópar sem ferðast um hálendið og óbyggð svæði hafi til þess tækifæri og ekki séu settar óþarflega hamlandi reglur, en um leið þarf ætíð að vera í forgrunni að náttúra landsins hljóti ekki skaða af. Lög um náttúruvernd taka jafnt á almannarétti og verndun náttúrunnar og setja þannig ramma um umgengni ferðafólks í óbyggðum. Umræða síðusta ára hefur leitt af sér góðan grunn að endurskoðun lagana og er það von okkar að það takist að þessu sinni að ljúka ferlinu þannig að ný lög um náttúruvernd taki gildi.

Athugasemdir við einstakar greinar.

5. gr.

Í 19 tölulið greinarinnar er skilgreining á óbyggðum víðernum og er svohljóðandi:

19. Óbyggð víðerni: Svæði í óbyggðum, sem er að jafnaði 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 og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem rafínnum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Víðerni hafa verið skilgreind með ýmsum hætti, en skilgreiningin skiptir miklu máli því af henni ræðst hvaða svæði er hægt að fella undir hugtakið. Veikleiki margra þessara skilgreininga liggur í því að ekki er gerður greinamunur á mannvirkjum eftir umfangi og stærð. Sem dæmi má nefna raforkuver annars vegar og fjallaskála eða gangnamannahús hins vegar eða uppbyggðum vegi annars vegar og einföldum fjallaslóða hins vegar. Hér virðist að nokkru verið leitast við að taka tillit til þess. Þó er vert að benda á að þar sem talað er um truflun af völdum vélknúinna farartækja á jörðu verður ekki annað séð en að einfaldir fjallaslóðar rúmist ekki innan óbyggða víðerna samkvæmt skilgreiningunni. Það takmarkar verulega möguleika á notkun hugtaksins og væri hægt að beita því mun víðar ef þessi orð verða felld út úr skilgreiningunni.

18. gr.

Í fyrri athugasemdum Útivistar við lög um náttúruvernd frá 2013 bentum við á mikilvægi þess að réttur landeiganda til að banna almenningi för um óræktað land þurfi að vera takmarkaður. Megin reglan hlýtur að vera í samræmi við almannarétt eins og við þekkjum hann í gegnum aldirnar, þ.e. að almenningi sé heimilt að fara um óræktað land. Vissulega getur komið upp sú staða að nauðsynlegt sé fyrir landeiganda að takmarka för almennings um landið vegna sérstakra aðstæðna. Slíkt hlýtur þó að vera undantekning. Ekki er hægt að skilja ákvæðið öðruvísi en svo að landeiganda sé í sjálfsvald sett að ákveða hvenær aðstæður kalla á að settar séu takmarkanir, jafnvel má ætla út frá orðalagi greinarinnar að nægjanlegt skilyrði sé að landið sé nýtt til beitar. Þessi heimild er því of víðtæk og þarf að setja henni skýrari skorður. Okkar tillaga er sú að slíkar takmarkanir á almannarétti séu háðar samþykki stjórnvaldsaðila sem gæti t.d. verið Umhverfisstofnun.

22. gr.

Greinin fjallar um heimild til að tjalda. Breyting á orðalagi frá lögnum frá 2013 gerir greinina skýrari og er í samræmi við það sem mörg útivistarfélög hafa bent á. Við lýsum því yfir ánægju með greinina eins og hún kemur hér fram.

31. gr.

Vangaveltur um bestu útfærsluna á heimild til vetraraksturs á snjó hafa lengi verið í gangi og stundum komið fram hugmyndir sem ganga illa upp í raunveruleikanum. Sú útfærsla sem hér er sett fram er á margan hátt nokkuð góð og spor í rétta átt. Í eldri lögum var gert að skilyrði að jörð væri bæði frosin og snævi þakin. Þetta gekk illa upp og má í því sambandi benda á að jörð undir jöklum er ekki frosin. Einnig er illmögulegt fyrir ferðamenn að vita hvort jörð er frosin undir jafnvel nokkra metra lagi af snjó, enda skiptir það ekki máli í þessu sambandi. Hér er gert ráð fyrir því að jörðin þurfi annað hvort að vera frosin og snævi þakin eða snjóþekjan nægjanlega traust þannig að ekki sé hætt á skemmdum. Þetta er spor í rétta átt, en spyrja má hvort rétt sé að við sérstakar aðstæður sé leyfilegt að aka yfir frosna gróðurlausa mela. Í þessu sambandi má benda á aðstæður sem Útivistarmenn þekkja vel við skála félagsins á Fimmvörðuhálsi. Sá skáli er þjónustaður (flutningur á gasi, húshitunarolíu í skála og úrgangi frá skála) að vetri til þegar hægt er að aka að skálanum á snjó. Hins vegar festir snjó sjaldan á hryggnum þar sem skálinn stendur og því erfitt að komast að skálanum öðruvísi en að aka eftir frosnum melnum.

90. gr.

Í síðustu málsgrein greinarinnar er kveðið á um að refsingar fyrir alvarleg brot á 31. gr. (akstur utan vega) skuli felast í að ökutæki sé gert upptækt. Með þessu er refsing orðin tilviljanakennd þar sem hún ræðst af utanaðkomandi þætti, þ.e. verðmæti þess ökutækis sem notað er við brotið. Verðmæti nothæfra fjallajappa getur verið allt frá 100.000 og upp í 20 milljónir eða þar yfir og getur því verið verulegt misræmi. Við leggjum til að þessari málsgrein verði breytt þannig að fyrir alvarleg brot verði settar verulega háar sektir þannig að fælingamáttur verði umtalsverður, en tjón þess sem veldur skemmdum sé ekki tilviljanakennt.

Fyrir hönd Ferðafélagsins Útivistar,

Skúli H. Skúlason
framkvæmdastjóri



Ferðaklúbburinn 4x4

Gerir eftirfarandi athugasemdir við 140. þingskjal – 140. mál sem er frumvarp til laga um breytingar á Náttúruvernd, nr. 60/2013 Með vísan í lög nr. 60/2013 um Náttúruvernd.

Athugasemdir okkar eru unnar út frá númerum Náttúruverndarlagana nr. 60/2013 með þeim breytingum sem á þeim yrði ef 140. Þingskjal – 140. mál yrði samþykkt eins og það liggur fyrir.

Athugasemd við 5 gr. 19. töluliðar um Óbyggð víðerni:

19. töluliðurinn hljómar svo með breytingartillögu sem liggur fyrir:

19. Óbyggð víðerni: Svæði í óbyggðum, sem er að jafnaði 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 og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Mikilvægt er að óbyggð víðerni verði skilgreind á þann hátt að sátt náist um að hægt verði að skilgreina stór svæði sem óbyggð víðerni. Miklar deilur hafa orðið um óbyggð víðerni og eru fjölmargir á móti þeim. Ástæðan er þröng túlkun á hugtakinu óbyggð víðerni, að ætla að banna umferð vélknúinna ökutækja innann óbyggðra víðerna verður til þess að stór hluti útivistarfólks og ferðaþjónustuaðila munu berjast gegn stofnun svæða sem óbyggðra víðerna.

Það fyrirkomulag að hafa fáfarna slóða sem liggja í landslaginu þarf ekki að skemma fyrir upplifun fólks, né skemma fyrir hugtakinu „Óbyggð víðerni“. Í skýrslu Önnu Dóru Sæþórsdóttur, sem unnin var fyrir Skipulagsstofu og Háskóla Íslands 2012, kemur skýrt fram, á bls. 25, að 60% sætta sig við vegslóða í víðernum en aðeins 20% sætta sig við vegi.

SH

Því fer Ferðaklúbburinn 4x4 fram á að setningarhlutinn „og umferð vélknúinna farataekja á jörðu“ verði felld út úr greininni um Óbyggð víðerni.

Lagt til að 19. töluliður 5.greinar hljóði þannig:

19. Óbyggð víðerni: Svæði í óbyggðum, sem er að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlonum og uppbyggðum vegum.

Athugasemd er gerð við 18. grein um umferð gangandi manna.

18. gr. Umferð gangandi manna

Í fyrri athugasemdum við lög um náttúruvernd frá 2013 bentum við á mikilvægi þess að réttur landeiganda til að banna almenningi för um óræktað land þurfi að vera takmörkuð. Megin reglan hlýtur að vera í samræmi við almannarétt eins og við þekkjum hann í gegnum aldirnar, þ.e. að almenningi sé heimilt að fara um óræktað land. Vissulega getur komið upp sú staða að nauðsynlegt sé fyrir landeiganda að takmarka för almennings um landið vegna sérstakra aðstæðna. Slíkt hlýtur þó að vera undantekning. Ekki er hægt að skilja ákvæðið öðruvísi en svo að landeiganda sé í sjálfsveld sett að ákveða hvenær aðstæður kalla á að settar séu takmarkanir, jafnvel má ætla út frá orðalagi greinarinnar að nægjanlegt skilyrði sé að landið sé nýtt til beitar. Þessi heimild er því of víðtæk og þurfi að setja henni skýrari skorður. Okkar tillaga er sú að slíkar takmarkanir á almannarétti séu háðar samþykki stjórnvaldsaðila sem gæti t.d. verið Umhverfisstofnun.

Einnig er viðbótin „vegna ræktunar hrossa“ eða nautgripa með öllu óþörf.

Tjöldun.

Breytingar á greinum um tjöldun frá fyrra frumvarpi eru jákvæðar og fellir Ferðaklúbburinn 4x4 sig við ákvæðin eins og þau yrðu.

SH

Athugasemd er gerð við 31. grein. Akstur utan vega.

Greinin lítur út svona með breytingartillögu þingskjals 140.

Fyrsti liður 31.greinar. 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 snævi þakin** eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Heimilt er að leggja vélknúnum ökutækjum **bílbreidd frá vegi þétt-við veg** ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slyshættu, þó þannig að samræmist ákvæðum umferðarlaga og fyrirmælum yfirvalda um umferðaröryggi.

Í 1. lið 31. greinar eru orðin „og snævi þakin“ sett inn og breyta því innihaldi greinarinnar, auk þess sem orðin eru margtekin í greininni. Þessi málsgrein ætti að hljóða svona:

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 eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Heimilt er að leggja vélknúnum ökutækjum **bílbreidd frá vegi** ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slyshættu, þó þannig að samræmist ákvæðum umferðarlaga og fyrirmælum yfirvalda um umferðaröryggi.

Í öðrum málslíð 31. greinar eru undanþáguákvæði fyrir fyrsta málslíð greinarinnar.

Málslíðurinn hljóðar þannig:

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á ~~ræktuðu landi. Heimilt er bændum og búaliði að aka utan vega á landi, utan miðhálandisins,~~ sem sérstaklega er nýtt til landbúnaðar ef ekki hljóttast af því náttúruspjöll. Við eftirleitir er bændum heimilt að sækja sauðfé inn á miðhálandið á léttum vélknúnum ökutækjum, svo sem fjórhjólum, enda verði þeim gripum ekki náð með öðru móti og ekki talin hætt á náttúruspjöllum. Einnig er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við landgræðslu og heftingu landbrots, vegalagnir, línulagnir og lagningu annarra veitukerfa, björgunarstörf, lögreglustörf, sjúkraflutninga, rannsóknir, landmælingar, landbúnað **og viðhald skála og neyðarskýla með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar,** enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. **Heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við viðhald skála og neyðarskýla og vegna kvikmyndagerðar, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt.**

Ekki á að þurfa að tilgreina þá aðila sem ættu að fá undanþágur, heldur fela Umhverfisstofnun að fylgjast með og veita þar til gerð leyfi. Ekki ætti að vera sjálfsagt að menn fái leyfi fyrir akstri utan vega af því þeir eru tilgreindir í lögum þessum.

Niðurlag 2. málslíðar 31. greinar ætti því að vera svona:

Heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega.

■ 32. gr. *Kortagrunnur um vegi og vegslóða. Skrá yfir vegi í náttúru Íslands.*

Ferðaklúbburinn 4x4 tekur heilshugar undir athugasemdir Landmælinga Íslands og ætlar ekki að koma með athugasemdir við 32. grein undir eigin nafni á þessu stigi málsins, en áskilur sér rétt til að koma með athugasemdir á síðari stigum.

Ferðaklúbburinn 4x4 hefur áður farið fram á að greinin í heild sinni verði felld úr Náttúruverndarlögum.

46. gr. Þarf að hljóða eins og 19. málsgrein 5. greina laganna

Lagt til að felld sé úr greininni: **eða umferð vélknúinna farartækja.**

Þá hljóðar greinin svo:

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.

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.

■ 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.

Athugasemdir Ferðaklúbbsins 4x4

Ferðaklúbburinn 4x4 telur að 1. málsgrein í 1. málslíð 88. greinar laganna sé óhemju víðtæk með tilliti til beitingu valds í formi ætlunar. Við teljum að fólk sé saklaust þar til sekt sannist. Ekki er hægt að ætla að fólk brjóti af sér.

SK

90. gr.

Í síðustu málslið 90. greinarinnar er kveðið á um að refsing fyrir alvarleg brot á 31. gr. (akstur utan vega) skuli felast í að ökutæki sé gert upptækt.

Síðasti málsliður 90. greinar hljómar svona:

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins við framningu brots skv. 31. gr. eða brot gegn því ákvæði telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúð ökutæki sem notað hefur verið við framningu brots, ~~nema ökutækið sé eign manns sem ekkert er við brotið riðinn~~. Ökutæki sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs. Hafi einhver beðið tjón við brotið skal hann þó eiga forgang til andvirðisins ef bætur fást ekki á annan hátt.

Með þessu er refsing orðin tilviljanakennd þar sem hún ræðst af utanaðkomandi þætti, þ.e. verðmæti þess ökutækis sem notað er við brotið.

Ferðaklubburinn 4x4 fer því fram á að 6. og síðasti málsliður 90 gr. laganna verði felld niður í heild sinni.

Virðingarfyllt



Sveinbjörn Halldórsson

Formaður Ferðaklúbbsins 4x4

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 5. október 2015
Tilvísun: FMS1510046/00.08.00

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.). Þingskj. 140 – 140. mál.

Vísað er til beiðni frá nefndasviði Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 24. sept. sl. um umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Ferðamálastofa þakkar veittan skilafrest.

Almenn umsögn:

Náttúra Íslands er meginaðdráttarafllandsins fyrir ferðamenn. Kannanir benda til þess að erlendir gestir okkar komi margir til landsins með þá fyrirfram mótuðu hugmynd að hér grundvallist umgengni okkar við umhverfi og náttúru á verndunar – og sjálfbærnisjónarmiðum. Mikilvægt er að lagaumgjörðin endurspegli þær væntingar sem slíkar hugmyndir byggja á, þannig að ekki verði skil milli væntingar gesta okkar og upplifunar þegar á hólminn er komið.

Það er mat Ferðamálastofu að varúðarregla laganna sé mikilvæg hvað náttúruverndina varðar. Mikilvægt er að innihald hennar sé skýrt og valdi ekki óvissu en mikilvægt er að ljós sé hvernig beri að beita henni og því tekur Ferðamálastofa undir þær breytingar sem gerðar eru á 2. gr. frv.

Ferðamálastofa gerir ekki athugasemdir við að kveðið verði á um stjórnunar- og verndaráætlanir í stað umsýsluáætlana, sbr. 3. gr. frv., en ítrekar fyrri ábendingar sínar um mikilvægi þess að í slíkum áætlunum sé mótuð atvinnustefna fyrir friðlýst svæði til lengri tíma, bæði varðandi skammtímaverkefni sem óskað er eftir að unnin séu innan svæðanna (s.s. kvikmyndagerð) og almennar reglur um langtíma atvinnurekstur sem byggir afkomu sína að öllu eða miklu leyti á umgengni við hið friðaða svæði. Friðuð svæði geta t.d. verið mikilvæg undirstaða ferðaþjónustu, en tryggja verður samræmingu slíkrar starfsemi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar friðlýsingu.

Ferðamálastofa vill velja upp þeim möguleika að tekið sé tillit til hljóðvistar í umfjöllum um vélknúin ökutæki, og hvort rétt sé að beita e.k. friðunarákvæðum þar sem það á við. Er hér sérstaklega átt við umferð vélsleða, sem og umferð sérstaklega háværra ökutækja, s.s. vélhjóla. Á sama hátt má velja fyrir sér hvort móta eigi setja þurfi ákvæði um flugumferð og t.d. þyrluferðamennsku m.t.t hljóðvistar og þolmarka.

Ferðamálastofa bendir á að mikilvægt sé að stefna í aðgengismálum friðaðra svæða sé mótuð með hliðsjón af friðlýsingarákvæðum og markmiðum friðlýsingar hverju sinni.

Ferðamálastofa vekur athygli á mikilvægi þess að tryggð verði samhæfing laganna um náttúruvernd og áforma um fjármögnun uppbyggingar og viðhalds á vinsælum ferðamannastöðum sbr. frv. til laga um uppbyggingu innviða til verndunar á náttúru Íslands og menningarsögulegum minjum sem nú er til meðferðar á Alþingi.

Ferðamálastofa bendir á mikilvægi þess að gjaldtökuákvæði taki mið af og afstöðu til þeirrar almennu umræðu sem átt hefur sér stað um gjaldtöku á ferðamannastöðum undanfarin misseri. Löggjafinn þarf að gefa til kynna skýra afstöðu til þess hvort slíkar heimildir eiga að liggja til grundvallar stefnumótun og áætlanagerð á sviði uppbyggingar á íslenskum ferðamannastöðum til framtíðar, eða hvort leita eigi almennra leiða til að tryggja samfellu í uppbyggingu ferðamannastaða á Íslandi.

Forsendur umsagnar:

Forsendur Ferðamálastofu: Ferðamálastofa byggir umhverfisstefnu sína á sjálfbærri og ábyrgri ferðamennsku. Náttúra Íslands er sú auðlind sem ferðapjónustan á Íslandi byggir á til framtíðar. Í kynningu og ímyndarsköpun hefur ferðapjónustan á Íslandi lagt áherslu á hreinleika og lítt snortna náttúru landsins en skv. könnunum er náttúra Íslands helsta forsenda heimsóknar um 80% erlendra ferðamanna til Íslands. Styrkur Íslands sem ferðamannalands felst því einkum í sérstakri og lítt raskaðri náttúru landsins. Náttúra Íslands er varan sem íslensk ferðapjónusta er að selja og ákaflega mikilvægt að henni sé ekki spillt. Þegar farið er af stað með áætlanir og framkvæmdir á ferðamannastöðum er mikilvægt að þær séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru Íslands, samfélagsins og sögu.

Ferðamálastofa er reiðubúin að koma á fund nefndarinnar til að fylgja eftir umsögn sinni og svara þeim spurningum sem kunna að vakna.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðamálastofu



Örn Þór Halldórsson, umhverfisstjóri

Október 2015

Fjöregg, félag um náttúruvernd og heilbrigt umhverfi í Mývatnssveit

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.)

145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 140, 140. mál

Fjöregg, félag um náttúruvernd og heilbrigt umhverfi í Mývatnssveit, gerir eftirfarandi athugasemdir og tillögur um breytingar á lagafrumvarpinu, fyrst og fremst er varðar almannaréttinn. Athugasemdirnar eru meðal annars byggðar á niðurstöðum íbúafundar um sambyli íbúa og ferðamanna í Mývatnssveit sem haldinn var á vegum Fjöreggs í september síðastliðnum. Þar kom fram að íbúum finnst ástæða til að bregðast við breyttum aðstæðum hvað varðar umferð almennings og ferðafólks um eignarlönd. Fjöregg telur að í ljósi þess að fjöldi ferðamanna á Íslandi hefur aukist gríðarlega á þeim fáu árum sem liðin eru síðan ný lög um náttúruvernd voru unnin sé nauðsynlegt að endurskoða ákvæði IV. kafla laganna í ljósi breyttra aðstæðna. Hinn mikli fjöldi ferðamanna sem nú fer um eignarlönd er farinn að valda togstreitu og ákveðnum vandræðum á svæðum eins og Mývatnssveit og við því þarf að bregðast áður en illa fer.

Fjarlægð frá bústöðum

Á fundinum kom meðal annars fram að íbúar verða oft fyrir ónæði af umferð ferðamanna nálægt íbúðarhúsum og þetta hefur stóruáhrif á síðustu árum. Ferðamenn keyra og ganga eftir einkavegum, heim að húsum og leggja jafnvel bílum sínum upp við hús og ganga í kringum þau án þess að tala við húsráðendur. Fjöregg leggur til að í frumvarpinu verði tiltekin ákveðin fjarlægð frá íbúðarhúsum og öðrum byggingum á bæjum í byggð þar sem húseigendur mega takmarka umferð almennings, t.d. 100-150 metrar. Til hliðsjónar má líta á ákvæði um þetta í norsku útilíflögunum (Friluftslöven 1957-06-28-16) og dönsku náttúruverndarlögunum (Naturbeskyttelsesloven, LBK 951 frá 3. júlí 2013).

Tjaldvagnar, fellihýsi, húsbílar o.s.frv. utan skipulagðra tjaldsvæða

Fjöregg leggur til að 3. mgr. 22. gr. nvl. verði breytt á þann hátt að tekið sé harðar á næturgistingu í tjaldvögnum, húsbílum og fellihýsum og þeim gert skilt að nota skipulögð tjaldsvæði, í það minnsta í byggð. Á hverri nóttu yfir sumartímann hafa tugir slíkra bíla næturstað í kringum Mývatn og í nærliggjandi sveitum (líkt og um allt Ísland), oftast þar sem engin salernisaðstaða. Slíku fylgir mikill sóðaskapur og náttúruspjöll og á því þarf að taka.

Úrræði til að bregðast við brotum

Loks leggur Fjöregg til að reglur um almannarétt verði tengdar við úrræði til að bregðast við brotum á þeim, meðal annars þannig að landeigendur og réttshafar hafi skýra heimild til að vísa fólki burt af landi þar sem þeim er skv. lögum ekki leyfilegt að vera. Í norsku útilíflögunum er til dæmis að finna slíka heimild (2. mgr. 11. gr.)

Mývatnssveit, 8. október 2015

Ólafur Þröstur Stefánsson, formaður Fjöreggs

**Umsögn um frumvarp til laga
um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013.
Þingskjal 140 – 140. mál.**

8. okt.2015

Athugasemdir okkar eru eftirfarandi:

Varðar gr. 57 um sérstaka vernd tiltekinnar vistkerfa, jarðminja og fl.

Undir sérstakri vernd er hörfað frá. 10 þúsund fermetra stærðarmörkunum á votlendi.

Eina skýringin er að ekki eigi að ganga eins langt og í lögum frá 2013. Við vildum sjá efnisleg rök fyrir því hvers vegna ekki eigi að ganga eins langt..

Einnig er fellt út og mildað orðalag í 3. málsgrein sömu greinar. Í lögum nr. 60 stendur; *óheimilt er að raska nema brýna nauðsyn beri til og að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi.* Því orðalagi hefur verið breytt í: *Nú skal forðast rask eins og kostur er.*

Við mótmælum þessari breytingu því hún hefur í för með sér að er að hafa áhrif á framkvæmdaleyfi, matskyldu, skipulag og umhverfismat. Í lögum frá 1999 nr. 44 var reynt að nota þetta orðalag «forðast rask eins og kostur er» í sama tilgangi, til að forða röskun náttúruyfyrirbæra en ekki náðist sá árangur sem stefnt var að þar.

Votlendi eru einu mögulegu heimkynnin fyrir margar tegundir dýra og plantna sem geta ekki fært sig annað ef votlendinu er raskað eða það eyðilaggt. Þetta á við bæði um sjaldgæfar tegundir og tegundir í útrýmingarhættu. Lítil svæði eru ekki minna mikilvæg en stór í þessu samhengi. Framræsla er aðalorsök taps á votlendi en talið er að búið sé að ræsa fram 4.000 km² (35.000 km af skurðum) frá því um 1950 og á Suðurlandi voru aðeins 3% óraskað af því votlendi sem til var um 1900 – þar sem áður var mesta votlendi á landinu.

Mikið af framræstu votlendi hefur ekki einu sinni verið tekin til frekari ræktunar og ætti að vera forgangsmál að endurheimta það.

Votlendi viðheldur líffræðilegri fjölbreytni. Votlendi framleiða lífræn efni, tempru vatnsrennsli og jafnvel hreinsa vatn af lífrænum og ólífrænni mengun. Mómyrar binda kolefni, og við sjó dregur votlendi úr strandrofi.

Stór hluti heims- eða Evrópustofns margra fuglategunda verpa á Íslandi eða fara hér um – svokallaðar ábyrgðartegundir – og nokkrar þeirra eru háðar votlendi sem varplandi eða til að afla sér fæðu.

Til fróðleiks og áminningar um aðild okkar að Ramsar samningnum, um að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum set ég með hér videó sem Ramsar setti á vefinn í vikunni –rétt rúmar 4.mín.

http://www.ramsar.org/sites/default/files/ramsar_livelihoods_sq.mp4

Varðar gr. 55 um Friðlýsingu heillra vatnakerfa.

Hér er felld út öll greinin um friðlýsinga heillra vatnakerfa – grein sem við vorum mjög ánægð með að sjá komna inn í lög. Þó að heimild ráðherra sé til staðar í 38. grein þá hefur verið gengið þannig frá málum að eina umfjöllunin um heilstæð vatnakerfi er hvenær **ekki megi** friðlýsa - en hér er setningin sem á að koma í stað greinarinnar: „Við friðlýsingu heilstæðra

vatnakerfa er þó áskilið að viðkomandi svæði hafi ekki verið flokkað í nýtingarflokk eða biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. „

Það sem er lagt er til að felld sé út er greinagóð lýsing og haldgóður grundvöllur til þess að gefa tilefni til að friðlýsa, en hér er greinin í heild sinni sem lagt er til að felld sé út:

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 eða biðflokk 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 geta viðkomandi vatnakerfi eru bannaðar. Ráðherra getur sett nánari ákvæði um framkvæmdir, vatnstöku og aðra nýtingu í auglýsingu, sbr. 40. gr.

Mikilvægt er að skapa grundvöll fyrir vernd heildstæðra vatnakerfa, mjög mikilvægt vegna vatnsgæða en einnig vegna vistfræðilegra raka. Það þarf að standa vörð um samfellda heild vatnasviða, vistfræðilegt þjónustuhlutverk og ásýnd.

Það þarf ekki að tíunda mikilvægi heildstæðra vatnakerfa fyrir fuglavernd, en allt hangir þetta saman og eru t.d. nokkrar tegundir votlendisfugla sbr. himbrimi, lómur og flórgoði, sérhæfðir vatnafuglar og sér í lagi á varptíma. Flestar tegundir anda eru í þessum hóp og álftrir. Einnig fella margir þessara fugla flugfjaðrirnar við stöðuvötn.

Varðar 9.gr.Varúðarregla.

Við mótmælum því harðlega að gildissvið reglunnar hefur verið þrengt til muna með orðalagsbreytingunni í fyrstu málsgrein. Síðan hefðum við viljað sjá reglugerðina sem á að koma varúðarreglu 1. málsgreinar til framkvæmda (óljóst orðalag um mikilvægi reglugerðarinnar).

Einnig skiljum við ekki alveg hvernig það eigi heima í reglugerð sem fjallar um beitingu reglunnar leiðbeiningar um „... hvernig og í hvaða tilvikum stjórnvald skuli meta saman efnahagslegan ávinning og hættu á umtalsverðum neikvæðum afleiðingum þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir skv. 1. mgr.“

Hefðum talið að reglan væri einmitt til að taka efnahagslegan ávinning úr jöfnunni þar sem tilgangurinn væri að grípa til varúðarráðstafana þegar ekki er vitað fyrir vísu hvort einhverjar tilteknar aðgerðir eða aðgerðarleysi hafi áhrif á umhverfið – hvað sem efnahagslegum ávinningi liði.

Með fyrirfram þökk fyrir jákvæðar undirtektir

**f.hönd stjórnar Fuglaverndar
Hólmfríður Arnardóttir, framkvæmdastjóri**



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Borg, 13. október 2015

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir ofl.), 140. mál.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 7. október s.l. var lögð fram beiðni frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 24. september 2015 þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á frumvarpi til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir ofl.), 140. mál.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps leggur til að óheimilt verði að tjalda nema á skipulögðum tjaldsvæðum.

Virðingarfyllt,
f.h. sveitarstjórnar



Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri



HAFNARFJÖRÐUR

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Hafnarfirði, 8. október 2015
Málsnr. 1510070

Efni: Umsögn Umhverfis- og skipulagsþjónustu Hafnarfjarðarbæjar á frumvarpi til laga um breytingu um lögum á náttúruvernd nr. 60/2013. (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál. til umsagnar

Í bréfi þessu er sett fram umsögn Umhverfis- og skipulagsþjónustu Hafnarfjarðarbæjar sbr. erindi Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þann 24. september 2015.

Meginefni frumvarpsins taka á og skýra nánar framkvæmd ákvæða laganna þar sem helstu breytingar eru skilgreiningar nokkurra hugtaka, til skýringar og einföldunnar. Eins er gert skýrara hvaða málsmeðferð og réttaráhrif er verið að fjalla í hverjum kafla fyrir sig.

Lögð er til breyting á framsetningu varúðarreglunnar í 9. gr laganna. Skýrt er nánar hvert hlutverk stofnana er, sérstaklega á milli Umhverfisstofnunnar og Náttúrufræðistofnunnar Íslands. Að auki er lagt til að auka möguleika á því að náttúrustofur geti haft hlutverk við framkvæmd náttúruverndarlaganna. Ákvæði almannaréttar eru skýrð og leitast er við að tryggja almannarétt til frjálsrar farar. Á hinn bóginn er rétti til að takmarka umferð um landsvæði breytt á þann hátt að ítarlegri ákvæði eru um heimildir til að takmarka umferð, bæði á grundvelli nýtingar landeigenda og í verndarskyni þar sem hætta er á tjóni að völdum mikillar umferðar.

Ákvæðum um umferð um vötn verða enn í vatnalögum en hugmyndir voru að færa þau yfir í náttúruverndarlög.

Við yfirferð þessara breytingartillögu er verið að skerpa á skyldum almennings til að ganga vel um náttúru Íslands, almannarétturinn er styrktur og er skýrar kveðið á um heimildir landeigenda til að takmarka umferð um landið sitt.

Hér er gert ráð fyrir að verkaskipting sé skýr á milli þeirra stofnanna sem hafa með náttúruvernd að gera. Einnig er skýrar kveðið á um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá auk réttaráhrifar sérstakrar verndar tiltekinna vistkerfa og jarðminja.

Í V kafla um akstur utan vega er gert ráð fyrir að birting kortagrunns sé í höndum Vegagerðarinnar þannig að samræmi sé tryggt á milli skráa um vegslóða.

Dregið verður úr réttaráhrifun skráningar minja á náttúruminjaskrá. Ákvæði um friðlýsingu svæða eru einfölduð. Í kafla sem fjallað er um vernd vistkerfa og jarðminja eru tillögur um að ekki sé gengið eins langt í réttarákvæðum eins og boðað var í eldri lögum. Að lokum er



HAFNARFJÖRÐUR

gert ráð fyrir að ákvæðum 11. kafla um framandi tegundir verði endurskoðuð með það að markmiði að sameina stjórnáslu Umhverfisstofnunnar við stjórnáslu Matvælastofnunnar.

Hafnarfjarðarbær tekur undir að skynsamlegt sé að skýra ákvæði lagana með það að markmiði að gera þau aðgengilegri og skýrari. Í tilfelli sveitarfélaga er mjög nauðsynlegt að varúðarreglan sé skýr og það sé gerð krafa um að vísindalegar úttektir eða kannanir á náttúrunni liggi fyrir áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin. Þetta gerir auknar kröfur á vinnubrögð sveitarfélaga og framkvæmdaraðila. Þetta kemur í veg fyrir neikvæðar náttúrulegar afleiðingar framkvæmda. Þetta þýðir það að m.a. sveitarfélög þurfa að gera sér viðmið um hvaða kröfur um gæði ber að gera til þeirra upplýsinga sem þurfa að liggja fyrir.

Í 5. gr. eru gerðar skilgreiningar á m.a. óræktuðu landi. Þar kemur fram að land teljist óræktað eftir *langvarandi notkunarleysi*. Hvernig er túlkunin á orðinu *langvarandi*? Innan lögsögu Hafnarfjarðar er mikið af óræktuðu landi í Krýsuvík. Þær heimildir sem fram koma um umferð gangandi manna gætu verið í andstöðu við það sem fram kemur í stefnumarkandi aðalskipulagi Krýsuvíkur.

Í 13 gr. engar athugasemdir eru gerðar og er því fagnað að greinin er gerð skýrari og auðveldari aflestrar. Það að gera Umhverfisstofnun kleift að gera samninga beint við m.a. sveitarfélög um verkefni á sviði náttúruverndar á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu, friðun eða vernd samkvæmt ákvæðum lagana vill Hafnarfjarðarbær undirstrika gildi samráðs.

Í 18. gr. um umferð gangandi manna er búið að bæta bæta því inn að þrátt fyrir að skógræktarsvæði teljist ræktað land er för um svæðið ekki háð samþykki landeigenda. Hafnarfjarðarbær vill þó ítreka að þetta gildir ekki ef tjalda skal til einnar nætur en í lögunum er heimilt að tjalda til einnar nætur á óræktuðum svæðum. Það er einungis hægt að tjalda á merktum tjaldsvæðum innan sveitarfélagsins. Skátafélagið Hraunbúar hefur á umráðasvæði sínu í Krýsuvík heimildir til að tjalda.

Í 25 gr. er lagt til að hægt sé að takmarka umferð um vegna ágangs t.a.m. ferðamanna með það að markmiði að vernda viðkvæma náttúru. Þetta gildir líka um landeigendur. Þetta er mjög góð viðbót við náttúruverndarlögin með þeim aukna fjölda ferðamanna sem nú sækja landið heim. Þetta eykur heimildir sveitarfélagsins til þess að bregðast við ágangi.

Í 31. gr. sem snýr að banni við utanvegaakstri er lagt til að heimildir séu skýrari og þar er m.a. minnst á heimildir til utanvegaaksturs vegna kvikmyndagerðar. Hafnarfjörður hefur mikilla hagsmuna að gæta í því samhengi þar sem Krýsuvík hefur verið vinsælt svæði til kvikmyndatöku. Hafnarfjarðarbær áskilur sér rétt til þess að vera leyfisveitandi í þesskonar tilfellum og nægir því ekki leyfi Umhverfisstofnunnar eitt og sér.

Í 32. gr. sem snýr að samræma kortagrunn vegna vega og vegslóða fagnar Hafnarfjarðarbær að slíkur kortagrunnur sé samræmdur. Það hefur mikið borið á ósamræmi á milli grunna og skráa. Þetta gerir vissulega aukna kröfu á að sveitarfélög geri tillögu að slíkri skrá.



HAFNARFJÖRÐUR

Í 33. gr. sem fjallar um flokkun í náttúruminjaskrá er upptalningin nokkuð ruglingsleg. Í A hluta sem ber nafnið **Friðlýst svæði** eru bæði talin upp friðlýst svæði og einnig svæði sem vernduð eru skv. sérlögun. Undir kaflanum friðlýst svæði eiga einungis að vera friðlýst svæði skv. náttúruverndarlögunum.

Í 39. gr. laganna er fjallað um að Umhverfisstofnun sé heimilt að semja við lögaðila um að hann taki þátt í umönnun friðlýst svæðis. Þarf ekki að tilgreina nánar hvaða ábyrgð Umhverfisstofnun hefur í þessu sambandi og jafnvel í hverju umönnun felst?

Í 40 gr. sem fjallar um auglýsingar og friðlýsingu kemur ný grein ásamt fyrirsögninni *Hætta á röskun friðlýstra náttúruminja*. Þar kemur fram að leyfi umhverfisstofnunnar þurfi til framkvæmda og vegna starfsemi þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Þar kemur einnig fram að leiti framkvæmandi ekki leyfis er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar eða þær stöðvaðar.

Að mati Hafnarfjarðarbæjar er ekki nóg að Umhverfisstofnun gefi út leyfi eða stöðvi framkvæmdir á svæðum þar sem hætta á friðlýstum náttúruminum verði spillt, landeigandi og viðkomandi sveitarfélag þurfi að koma að því leyfi.

54. gr. friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða (Dagur)

Hafnarfjarðarbær styður markmið frumvarpsins í meginráttum en vill undirstrika gildi samráðs þar sem sveitarfélagið á mikla hagsmuna að gæta í Krýsuvík sem og á þeim stöðum sem þegar hafa verið friðlýstir eða eru á náttúruminjaskrá.

Almannarétturinn skipar stóran sess í þessu frumvarpi sem setur jafnframt þær skyldur á almenning að ganga vel um náttúru Íslands og sýna varúð og virðingu þannig að henni verði ekki spillt.

Berglind Guðmundsdóttir

Landslagsarkitekt íla

Strandgata 6 | 220 Hafnarfjörður
Sími 585 5619 | GSM 664 5619

www.hafnarfjordur.is



HAFNARFJÖRÐUR



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30.09.2015
Tilv. 90.13
JS/mp

**Málefni: Frumvarp til laga um stjórn náttúruvernd, 140. mál, 145. löggj. þing
2015-2016**

Hafrannsóknastofnun hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar og gerir eftirfarandi athugasemd:

Í 12. grein er kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni, m.a. reglur um sjálfbæra nýtingu.

Í því samhengi er bent á að lög um stjórn fiskveiða gilda um lifandi auðlindir sjávar, þ.m.t. fjörugróður, og aðra sjávarþörungum. Vakin er athygli á að Hafrannsóknastofnun og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafa undanfarið rætt um möguleika þess að setja reglur um nýtingu sjávarþörungum, sökum vaxandi áhuga á nýtingu auðlindarinnar.

F.h. Hafrannsóknastofnunar,

Jóhann Sigurjónsson

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

Reykjavík, 12. október 2015
Tilvísun: 2015100140/50.11

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúrvernd, nr. 60/2013, 140 mál.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúrvernd, nr. 60/2013, 140. mál og óskar eftir að tekin verði til athugunar umsögn þess.

Athugasemdir við einstakar greinar:

2. gr. liður a, breyting á 9. gr.: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) gerir athugasemd við að varúðarreglan mun með fyrirhugaðri breytingu einungis ná til stjórnvaldsákvæðana á grundvelli laganna en ekki til annarra laga. Er að mati HER með þessari breytingu dregið mjög úr vægi varúðarreglunnar þar sem hún mun ekki gilda um ákvarðanir varðandi t.d. skipulagsáætlanir, framkvæmdaleyfi og starfsleyfi. HER leggur til að 1. másl. standi óbreyttur.

13. gr. liður a, breyting á 31. gr.: Heilbrigðiseftirlitið ítrekar það sem áður hefur komið fram í umsögn embættisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúrvernd, nr. 60/2013 að bætt verði við eftirfarandi setningu: „*Um vatnsverndarsvæði og önnur viðkvæm vatnasvæði gildir þó að alfarið er banna að aka þar utan vega óháð því hvort jörð er frosin eður ei, nema með leyfi viðkomandi heilbrigðisnefndar.*“

18. gr. liður b, breyting á 38. gr.: Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málsliður svohljóðandi: „Við friðlýsingu heildstæðra vatnakerfa er það áskilið að viðkomandi svæði hafi ekki verið flokkað í nýtingarflokk eða biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.“ Af þessu leiðir að 55. gr. laganna er felld út. HER gerir athugasemd við þessa breytingu og telur að hún gæti stangast á við 1. gr. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála en þar segir „Markmið laga þessara er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar.“ Í sumum tilvikum er ekki hægt að viðhalda gæðum vatnakerfa nema með því að vernda þau í heild sinni. HER telur að greinin um friðlýsingu heilla vatnakerfa (55. gr.) eigi að halda sér.

Virðingarfyllt
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Svava S. Steinarsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

Kristín Lóa Ólafsdóttir
heilbrigðisfulltrúi

2. október 2015

Hér sendist umsögn sveitarstjórnar Hrunamannahrepps varðandi frumvarp til laga um náttúruvernd.

1. Umhverfis- og samgöngunefnd: Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um náttúruvernd.

Oddviti kynnti umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um náttúruvernd. Sveitarstjórn Hrunamannahrepps telur nauðsynlegt að skoða ákvæði 22. og 23 gr. laga um náttúruvernd með það í huga að miklar breytingar hafa átt sér stað á ferðamáta ferðamanna. Dregið hefur úr hefðbundinni tjaldferðamennsku og um leið orðið gífurleg aukning í notkun húsbíla og annarra bíla (Campers). Slíkum bílum er lagt að eigin geðþótta utan skipulagðra tjaldsvæða með tilheyrandi sóðaskap. Sveitarstjórn telur nauðsynlegt að taka á þessu vandamáli og að reglur verði hertar eða úrræði sveitarfélaga, Umhverfisstofnunar og landeiganda aukin til að banna lagningu slíkra ökutækja eða tjaldgеста.

Kveðja
JGV

Jón G. Valgeirsson
sveitarstjóri

Nefndasvið Alþingis

b.t. umhverfis- og samgöngunefnd

Kirkjustræti

101 Reykjavík

Reykjavík 7. október 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), sbr. þskj. 140—140. mál. Umsögnin lýtur að örfáum atriðum sem varða almannarétt til farar um landið.

Almannaréttur

Áður en fjallað verður um einstök ákvæði frumvarpsins er fyrst vert að nefna að almannaréttur hefur verið skilgreindur með ýmsum hætti.¹ Hvernig svo sem á þennan rétt er litið er þó ljóst að hann varðar mikilsverða hagsmuni sem varða ekki aðeins almenning. Raunar má lýsa aðstöðunni sem hagsmunapríhyrningi þar sem hagsmunir almennings og landeigenda skipa tvö horn en náttúran sjálf það þriðja.² Reglusetning sem varðar almannarétt hlýtur almennt að verða að taka mið af þessu, enda sér þessu samspili stað í þeim sjónarmiðum sem að baki almannaréttinum hafa búið frá fornu fari, t.d. því að för skuli landeigendum ekki til sérstaks boga.³ Hér verður eingöngu fjallað stuttlega um ákvæði sem varða almannarétt til farar um landið.

Athugasemdir um ákvæði er varða almannarétt til farar í fyrirbyggjandi frumvarpi, sbr. Þingskjal 140 — 140. mál.

Um a- og b- lið 5. gr. frumvarps

Í a- og b- lið 5. gr. felst að akstur skuli leyfður um vegi sem akstur er heimilaður um samkvæmt skrá yfir vegi í náttúru Íslands. Í 14. gr. er síðan fjallað um hvernig þessi skrá skuli gerð. Margir vegir eru almenningi almennt frjálssir til yfirferðar, sbr. 8. og 9. gr. vegalaga nr. 80/2007. Vegna umferðar um eignarlönd má ætla að tvenns konar vegi hafi einkum mátt deila um hvort fara mætti um. Það eru í fyrsta lagi einkavegir, sbr. 11. gr. vegalaganna, en

¹ Sjá til dæmis: Páll Sigurðsson o.fl., *Lögfræðiorðabók með skýringum* (Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 16. Páll Sigurðsson, „Athugasemdir um nokkra þætti íslenskrar umhverfislöggjafar“ (1981) 34 *Úlfjótur* 44, 51. Páll Sigurðsson, „Ítök og ítaksréttindi“ (1987) 40 *Úlfjótur* 7, 17. Bragi Björnsson „Umferðarréttur“ í Stefán Már Stefánsson, Aðalheiður Jóhannsdóttir og Þorgeir Örlygsson (ritstj.), *Afmælisrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur* (Bókaútgáfan Codex 2009) 71.

² Thor Falkanger, „Allemannsrett: Noen perspektiver bakover og fremover“ (1990) 29 *Lov og Rett* 170, 171; Marianne Reusch, *Allemannsretten: Frilutslivets rettsgrunnlag* (Flux forlag 2012) 15. Marianne tilgreinar hagsmunaaðilana hins vegar almenning, landeiganda og hið opinbera.

³ Um önnur einkenni almannaréttarins má t.d. benda á meistararitgerð sem liggur fyrir umhverfis- og samgöngunefnd og ber titilinn „Heimildir til gjaldtöku fyrir för almennings um eignarlönd“ en þar er fjallað um almannarétt til farar um landi.

landeigendur mega banna för um þá, enda má skv. 53. gr. vegalaganna girða yfir slíkan veg með læstu hliði. Í skjóli núgildandi laga hefur almenningur hins vegar að öllum líkindum mátt fara um vegi sem ekki tilheyrir neinum vegflokki og falla undir 55. gr. vegalaganna, enda má ekki læsa hliðum ef girt er yfir slíka vegi.⁴ Með tilkomu b- liðar 5. gr. frumvarpsins má ætla að heimild til umferðar um þessar leiðir þrengist, enda ekki víst að allar leiðir sem falla undir ákvæðið uppfylli skilyrði 14. gr. frumvarpsins. Vert er að benda á að þessi hagan mála kann þó að vera skynsamleg ef vel er að málum staðið, sérstaklega þegar litið er til náttúrunnar sem hagsmuni hefur af því að ekki sé mikið ekið um viðkvæm svæði.

Þar sem lög nr. 60/2013 hafa enn ekki komið til framkvæmda taka eftirfarandi athugasemdir mið af þeim breytingum sem þau hafa í för með sér að teknu tilliti til breytinga sem felast í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Um a- lið 6. gr. frumvarps

För um óræktað land í byggð sem er afgirt: Um óræktað land í byggð sem er afgirt má almenningur fara um nema landeigandi takmarki eða banni för þar. Þessa takmörkunarheimild landeiganda er nú að finna í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Ekki verður fram hjá því horft að þessi heimild er ekki skilyrt á annan hátt en þann að land þarf að vera í byggð og afgirt. Þótt færa megi einhver rök fyrir öðrum skýringarkosti bendir þetta til þess að landeiganda sé fjálst að banna för almennings um viðkomandi svæði. Í þeim heimildum felst þá einnig að takmarka má för með síður íþyngjandi hætti þannig að heimiluð sé gegn gjaldi. Af þeim sökum má rökstyðja að skv. gildandi rétti setji almannaréttur hagnýtingarrétti landeiganda af þessu tagi ekki miklar skorður á svæðum sem þessum.⁵

Náttúruverndarlög nr. 60/2013 þrengja framangreinda heimild landeiganda til að takmarka för almennings og rýmka þess í stað almannarétt, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. þeirra. Þar segir að landeigandi megi aðeins grípa til þessa úrræðis sé það nauðsynlegt vegna nýtingar landsins eða verndunar. Samkvæmt athugasemdum um ákvæðið felst í þessu að aðeins má takmarka eða banna för ef hún felur í sér hættu á tjóni eða óhagræði.⁶ Í þessu felst að landeigandi getur ekki takmarkað för almennings um óræktað land í byggð sem er afgirt nema takmörkunin byggji á því að hann eigi þar hagsmuni sem þola ekki umferð. Samkvæmt a- lið 6. gr. frumvarpsins bætast við 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. orðin „svo sem vegna beitar eða ræktunar hrossa eða nautgripa. Í reynd verður að telja að þótt til skýringar horfi, hafi þetta ekki sérstaka breytingu í för með sér, enda hlýtur ýmis önnur nýting lands að falla þarna undir. Í framangreindu felst að réttur til að stýra för um svæðið gegn gjaldi virðist þrengjast frá því

⁴ Oftast myndu leiðir skv. 55. gr. vegalaga fela í sér forna alfaravegi. Sjá um það: Alþt. 2006-2007, A-deild, þskj. 548 — 437. mál, athugasemdir um 55. grein. Þar er vísað til 40. gr. eldri vegalaga sem að stofni til væri gamalt; Uppruni 55. gr. vegalaga verður rakinn til vegalaga nr. 57/1907. Sjá um það Alþt. 1907, A-deild, 254. Þar segir í athugasemdum um 44. gr. frumvarpsins: „Til eru ýmsir alfaravegir, sem ekki hafa verið teknir í tölu hreppavega og sýsluvega, og miða ákvæði greinarinnar að því að tryggja það, að slíkum vegum sé ekki lokað fyrir umferð, þar sem álitid verður nauðsynlegt að halda þeim opnum.“

⁵ Hér er til þess að líta að í íslenskum rétti hefur verið út frá því gengið að baki eignarétti búi heimildir til hvers kyns ráðstafana og umráða eignar, að því marki sem það er ekki sérstaklega takmarkað. Sjá um það Gauk Jörundsson, *Eignaréttur I og II* (1982-1983) 4.

⁶ Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 — 429. mál, athugasemdir um 19. gr.

sem gildir skv. nógildandi náttúruvernalögum. Ástæðan er sú að ef landeigandi myndi heimila för gegn gjaldi myndi slíkt vinna gegn þeim hagsmunum sem voru forsenda þess að yfir höfuð mátti takmarka för um svæðið.

Í tengslum við framangreint ákvæði er jafnframt vert að minnast þess að til þess að landeigandi megi takmarka för almennings þarf land að vera afgirt, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. nvl. nr. 60/2013. Þess er hins vegar ekki getið hvað teljist afgirt í skilningi laganna en svo er ekki heldur í nógildandi nvl. nr. 44/1999. Náttúruverndarlög fjalla lítið um girðingar nema um staðsetningu, hlið, göngustiga og að ekki megi stafa hætta af, sbr. 26. gr. nvl. nr. 60/2013. Að öðru leyti fer um girðingar skv. girðingarlögum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 26. gr. Varðandi heimildir til að takmarka för almennings eða banna um óræktað land í byggð sem er afgirt verður að telja að til skýringar væri að kveða nánar á um hvað í þessu felst. Í girðingarlögum nr. 135/2001 er vísað til ýmissa gerða girðinga, sbr. 2. gr. en nánar er fjallað um þær í reglugerð nr. 748/2002. Í reglugerðinni er fjallað um búfjárheldar girðingar af ýmsu tagi en einnig færanlegar og tímabundnar girðingar, sbr. 12. gr. reglugerðarinnar. Síðastnefndar girðingar uppfylla ekki skilyrði um lágmarksvörslugildi fyrir búfé og er því e.t.v. óljóst hvort girðingar þurfa að vera búfjárheldar eður ei. Af þessum sökum er ekki jafn ljóst hvernig skilja beri framangreinda takmörkunarheimild landeigenda vegna farar almennings um óræktað land í byggð sem er afgirt. Sú spurning vaknar til að mynda hvort í henni felist að aðeins megi takmarka för um svæði sem eru girt til að halda búfénaði utan eða innan girðingar? Við þessu mætti bregðast með því að kveða nánar á um við hvað er átt með afgirtu landi í einstökum tilvikum í náttúruverndarlögum.

För um óræktað land utan byggðar: Um óræktað land utan byggðar má almenningur fara um án leyfis. Gildir það hvort sem lítið er til 1. mgr. 14. gr. nvl. nr. 44/1999, eða 1. mgr. 18. gr. nvl. nr. 60/2013. Eins og þessi réttur er útfærður í lögnum hefur jafnvel mátt skilja hann þannig að svo fortakslaus sé að landeigandi þurfi að þola hann óháð atvikum. Þar sem landeigandi getur átt ríka hagsmuni á svæðum sem þessum,⁷ sem kunna að verða skertir með mikilli umferð, virðist þó verða að gjalda varhug við slíkum skilningi.⁸ Kostur framangreindra ákvæða er að þau eru skýr og fela í sér hlutlægan mælikvarða. Ókosturinn er hins vegar sá að slík reglusetning tekur ekki mið af því hve mismunandi aðstæður geta verið. Til dæmis getur ágangur verið mikill á sumum svæðum svo tjón hlýst af.

Segja má að við framangreindu megi að einhverju leyti bregðast með þeirri heimild sem fram kemur nú í 11. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, sbr. og 25. gr. laga nr. 60/2013, en með því er stjórnvöldum falið valdið til að úrskurða hvenær landeigandi má takmarka umferð um svæði

⁷ Helstu hagsmunir sem nefna má í þessu sambandi eru þeir sem lúta að veiðum dýra eða fugla, dún- eða eggjatekju í varplöndum, raski á náttúru og ónæði eða óþægindum af för.

⁸ Hér má nefna að í einstökum tilvikum, ef ágangur væri mjög mikill, mætti færa rök fyrir því að svo íþyngjandi væri takmarkalaus almannaréttur að ríkinu gæti bakað bótaskyldu. Líkt og í tilviki annarra almennra takmarkana á eignarrétti sem sérstaklega íþyngjandi áhrif kunna að hafa fyrir fáa getur því almannarétturinn gengið gegn vernd eignarréttarins sem kveðið er á um í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Um slík sjónarmið má vísa til Skúli Magnússon, „Íslensk fiskveiðistjórn og réttur eigenda sjávarjarða til fiskveiða“ í Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson (ritstj.), *Lögberg rit Lagastofnunar Háskóla Íslands* (Háskólaútgáfan 2003) 703. Skúli vísar til 1. mgr. 102. gr. eldri laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 sem vék í sérstökum tilvikum frá þeirri megin stefnu laganna að almennar takmarkanir væri um að ræða sem eigendur þyrftu að þola bótalaust.

sem er ekki í byggð. Óljóst er hvaða áhrif þetta kann að hafa á heimildir landeiganda til að vernda landið með því að stýra umferð um það. Til að framfylgja takmörkun af þessu tagi má ætla að kostnaður hljóti af og í því sambandi vaknar sú spurning hvort landeigandi beri slíkan kostnað einn. Sú spurning er áleitin fyrir þær sakir að takmörkun af þessu tagi verður ekki gerð án samráðs við ýmsa hagsmunaaðila sem telja ekki endilega til nokkurra eignarréttinda yfir því svæði sem mál varða, sbr. 11. gr. frumvarps. Þar er þó ef til vill komið að kjarna þess vandamáls sem það er að ákvarða hvernig almannaréttur á að vera, því eins og mál hafa þróast hafa ýmsir aðilar með einhverjum hætti atvinnu af því að hagnýta sér þennan rétt.

Fararréttur almennings um vötn og netlög sjávar

Að lokum vill umsagnaraðili benda á að um fararrétt almennings um vötn fer skv. vatnalögum nr. 15/1923, sbr. 18. gr. núgildandi náttúruverndarlaga. Fyrirliggjandi frumvarp vikur ekki frá því, sbr. 9. gr. þess. Um fararrétt um netlög sjávar virðist hins vegar ekki fjallað í lögum. Sökum þess að 2. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 afmarkar gildissvið laganna við landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, mætti þó jafnvel ætla að meginregla 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999, og önnur ákvæði þeirra um för, gætu gilt um för innan netlaga sjávar. Slíkur skilningur virðist þó varasamur þegar haft er í huga að önnur ákvæði III. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999 fjalla um almannarétt með þeim hætti að þau taka eingöngu mið af fararmátum á láði en ekki legi. Er því ekki ástæða til að ætla að ákvæði sem vísa eingöngu til lands eigi við um netlög sjávar. Vatnalög nr. 15/1923 gilda ekki heldur um umferð á sjó, sbr. 1. gr. laganna. Þó er vert að benda á að ýmis líkindi eru með för um vötn og sjó en aðgangur að báðum svæðum hefur í tímans rás varðað almenning miklu. Ríkur réttur til farar að og um vötn ræðst ekki síst af nauðsyn þess að allir eigi greiðan aðgang að vatni og almenningum þess. Segja má að fararréttur um netlög hafi gegnum tíðina einnig getað varðað almenning miklu, enda oft farið um netlög á leið í hafalmenninga. Á þessum stöðum eru réttindi landeigenda líka áþekkt þegar kemur að nytjum. Hér er ekki tómt til að fjalla með tæmandi hætti um fararrétt um netlög sjávar heldur verður að láta sitja við að benda á að sem stendur virðist hann aðeins leiða af langri venju. Í ljósi þeirrar endurskoðunar sem nú fer fram á almannarétti og því að umferð um netlög sjávar kann af ýmsum orsökum að aukast í náiinni framtíð, vill umsagnaraðili benda á að heppilegt gæti verið að kveða með einhverjum hætti á um hver fararréttur almennings er þar. Með hliðsjón af framangreindum líkindum, virðist í því sambandi mega hafa í huga sjónarmið um fararrétt í vötnum.

Virðingarfyllst,

Jóhann Fannar Guðjónsson.

Óskar Magnússon

Alþingi 26.10.2015

Málsnr.: 1509213

Málalykill: 0345

Einar K. Guðfinnsson,
Alþingi,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 22. október 2015.

Ágæti alþingismaður.

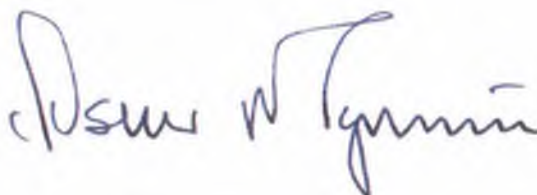
Með bréfi þessu sendi ég umsögn Landssamtaka landeigenda um nýju náttúruverndarlögin og breytingar á þeim. Kerfélegið, sem rekur Kerið í Grímsnesi, er aðili að samtökunum og tók þátt í samningu umsagnarinnar.

Jafnframt sendi ég ítarlega greinargerð mína, einkum um almannarétt og eignarétt. Mikilvægt er að þingmenn kynni sér þau grunnsjónarmið sem þar búa að baki. Eignaréttur er stjórnarskrárvarinn meginregla og almannaréttur undatekning frá þeirri meginreglu og ekki varinn af stjórnarskrá.

Aðgát skal höfð þegar vegið er að þeim réttindum.

Ég vænti þess að þessi gögn megi koma að gagni í komandi umræðum á hinu háa Alþingi.

Virðingarfyllt,
f.h. Kerfélagsins,



Óskar Magnússon hrl.,
formaður.

(om@mo.is)

Nefndarsvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 6 október 2015.

Efni: Umsögn Landsamtaka landeigenda um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd nr 60/2013.

Ný náttúruverndarlög (nr 60/2013) voru samþykkt í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur hins vegar verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Nú hafið þér lagt fram frumvarp til breytinga á þessum lögum á yfirstandandi þingi, sbr. þingskjal 140 – 140. mál. Óhætt er að segja lögini hafi verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi. Landsamtök landeigenda á Íslandi telja nýju náttúruverndarlögin misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd. Mjög takmarkað samráð var haft við landeigendur í þeirri vinnu sem fram fór við samningu frumvarps sem síðar varð að lögum nr 60/2013 sem er afar óheppilegt í ljósi þess hversu langt þau virðast ganga í að takmarka eignarréttindi landeigenda.

Landsamtök landeigenda hafa hafa nú í þeirri vinnu sem átt hefur sér stað við undirbúning frumvarps um breytingu á lögum 60/2013, freistað þess með umsögnum sínum að koma að tillögum til breytinga á því sem betur mætti fara í lögunum. Nú þegar tillögur um breytingar sæta þinglegri meðferð vilja landssamtökin enn á ný koma á framfæri því sem það telur mestu skipta að gerðar verði breytingar á svo nokkur sátt geri orði um lögini.

Við leyfum okkur nú að gera sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi ákvæði laganna:

18. gr.

Í 18. gr. nýju laganna er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu laganna um að banna megi umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Landsamtök landeigenda telja þessa breytingu afar óheppilega og að hún gangi freklega á rétt landeigenda til þess að ráðstafa eign sinni. Verði hún að veruleika verða landeigendur sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Þessi breyting felur í sér skerðingu á eignarráðum yfir landi og hún fer í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttar. Aðfinnsluvert er hve lítið er fjallað um þennan grundvallarrétt í greinargerð með lögunum og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda.

Umferð ferðamanna er stöðugt að aukast. Mikið hefur verið rætt um þann vanda sem fylgir aukinni umferð ferðamanna en víða skortir aðstöðu til að taka móti miklum fjölda ferðamanna. Vandamálin sem fylgja eru t.d. skemmdir á landi vegna átroðnings, kostnaður vegna viðhalds og endurbóta og óþægindi vegna úrgangs sem fylgja ferðamönnum. Flestir eru sammála um nauðsynlegt sé að bregðast við með einhvers konar gjaldtöku til annast viðhald á ferðamannasvæðum. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn fundið lausn á þeim vanda sem fylgir auknum ferðamannafjölda. Landeigendur verða að geta gripið inn í til að forðast tjón á landi sínu. Samtökin telja að með 18. gr. laganna sé gengið gegn hagsmunum landeigenda og að ákvæðið sé í raun andstætt náttúruvernd. Það er brýnt að frá þessu verði horfið og að ákvæði 1. mgr. 14. gr. núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 standi óbreytt.

Lagt er til að orðalag 2. mgr. ákvæðisins verði óbreytt frá núgildandi lögum þannig að 2. mgr. 18. gr. laganna orðist svo:

Á eignarlandi í byggð er eiganda eða réttihafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

1. mgr. 29. gr.

Í 1. mgr. 29. gr. kemur fram að eiganda lands eða réttihafa sé óheimilt að hindra almenning í njóta þeirra réttinda sem mælt er um fyrir í IV. kafla laganna. 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. Hér virðist eignaréttur landeigenda engu máli skipta og er ákvæðið er allt of opið. Hverjum sem dettur í hug getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar með tilheyrandi óþægindum fyrir landeigenda og nægir þar að viðkomandi hafi „orðið var við“ hindranir. Þar skiptir engu máli hvort á viðkomandi hefur verið brotið sem er algjör viðsnúningur á þeirri mæginreglu íslensks réttar að sá sem sækir mál hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Ef ekki hefur verið misgert við viðkomandi hefur hann ekki lögvarða hagsmuni í málinu.

Hér er enn bætt við hlutverk stjórnvalda sem hafa á undanförunum árum sýnt lítinn vilja eða getu til að sinna náttúruvernd. Hugmyndin um þetta úrlausnarvald Umhverfisstofnunar er eflaust komin frá stofnuninni sjálfri sem vill tryggja tilverurétt sinn og fá auknar fjárveitingar. Það hefur hins vegar sýnt sig að tilvist Umhverfisstofnunar og fjárveitingar þangað hafa ekki stuðlað að náttúruvernd í þeim mæli sem ætla mátti miðað við umfangið. Fjölmörg svæði sem jafnvel eru á náttúrminjaskrá hafa með öllu verið afskipt af háflu stofnunarinnar.

Lagt er til að 1. mgr. 29. gr. orðist svo:

Hægt er að krefjast úrlausnar dómstóla um réttindi og skyldur samkvæmt þessum kafla eftir almennum reglum.

2. mgr. 29. gr. og 87. gr.

Í 2. mgr. 29. gr. er kveðið á um það að Umhverfisstofnun geti beitt úrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögmetar hindranir séu fjarlægðar. Samkvæmt 87. gr. eru úrræðin áskoranir og dagsektir. Þessi ákvæði eru nýmæli í lögnum. Það er óeðlilegt að landeigendur þurfi að sæta því að vera beittir þvingunarúrræðum þegar þeir eru að verja eigið land gegn ágangi. Hafa verður það að leiðarljósi hver er tilgangurinn með setningu laga um náttúruvernd þ.e. hvert er andlag þess sem lögnum er ætlað að vernda og tryggja. Tilgangurinn er að sjálfsögðu að vernda náttúru Íslands en ekki sá að tryggja almannarétt og stuðla að auðveldari för ferðamanna um landið með tilheyrandi ágangi á það.

Í 3. mgr. 87. gr. er ákvæði um dagsektir allt að kr. 500.000 á dag. Er sú fjárhæð fráleit og fjarri öllu samhengi þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Eins og fram kemur í greinargerð með nýju lögnum hefur meðalhófsregla 12. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, mikla þýðingu þegar kemur að beitingu 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. Það er augljóst að hér hefur ekki verið gætt meðalhófs við lagasetninguna en hámarksupphæð dagsekta er allt of há. Hér er ekki verið að fást við milljarða banka heldur smárekstur bænda og ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja. Kr. 50.000 væru viðeigandi hámark dagsekta í alvarlegustu tilvikum.

Einnig skortir skýringar á því hvers vegna þarf að lögfesta svo ströng viðurlagaákvæði sem jafnast helst á við það sem gerist á hinum gríðarflókna fjármálamarkaði. Það er skiljanlegt að halda þurfi aftur af tiltekinni háttsemi banka og fjármálafyrirtækja sem eru risavaxin í íslensku samhengi og hafa áhrif á allt efnahagslífið. Það er engin ástæða til slíkra viðurlagaúrræða í

náttúruverndarlögum þar sem möguleg brot myndu alltaf hafa mun afmarkaðri áhrif og þeim sem telja á sér brotið væri alltaf unnt að leita hefðbundinna leiða hjá almennum dómstólum til að fá úrlausn um réttindi sín.

Hættulegt er að færa með þessum hætti dómgæslu og refsivald til stofnana framkvæmdavaldsins. Hér um að ræða hlutverk sem dómstólum er sérstaklega ætlað í Íslenskri löggjöf og stjórnskipan.

Lagt er til að eftirfarandi breytingar verði á 2. mgr. 29. gr. laganna:

1. málsliður fellur brott.

Orðið „einnig“ í 2. málslið fellur brott.

Lögð er til eftirfarandi breyting á 87. gr. laganna:

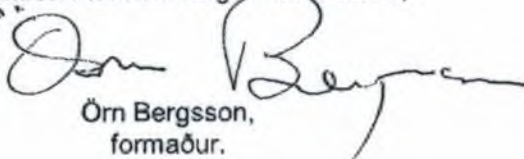
Í stað „500.000 kr.“ kemur „50.000 kr.“

Hér eru lagðar til breytingar í þá veru að draga úr afskiptum ríkisvaldsins af meðferð eignarlanda hvort sem þau eru undirorpin eignarrétti einstaklinga, sveitarfélaga eða ríkisins. Fjöldmargir að vinsælustu ferðamannstöðum landsins eru að öllu eða einhverju leyti í eigu ríkisins og er ríkinu þannig heimilt í skjóli eignarréttar síns að stjórna umferð um lönd sín og sjá til þess að þessi lönd verði ekki fyrir átroðningi. Getur ríkið haft arð af nýtingu þessara svæða til ferðamennsku ef svo ber undir. Afar mikil breyting hefur orðið á ferðamennsku frá þeim tíma þegar hugmyndir um almannarétt voru í frumbersku. Ferðaþjónustan er orðin að stórrí og arðbærri atvinnugrein. Svo virðist sem við setningu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hafi ekki verið tekið tillit til þessa. Í þeirri endurskoðun laganna sem nú á sér stað verður að taka tillit til þessara breyttu aðstæðna og þá sérstaklega þess, að ferðaþjónustan er farin að nýta land í einkaeign (og jafnframt land ríkisins), farinn að selja að því aðgang og flytja þangað hópa. Við slíkar aðstæður má ekki draga úr heimildum landeigenda til að vernda og verja land sitt.

Landeigendur telja jafnframt í ljósi reynslunnar að ekki sé heppilegt að Umhverfisstofnun fái að leika lausum hala og setja landeigendum skorður þegar það hentar eftir því hvernig pólitískir vindar blása. Nauðsynlegt er að draga úr ríkisforsjá og möguleikum ríkisins til að ganga nærri rétti manna til ráðstöfunar og meðferðar á lendum sínum. Heppilegast er að skilja að frumkvæði að verndaraðgerðum og eftirlit. Óheppilegt er að það sé á hendi sama aðila. Í lögum nr. 60/2013 var vald Umhverfisstofnunar aukið verulega og stofnunin sett bæði í sæti þess sem gerir kröfur og fylgir þeim eftir og dæmir síðan um kröfurnar. Slíkt fyrirkomulag er beinlínis fallið til þess að valda mismunum og jafnvel ýta undir spillingu. Auðvelt er fyrir ríkið að beita sér fyrir virku eftirliti í skjóli eignarréttar síns á flestöllum stöðum á landinu í stað þess að setja íþyngjandi lagareglur. Þeir sem hafa ríkustu hagsmunina af verndun og góðri umgengi um land hljóta að vera eigendur þess.

Landsamtök landeigenda, formaður Örn Bergsson, Hofi í Öræfum, netfang ornhof@simnet.is, sími 899-1674, eru fús til þess að funda um málið með þingmönnum eða ræða í síma hvenær sem er.

Virðingarfyllt,
f.h. Landsamtaka landeigenda á Íslandi,


Örn Bergsson,
formaður.

GREINARGERÐ UM NÝ LÖG UM NÁTTÚRUVERNÐ, NR. 60/2013

Reykjavík, 22. október 2015.

1. Inngangur

Alþingi samþykkti ný náttúruverndarlög í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Löggin hafa verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi.

Núverandi ríkisstjórn hefur boðað endurskoðun á lögnum og óvíst er hvernig löggin munu líta út að lokum. Ekki er víst að löggin horfi meiri náttúruverndar eða einföldunar á því viðfangsefni. Drög að breytingum á lögnum voru birt þann 9. mars 2015 á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis en drögin eru þó enn í vinnslu. Tilfni þessarar umsagnar er að koma að sjónarmiðum sem eigendur Kersins telja brýnt að hugað verði að við breytingar á lögnum.

Greinargerð þessi er rituð fyrir hönd Kerfélagsins. Í gegnum Kerfélagið höfum við, nokkrir vinir, átt Kerið í Grímsnesi frá árinu 2000. Við keyptum það af eigendum jarðarinnar Miðengis þegar ekki samdist milli þeirra og ríkisvaldsins um að ríkið keypti Kerið þótt lága fjárhæð bæri á milli. Kerið var auglýst, aðeins tvö tilboð bárust og okkar tilboði var tekið. Við kaup okkar var ríkisvaldinu boðinn forkaupsréttur sem það þáði ekki. Gjaldtöku höfðum við aldrei í huga og tilkynntum það opinberlega strax við kaupin. En hver var þá tilgangurinn? Fyrst og fremst bjuggu þar að baki náttúruverndarsjónarmið. Allir höfðum við verið og erum enn tengdir náttúruvernd með ýmsum hætti. Kerið var á þessum tíma í djúpri niðurníðslu. Engin bílastæði, svæðið úttraðkað þvers og kruss og algengt að þeir sem þurftu á rauðamöl að halda sæktu hana á svæðið. Við blasti lokun þessarar náttúrperlu.

Eftir kaupin á Kerinu náðum við samningum við ríkið um lágmarksaðgerðir svo unnt væri að halda Kerinu áfram opnu en gjaldtaka var ekki á dagskrá um langt árabíl. Árið 2008 var hins vegar svo komið að ágangur var orðinn yfirþyrmandi og staðurinn úttraðkaður og stórskemmdur. Kerið var á þessum árum hluti af skipulögðum áætlunarferðum rútufélaga um Gullna hringinn, mörgum sinnum á dag. Kerfélagið ákvað að stöðva áætlunarferðir rútuútgerða á þessa auðlind nema þessi sömu útgerðarfélag legðu eitthvað af mörkum til að viðhalda auðlindinni.

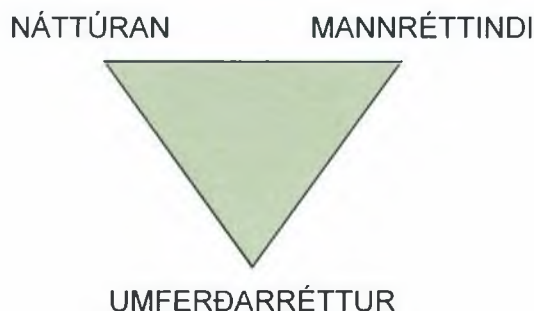
Kerfélagið taldi eðlilegt á þeim tíma að reisa skilsmun á milli atvinnustarfsemi sem gerði út á eignir annarra gegn gjaldi og hinna sem heimsæktu náttúrperlur á eigin vegum. Sagt var: Þeir greiða sem græða, almenningur greiðir ekki. Við þessu var illa brugðist. Rútum var því úthýst og stærstu fyrirtækin þvinguð til að taka Kerið af auglýstum áætlunarferðum

sínum en almenningur hafði áfram aðgang að Kerinu án gjalds. Þungu álagi var létt af svæðinu.

Fimm árum síðar, sumarið 2013, hafði orðið slík sprenging í komu ferðamanna til landsins að ekki nægði lengur að hefta rútuumferðina. Nauðsynlegt var að fá tekjur af staðnum til þess að standa undir viðhaldi hans. (Sem dæmi má nefna að á þessum árum hafði bílaleigum fjölgað úr um 30 í 150). Við hófum því hóflega gjaldtöku af öllum sem heimsækja Kerid, 350 krónur. Af þeirri fjárhæð er greiddur virðisaukaskattur ríkisins. Sú innheimta hefur gengið átakalaust og þrátt fyrir að kostnaður við hana sé mikill skilaði hún strax afgangi svo unnt var að hefjast handa um endurbætur.

2. Hagsmunapríhyrningurinn

Í umfjöllun um umferðarrétt almennings um náttúruperlur hafa einkum tekist á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar eru það sjónarmið þeirra sem telja að allir eigi nánast ótakmarkaðan rétt til farar um lönd annarra og hins vegar viðhorf þeirra sem aðhyllast vernd mannréttinda og benda á að eignarréttindi landeigenda séu mikilvæg grundvallarréttindi. Nefna verður til sögunnar þriðju tegund sjónarmiða sem eru ekki síður mikilvæg en virðast ósamrýmanleg háværustu kröfum um óheftan aðgang að náttúruperlum, hver sem á landið; ríkið, aðrir opinberir aðilar eða einkaaðilar. Það er vernd náttúrunnar. Segja má að saman myndi þessi sjónarmið hagsmunapríhyrning:



Þessi þrjú sjónarmið vegast á en geta líka unnið ágætlega saman ef ekki væri fyrir fjórðu tegund hagsmuna sem raska jafnvæginu í príhyrningnum. Það eru hagsmunir eftirlitsiðnaðarins fyrir því að tryggja tilvist sína og auka áhrif sín.

2.1 Náttúran

Kerfélagið leggur áherslu á að viðkvæm náttúra landsins verði varin fyrir ágangi manna. Það var eitt meginmarkmiða með stofnun félagsins. Það er til lítils að tala um umferð fólks um náttúruperlur ef perlurnar hafa verið skemmdar af mannavöldum. Það er einnig skerðing á mannréttindum landeigenda til eignar sinnar ef náttúran í landi hans er fótum troðin. Oft er um óafturkræfar skemmdir að ræða. Ósnortin náttúra er einnig forsenda mikils hluta þess ferðamannastraums sem er nú farinn að sækja landið heim og virðist enn vera að aukast. Á síðustu 5 árum hefur orðið 160% aukning ferðamanna til landsins.¹

¹ Kvöldfréttir Ríkissjónvarpsins 13. júlí 2015, <http://ruv.is/sarpurinn/klippa/stefnir-i-met>

Ferðaþjónustan er orðin stærsta útflutningsgrein Íslendinga. Náttúran á sér sjaldnast sérstaka málsvara nema í þeim tilvikum sem hún er í eigu einhvers. Íslenskar náttúruperlur eru að verða fyrir óafturkræfum spjöllum og landánauð vegna ágangs ferðaþjónustufyrirtækja og fólks á þeirra vegum sem skella skollaeyrum við spjöllunum, fjölga rútuferðum, stofna nýjar bílaleigur, auka komur skemmtiferðaskipa, flugvéla og farþega úr öllum áttum. Hver gætir hagsmuna náttúrunnar? Eru það stofnanir ríkisins? Vikið verður að því hér síðar.

Vegna þessa samspils náttúrunnar við önnur horn hagsmunaprihyrningsins, óafturkræfninnar og þess að náttúran er forsenda ferðaþjónustunnar **vegur náttúran þungt í hagsmunaprihyrningnum.**

2.2 Umferðarréttur – svokallaður almannaréttur

Í opinberri umræðu og í pólitískum tilgangi hefur því verið haldið fram að frá miðöldum hafi verið hér ríkjandi reglur um svonefndan almannarétt og einatt vísað í Jónsbók, lögbók Magnúsar konungs lagabætis sem gekk í gildi á árunum 1281 – 1283. Eindregnasti og biræfnasti málf lutningurinn af þessu tagi er í Hvítbók til verndunar náttúru Íslands sem gefin var út af Umhverfissráðuneytinu í tíð síðustu ríkisstjórnar árið 2011. Óhjákvæmilegt er því að fara nokkrum orðum um það hvernig hugtakið almannaréttur hefur verið mistúlkað og misnotað til þess að ná fram pólitískum markmiðum einstakra stjórnámálanna og verja hagsmuni stórra ferðaþjónustuaðila og eftirlitsiðnaðarins. Það er mikilvægt að stilla dálítið af miðjuna og koma umræðunni aftur á það málefnalega spor sem hún á heima á.

Í Hvítbókinni segir t.d. á blaðsíðu 318 að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar endurspeglir „víðtækan farrétt almennings og fólu í sér að landeigendur urðu að þola, að meginstefnu bóatalaust, för annarra manna um lönd sín og jafnvel að greiða fyrir henni. Almennir hefur það verið talin forn venja í íslenskum rétti að hverjum sem er sé heimil för um land annars manns utan kaupstaða og kauptúna, þar sem ekki er ræktað land eða slægjuland, a.m.k. ef land er ógirt.“

Nú er svo sem ekki umdeilt að að almannaréttur er til en spurningin er hvað í honum felst. Í Hvítbók þessari er langt seilst til þess að hafa endaskipti á grunnreglum eignarréttarins, sem síðan sæta fáeinum undantekningum og gera í staðinn almannarétt að meginreglu sem landeigendur verða að una á hverju sem gengur.

Á ráðstefnu um útilif og almannarétt árið 1993 sagði Árni Kolbeinsson, sem sem síðar varð hæstaréttardómari, þetta um það álitaefti sem við fjöllum um hér í dag:

„Einstaklingseignarrétturinn hefur allt frá upphafi Íslandsbyggðar verið hornsteinn samfélagsuppbyggingarinnar. Eignarréttur að landi stofnaðist í upphafi við nám og hefur æ síðan verið varinn af löggjöfnni. Af ákvæðum Grágásar og Jónsbókar er ljóst að fullt forræði eiganda yfir landareign sinni er meginreglan og jarðeigendur hafa einungis þurft að þola rétt almennings til umferðar og tengdra nota í nánar skilgreindum undantekningartilvikum. Enn þann dag í dag er efnahagskerfið byggt á einstaklingseignarréttinum og er hann varinn eins og alkunna er af 67. gr. stjórnarskrár og verður ekki skertur nema innan ákveðinna þröngra marka. Þegar menn fjalla um umferðarrétt almennings og annan almannarétt og

þá mismunandi hagsmuni er þar takast á varðandi umfang hans, má þessi grundvöllur aldrei gleymast. Þær reglur, sem menn komast að niðurstöðu um, að skynsamlegt sé að gilda skuli eftir að hafa vegið og metið ólíka hagsmuni, verða að rúmast innan grundvallarreglna réttarskipunarinnar.“

Hvernig sem pólitískar bækur kjósa að lesa Jónsbók verður ekki frá því horft að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar, ganga öll út frá tilvist meginreglunnar um eignarrétt. Bálkurinn hefst á ákvæði um það að ef maður vill leigja jörð annars manns þá skuli semja um það við eigandann og síðan er aðferðinni við það að koma á bindandi samningi lýst.

Hér eru nokkur dæmi sem undirstrika greinilega grunnreglur Jónsbókar og um leið hversu fjarlæggt það er að seilast í þá mætu bók til að svipta menn lögmætum eignarrétti:

Í 7. kafla segir að ef menn **beita engjar** á leigulandi í leyfisleysi þá skuli greiða fyrir það skaðabætur til leigutaka en til vara landeiganda.

Í 11. kafla segir að leiguliða sé óheimilt að **lóga fé sínu til þess að selja hey** af jörðinni en geri hann það þá eigi landeigandinn hálftrúverð heysins.

16. kafli fjallar um **landamerki**. Slik ákvæði væri óþörf og ástæðulaus að fjalla um ef enginn ætti landið.

Í 57. kafla segir að **alla fugla ómerkta** eigi hver maður á sinni jörð.

Og svo mætti lengi telja. Enginn vafi er á þeirri meginreglu Jónsbókar um einstaklingseignarrétt að landi.

Í búnaðarbálkinum voru 5 afmörkuð undantekningarákvæði sem fólu í sér takmörkun á einstaklingseignarréttinum. Það eru ákvæði sem gætu tengst því sem nefnt hefur verið almannaréttur.

Í fyrsta lagi, sagði í 20. kafla að maður skyldi ekki **höggva í annars manns skógi**, nema umferðarmenn farargreiðarbót og til að bæta biluð farartæki sín eða til eldsneytis ef úti þurfti að búa um nætursakir. Allt umfram það skyldi bæta. Einnig sagði að ef viður yxi um þjóðbraut þvera mætti höggva sér leið en skilja yrði viðinn eftir. Það mátti sem sagt ekki slá eign sinni á viðinn.

Í öðru lagi, sagði í 24. kafla að mönnum væri rétt að **æja dráttardýrum sínum** að sumri til í annars manns landi þar sem ekki er slegið. Stafar þetta af þeirri náttúrulegu nauðsyn að æja fararskjótunum á þessum tíma. Strax í næsta málslið er hnykkt á meginreglunni um eignarrétt þar sem segir að **hver maður eigi vöxt á sinni jörðu**.

Í þriðja lagi, sagði í 32. kafla að **ef þjóðvegur lægi að garði manns þá skyldi vera hlið** á garðinum en ef þjóðvegur lægi um bæ manns eða garða þá mætti færa þjóðveginn.

Í fjórða lagi, sagði í 44. kafla að þjóðgötur og götur upp í haga og allir rekstrar skyldu vera þar sem að fornu hafi verið og einnig að bændum væri skylt að **gjöra vegi færa** um þver héruð og endilöng.

Í fimmta lagi, sagði í 58. kafla að heimilt væri að taka **ómerkta fugla og egg** á ferð um annars manns land er á götu manns yrðu. Ekki var heimilt að fara víðara yfir landareign annars til þess.

Öll þessi ákvæði eru undantekningarákvæði og öll sett fram í samhengi við afdráttarlaus ákvæði um eignarréttindi landeigenda og þess rækilega gætt að geta þess að bæta skuli tjón sem verður ef farið er út fyrir þær heimildir sem ákvæðin veita. Ákvæðin eru sett í þeim tilgangi að menn geti komist leiðar sinnar milli héraða með þeim náttúrulegu takmörkunum sem voru á fararskjótum þess tíma og og viðlegubúnaði. (Tilgangi sem vegakerfið hefur nú tekið yfir). Aldrei var ætlast til að menn færu um lönd annarra í öðrum tilgangi en þessum eða nýti sér lönd annarra í atvinnuskyni.

Almannarétturinn á ekki að tryggja að flokkur rútbifreiða, hver með tugum ferðalanga, auk fylgivagns með býtibúr, geti brunað hvert sem er inn á lönd og lendur án þess að landeigendur hafi nokkuð um það að segja. Jónsbók tryggði að maður á sauðskinnsskóm stytta sér leið yfir land annars manns og gæti týnt bláber og fjallagrös á leiðinni til að draga fram lífið. Ætlunin var aldrei að einni og hálfri milljón ferðamanna, í mörg þúsund dala hátækni útivistarfötum, væri árlega att á hvers manns land án þess að landeigendur, hvort sem er ríkið eða einstaklingar, fái rönd við reist. Allir skynsamir menn hljóta að sjá að Jónsbók var ekki ætlað að tryggja slíka framgöngu.

Það er því ljóst að almannaréttur í viðtækum skilningi Hvítbókar umhverfisráðuneytisins var aldrei til á miðöldum heldur eru hugmyndir um hann seinni tíma uppfinning.

Hinn svokallaði almannaréttur nýtur því engrar sögulegrar sérstöðu og fá sterk rök eru fyrir honum. Almannarétturinn eru fyrst og aukastærð; réttindi sem hægt er að veita þegar önnur mikilvægari réttindi eða hagsmunir hafa verið tryggðir. Náttúruvernd og eignarréttindi eru besta leiðin til að tryggja að almenningur og komandi kynslóðir geti notið náttúrunnar. Af umferð ferðamanna hljóttast óafturkræf spjöll. Almannarétturinn getur því ekki staðið sjálfstætt. Umferðarréttindi hafa því **ekki mikið vægi í hagsmunaprihyrningnum**.

2.3 Mannréttindi

Eignarréttindi eru mannréttindi. Eignarréttindi hafa verið talin til mannréttinda alveg frá upphafi hugmynda um mannréttindi og teljast til fyrstu kynslóðar mannréttinda. Er þau þannig meðal mikilvægustu mannréttinda í hópi með tjáningarfrelsi, jafnrétti, trúfrelsi, rétti til lífs og rétti til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi.

Eins og að framan er rakið hefur eignarréttur verið meginregla í íslenskum rétti frá landnámi. Staða hans hefur svo styrkst með tilkomu skilnings á mannréttindum. Mannréttindarákvæði um eignarrétt var í fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1974 og hafa slík ákvæði verið í öllum síðari stjórnarskrám Íslands. Eignarrétturinn er nú tryggður í ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar sem stendur í mannréttindakafli hennar þar sem segir að hann sé friðhelgur. Sömuleiðis er eignarrétturinn tryggður í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að, sbr. m.a. 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Mannréttindareglur eru grundvallarreglur eða „prinsíp“. Þær eru eins konar upphafspunktur í lögfræði, oft svo sjálfsagðar að óþarfi er að taka fram að þær gildi. Oft er því fáum orðum eytt í slíkar reglur í lagatexta. Þær gilda samt. Reglan um einkaeignarrétt er slík regla sem gildir nema hún sé takmörkuð með löglegum hætti og undantekningar frá henni ber að túlka þröngt.

Þessi sjónarmið hafa átt undir högg að sækja eins og jafnan þegar koma má einföldum sjónarmiðum á framfæri með slagorðum og upphrópunum, en verra er að glíma við dýpri umfjöllun. Það er einmitt við aðstæður af þessu tagi sem grundvallarreglur um mannréttindi sanna gildi sitt. Þeim er ætlað að vernda tiltekin grunnréttindi fyrir ágangi þeirra sem eru háværingar eða fyrirferðarmeiri í opinberri umræðu.

Vegna þess að eignarréttur eru mannréttindi sem njóta sögulegrar sérstöðu og eru meginregla í íslenskum rétti og stuðla að verndun náttúrunnar þar sem hún er í einkaeigu **vega slík sjónarmið þungt í hagsmunapríhyrningnum.**

2.4 Eftirlitsiðnaðurinn

Í núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999, er ýmsum stjórnvöldum falin margkyns hlutverk. Þar eru tilgreindar gestastofur, Umhverfisstofnun, umhverfis- og auðlindaráðherra, Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur, Líffræðistofnun Háskóla Íslands, landverðir, Þjóðminjasafn Íslands, Skógrækt ríkisins og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samtals 10 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda, því stjórnvöld eins og gestastofur, náttúrustofur eða landverðir eru fleiri en eitt í hverjum flokki. Nýju lögin, taki þau gildi, fjalla nú til viðbótar einnig um náttúruminjaskrá og Náttúruverndarsjóð. Samtals er þar því fjallað um 12 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda í þessum nýja lagabálki.

Þrátt fyrir öll þessi stjórnvöld **hefur enginn af hálfu ríkisins sinnt náttúruvernd við Keríð í fimmtán ár í það minnsta og líklega lengur.** Verndum einstakrar náttúru þar hafa eingöngu eigendur þess sinnt. Þegar þeim ofbauð rútuumferðin á árinu 2008 og bönnuðu hana voru það stjórnvöld sem óskuðu eftir því að þeirri aðgerð yrði frestað um eitt ár. Þá yrði lausn fengin á málinu. Á það var ekki fallist af hálfu Kerfélagsins. Nú sjö árum seinna hafa stjórnvöld ekki enn fundið lausn á vandanum. Hugmyndir núverandi ráðherra sem nefndar hafa verið að undanfögnu virðast þó mjög til bóta þótt ástæðulaust sé að auka völd og áhrif eftirlitsaðila til að þær fái framgang.

Í núgildandi náttúruverndarlögum eru stjórnvöldum veittar auknar heimildir og lagðar á stjórnvöld auknar skyldur þegar um er að tefla land sem hefur verið skilgreint sem náttúruverndarsvæði og er á náttúruminjaskrá skv. 2. mgr. 6. gr. náttúruverndarlaganna. Umhverfisstofnun á að reka þau og hafa umsjón og eftirlit með þeim og gæta þess að náttúru landsins sé ekki spillt á slíkum svæðum. Eigendur Kersins telja nýju náttúruverndarlögin vera misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd.

Á sviði náttúruverndar hefur myndast eftirlitsiðnaður. Nýju náttúruverndarlögin voru samin af fulltrúum framangreindra stofnanna – eftirlitsiðnaðarins. Ekki er hægt að horfa framhjá því að þessar stofnanir hafa hag af því að viðhalda iðnaðnum; halda uppi atvinnustigi

eftirlitsmanna. Yfirmenn þessara stofnanna hafa metnað og hag af því að auka völd sín og fjölga undirmönnum sínum og verkefnum. Enginn þessara stofnanna er lýðræðisleg ef undan er skilin ráðherrann sjálfur sem hefur lýðræðislegt umboð. Ótækt er að auka sífellt völd ólýðræðislegra stofnanna og embættismanna. Færa verður völdin aftur til lýðræðislega kjörinna fulltrúa eða alla leið aftur þangað sem völdin eru uppsprottinn, til landsmanna sjálfra án milligöngu ríkisvaldsins. Völd embættismanna eru ekki af hinu góða.

Alþingi verður að hætta að taka tillit til hagsmuna eftirlitsiðnaðarins og eyða slíkum sjónarmiðum úr löggjöf. Ný náttúruverndarlög eiga að taka mið af hagsmunapríhyrningi í góðu jafnvægi ekki hagsmunaferningi sem mun aldrei halda jafnvægi.

3. Gjaldtaka leysir vandann

Hvernig á að verjast hættunni sem steðjar að náttúrunni á vinsælum ferðamannastöðum? Hin miðstýrða ríkislausn með opinberum úthlutunarsjóði sem er kölluð náttúrupassi fær hvergi góðar viðtökur. Því miður mótmæla sumir þessari miðstýringu og ríkisforsjá með því að leggja til enn meira af slíku. Gistináttagjald og komugjald eru dæmi þar um. Náttúrupassinn hefur þó þann kost umfram hreina skatta að aðeins þeir sem ætla að njóta náttúrunnar myndu greiða fyrir það en ekki barnafjölskylda sem er að koma heim frá Tenerife sem þyrfti að borga komugjald og ekki heldur fótboltalið frá Akureyri sem gistir á gistiheimili í Reykjavík vegna útileiks við KR sem þyrfti að greiða gistináttagjald.

Aðeins með því að greitt sé fyrir þjónustu á hverjum stað er mögulegt að tryggja að aðeins þeir sem njóti greiði og að einnig að hægt sé að stýra álagi með mismunandi gjöldum og innheimtuaðferðum, að tekjur verði eftir á þeim stöðum sem afla þeirra og menn losni við enn einn opinbera úthlutunarsjóðinn þar sem fulltrúar flokka og kjördæma togast á um peningana. Það eru einmitt þeir sem myndu afla mest með gjaldtöku sem þurfa mest á fjármuninum að halda til verndunar. Það segir sig sjálf.

	Aðeins þeir sem njóta greiða	Mögulegt að dreifa álagi	Tekjur tengdar hverjum stað	Laus við opinberan úthlutunarsjóð
Náttúrupassi	✓	✗	✗	✗
Gistináttagjald	✗	✗	✗	✗
Komugjald á flug	✗	✗	✗	✗
Greitt á staðnum	✓	✓	✓	✓

Einhverjum kann að þykja það flókið að menn greiði fyrir heimsóknir á hvern stað. En eins og greiðslutæknin er orðin er þetta auðvitað lítið mál og sjálfsagt yrðu ýmsar útfærslur á því eins og þekkt víða þar sem ýmist er greitt fyrir bíl, bílastæði, fyrir hvern ferðamann eða bara fyrir siglingu eða tiltekna skoðunarferð.

Má ekki vera smá samkeppni á þessum sviðum eins og öðrum?

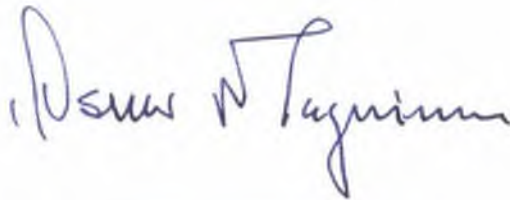
4. Tillögur að breytingum

Kerfélagið tekur undir tillögur Landssamtaka Landeigenda á Íslandi um breytingar á nýjum náttúruverndarlögum. Sérstaklega er brýnt að breyta 18. gr., 1. mgr. 29. gr. 2., mgr. 29. gr. og 87. gr. með þeim hætti sem Landssamtök Landeigenda á Íslandi leggja til.

5. Lokaorð – Áskorun

Hér að ofan er greint frá þeim ákvæðum sem Kerfélagið telur hvað brýnast að verði endurskoðuð í nýju náttúruverndarlögunum. Náttúruverndarlöggjöf varðar marga og ólíka hagsmuni og er mikilvægt að tekið sé tillit til allra réttmætra sjónamiða. Lítið virðist hins vegar fara fyrir því að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða náttúrunnar og landeigenda við gerð laganna og er skorað á stjórnvöld að bæta úr því.

Virðingarfyllt,
f.h. Kerfélagsins,



Óskar Magnússon hrl.,
formaður.

(om@mo.is)



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefnadasvid@althingi.is

Gunnarsholti, 6. október 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál.

Landgræðslu ríkisins hefur borist erindi nefndasviðs Alþingis, dags. 24. september sl., hvar óskað er umsagnar stofnunarinnar á frumvarpi til laga um náttúruvernd.

Landgræðsla ríkisins starfar eftir lögum nr. 17/1965. Tilgangur þeirra laga kemur fram í 1. gr. en hann er að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Umsögn stofnunarinnar er skrifuð í ljósi þessa tilgangs laganna.

I. Almenn

Í heildina er um að ræða breytingar til batnaðar á lögum um náttúruvernd sem, að óbreyttu, taka senn gildi.

II. Einstakar athugasemdir

Um 1. gr. – Skilgreiningar

Landgræðsla ríkisins leggur til að bætt verði við skilgreiningu á orðinu *náttúruspjöll*. Það að engri skilgreiningu sé til að dreifa er bagalegt, sérstaklega í ljósi þess að það hefur augljósa efnislega þýðingu í nokkrum greinum laganna. Orðið náttúruspjöll kemur fram í 6. (almenn aðgæsluskylda), 9. (varúðarregla), 20. (umferð ríðandi manna), 32. (skrá yfir vegi í náttúru Íslands), 87. (áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl.) sem og í 31. gr. (akstur utan vega) en í síðastnefndu greininni hlýtur skortur á efnislegri skilgreiningu hugtaksins að vera hvað bagalegastur. *Náttúruspjöll* (eða það að valda þeim ekki) er augljóslega lykilhugtak í akstri utan vega. Það er dagljóst að ef náttúruspjöll eru látin óskilgreind þá getur það orðið til þess að öikumenn sleppa undan refsingu, vegna lagalegs ágalla – þ.e. ekki er fyllilega ljóst hver háttsemi flokkast til þess að valda náttúruspjöllum.

Náttúruspjöll eru m.a. skilgreind í reglugerð um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands nr. 528/2005. Lagt er til að sú skilgreining verði tekin upp í lögum um náttúruvernd en hún er eftirfarandi: „*Náttúruspjöll: Spjöll á gróðri, dýralífi, jarðvegi, jarðmyndunum og landslagi hvort sem um varanlegan eða tímabundinn skaða er að ræða. Myndun slóða og hjólfara hvort sem er á grónu landi, þar með töldu mosavöxnu landi, eða ógrónu svo sem melum.*“

Landgræðsla ríkisins telur að ný skilgreining á orðinu *vegur* sé til mikilla bóta. Gert er ráð fyrir að undir einum hatti verði nú allir vegir sem heimilt er að aka, eftir atvikum með takmörkunum.

Um 10. gr. – Heimild til að tjalda

Lagt er til að 3. mgr. orðist svo: „*Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbýla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum.*“

Þannig er lagt til að seinni hluti setningarinnar, „... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni.“ verði felldur niður.

Jafnframt er lagt til að bætt verði við málsgreinina nýrri setningu: „*Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð undanþágur frá þessu ákvæði.*“

Breytingatillaga Landgræðslu ríkisins hvað ofangreint varðar er tvíþætt. Annars vegar er lögð til breyting á orðalagi 1. másl. þannig að ljóst sé að notkunarheimild tækjanna taki aðeins til svæða með viðurkennda aðstöðu. Varðandi brottfall síðari hluta setningarinnar er bent á að hún gefur nær ótakmarkaða heimild til aksturs utan vega, ef slíkt veldur ekki náttúruspjöllum. Núverandi orðalag ákvæðisins gefur jafnframt tilefni til að túlka á þann hátt að einungis annað af tvennum skilyrðum þurfi að vera uppfyllt; að svæðið tengist vegum eða að ekki skuli vera talin hætt á skemmdum á náttúrunni.

Þá er lagt til að ráðherra sé heimilt í reglugerð að setja ákvæði um undanþágur frá slíkum takmörkunum á notkun á ferðavögnum og/eða ferðabílum í náttúru Íslands. Með auknum straumi erlendra ferðamanna til landsins, samfara aukinni notkun vagna og bíla sem sérstaklega eru búnir til gistingar, er ljóst að ástæða kann að vera til að stýra notkun þeirra mikið mun meira en nú er gert. Það er ljóst að það er engum til framdráttar að þessi tæki megi nota nánast takmarkalaust, s.s. í vegköntum, bílastæðum, plönnum, rjóðrum, úthaga sem ekki sporast o.s.frv. Síður en svo bætir þessi staða ásýnd landsins, sem og að átroðningur og losun úrgangs verður tilviljanakenndur.

Um 13. gr. – Akstur utan vega

Landgræðsla ríkisins gerir athugasemd við c. lið greinarinnar. Stofnunin leggur til að 1. mgr. 2. mgr. orðist svo: „*Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á landi utan miðhálandisins sem sérstaklega er nýtt til landbúnaðar ef ekki hljóttast af því náttúruspjöllum.*“

Lagt er til að orðunum *utan miðhálandisins* verði bætt inn í málsgreinina. Það er ekki að sjá að fram hafi komið nokkur rök er hníga til þess að þeim er starfa við landbúnað sé veitt algerlega opin heimild til aksturs utan vega, hvar sem er og hvenær sem er. Það er allra hluta vegna betra að binda þessa undanþágu við land utan miðhálandisins. Þá má þess og geta að strax í 2. másl. ákvæðisins er bændum veitt sérstök heimild til að sækja sauðfé inn á miðhálandið ef þurfa þykir.

Um 14. gr. – Skrá yfir vegi í náttúru Íslands

Landgræðsla ríkisins tekur að þær breytingar sem frumvarpið felur í sér, hvað varðar þá þætti sem fjallað er um í grein þessari, til mikilla bóta.

Landgræðsla ríkisins telur rétt að tekið verði til skoðunar hvort rétt sé að skerpa á því, ef vegur er einungis ætlaður til takmarkaðra nota, hvort að upplýsingar um hann skuli koma fram á almennum kortum og jafnframt hvernig þær takmarkanir skuli þá koma fram. Takmarkanir skuli þannig, ef birtar eru, vera öllum ljósar. Þannig er lagt til viðbætur við 1. málsl. 5. mgr. þannig að hún hljóði svo: „Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um gerð og birtingu skrár yfir vegi í náttúru Íslands um vegi samkvæmt þessari grein, þ.m.t. hvort hann skuli almennt birtur sem og hvernig takmarkanir skv. 3. mgr. skuli tilgreindar.“

Virðingarfyllst,
f.h. Landgræðslu ríkisins



Birkir Snær Fannarsson



Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið Alþingis
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Akranesi 29.9.2015

Tilvísun: V201509026

Efni: Umsögn Landmælinga Íslands vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd, 140 mál.

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 24. september 2015 þar sem óskað er umsagnar Landmælingar Íslands vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál. Ábendingar og athugasemdir Landmælinga Íslands beinast að 14. grein frumvarpsins þar sem gerðar eru tillögur um breytingar á orðalagi 32. greinar laga um náttúruvernd nr. 60:2013 en í þessari grein er fjallað er um skrá yfir vegi í náttúru Íslands.

Almennt um kortlagningu vega og slóða á Íslandi

Staðan á Íslandi varðandi vega og slóða er þannig að vegnúmeraðir vegir í umsjón Vegagerðarinnar eru um 13.000 km en til viðbótar eru vegir og slóðar án vagnúmera um 14.500 km, (þar af eru um 13.100 km flokkaðir sem opnir og um 1.350 km sem lokaðir eða með tímabundna takmarkaða umferð).

Í samvinnu við umhverfis- og auðlindaráðuneytið, sveitarfélög, Vegagerðina, Umhverfisstofnun og fjölmarga aðra hafa Landmælingar Íslands unnið að því allt frá árinu 1999 að GPS mæla vegi og slóða sem ekki eru í umsjá Vegagerðarinnar og meta og flokka ástand þeirra. Tilgangur þessa hefur m.a. verið að leggja samfélaginu til heildstæðan landfræðilegan gagnagrunn um vegi og slóða. Afrakstur þessarar vinnu er GPS mæld vegapækja með samtals um 27.500 km (vegnúmeraðir vegir, opnir vegir, lokaðir og vegir með tímabundna eða takmarkaða notkun) og er vegapækjan öllum aðgengileg án gjaldtöku á vefnum. Enn er eftir að GPS mæla ýmsa vegi og slóða s.s. á Vestfjörðum og víða á láglandi s.s. heimreiðar að sumarhúsum og veiðihúsum. Frá árinu 2009 hefur verkefnið verið í biðstöðu vegna þess að ekki er gert ráð fyrir fjárveitingum til þess á fjárlögum.

Þess skal einnig getið að sérstök nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra hefur í samvinnu við viðeigandi stofnanir og sveitarfélög unnið að því í nokkur ár að ákveða á grundvelli vegapækju frá Landmælingum Íslands hvaða vegir og slóðar eigi að vera opnir almennri umferð, hverjir eiga að vera fyrir takmarkaða umferð og hverjir eigi að vera lokaðir. Fram til þessa hefur áherslan í þessari vinnu verið á hálendi Íslands, en því verkefni er enn ekki lokið.

Skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands

Í 14. grein framangreinds frumvarps eru gerðar tillögur um breytingar á 32. grein laga um náttúruvernd. Þar er horfið frá því að Landmælingar Íslands skuli kortleggja vegi og slóða á Íslandi og veiti öllum sem á þurfa að halda aðgang að þeim gögnum. Í stað þess er nú lagt til að Vegagerðin haldi skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands. Í sömu grein er kveðið á um að sveitarfélög landsins skuli gera tillögu að þeirri skrá við gerð aðalskipulags og að skráin skuli háð samþykki Umhverfisstofnunar. Einnig er kveðið á um að Skipulagsstofnun beri að sjá til þess að Vegagerðinni berist upplýsingar um vegaskrá í viðkomandi sveitafélagi þegar aðalskipulag hefur verið samþykkt.

Landmælingar Íslands telja að framangreind tillaga um breytt verklag sé óskýr og nær óframkvæmanleg af eftirtöldum ástæðum:

- Aðalskipulag sveitarfélaga er áætlun og stefna sveitarfélagsins til framtíðar en ekki staðan eins og hún er á hverjum tíma. Í aðalskipulagi eru því t.d. birtir á uppdrætti bæði núverandi og fyrirhugaðir vegir og slóðar. Því getur verið afar flókið að nota framtíðarsýn og stefnumörkun Aðalskipulags til að fá yfirsýn um vegi og slóða sem heimilt er að aka á vélknunum ökutækjum á hverjum tíma.
- Aðalskipulag sveitarfélaga er í besta falli enduskoðað í heild á fjögurra ára fresti og í mörgum sveitarfélögum hafa þessar skipulagsáætlanir ekki verið endurnýjaðar í meira en 10 ár. Því er nánast ómögulegt að nota gildandi aðalskipulag sem heimild að baki skrá um vegi aðra en þjóðvegi sem heimilt er að aka eftir á hverjum tíma.
- Að mati Landmælinga Íslands þarf að yfirfara og endurskoða gagnagrunn/skrá um vegi og slóða á Íslandi a.m.k. einu sinni á ári til að taka tillit til breytinga sem kunna að verða vegna nýrra vega og slóða og vegna vega og slóða sem ákveðið er að loka fyrir almennri umferð. Við slíka vinnu þarf að byggja á margvíslegum heimildum öðrum en Aðalskipulagi auk þess sem nauðsynlegt er að byggja á vettvangsvinnu, fjarkönnunargögnum og nákvæmum GPS mælingum.
- Aðalskipulagsuppdrættir eru yfirleitt settir fram í mælikvörðum sem sýna sveitarfélagið í heild s.s. á 1:20.000 til 1:50.000. Á kortum í þessum mælikvörðum merkir 1 mm 20-50 metrar í landinu því er erfitt eða ómögulegt að sýna stutta vegi eða slóða og auk þess sem óvissa um nákvæmni slíkra uppdrátta getur hlaupið á tugum eða hundruðum metra. Í leiðsögutækjum sem notuð eru í bílum og öðrum vélknúnum ökutækjum er krafa um nákvæmni mikil, eða á bilinu 1-5 metrar.
- Útskýra þarf betur hvað átt er við með orðinu „skrá“ í stafrænum kortagrunni. Er þar t.d. átt við að Vegagerðin haldi gagnagrunn í landfræðilegu upplýsingakerfi um GPS mælda vegi og slóða á Íslandi eins og Landmælingar Íslands hafa gert um árábil ?



Landmælingar Íslands telja brýnt að framhald verði á vinnu við að mæla og meta ástand vega og slóða á Íslandi og meta hvaða vegir og slóða eiga að vera opnir almennri umferð. Slíkri vinnu er ekki síst ætlað að sporna við akstri utan vega og koma þannig í veg fyrir óafturkræf náttúruspjöll. Til þess að svo megi verða þarf að tryggja skýrt verklag, fé til verkefnisins og að stuðla að traustu samstarfi þeirra stjórnvalda sem að málinu koma. Framangreindar tillögur um breytingar á orðalagi 32. greinar laga um náttúruvernd nr. 60:2013 eru að mati Landmælinga Íslands ekki til þess fallnar að auðvelda eða flýta vinnu við að kortleggja og gera aðgengilegar upplýsingar um vegi og slóða á Íslandi sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum.

Bestu kveðjur

f.h. Landmælinga Íslands

Magnús Guðmundsson
forstjóri Landmælinga Íslands



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. október 2015

Efni: Umsögn Landssambands veiðifélaga um Frumvarp til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), þskj. 140 - 140. mál.

Ásamt ósk um frekari breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem ekki koma fram í frumvarpinu, 140. mál.

Um leið og Landssamband veiðifélaga (LV) sendir umsögn um Frumvarp til laga þskj. 140 – 140 mál skal tekið fram, að fram komnar tillögur að breytingum eru flestar til bóta, þótt gerðar séu nokkrar athugasemdir. Sérstaklega er fagnað þeirri breytingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir á 21. gr. laga 60/2013.

Það er skoðun LV að við meðferð þessa frumvarps hafi umsagnaraðilum verið settur mjög óeðlilega skammur frestur til að skila umsögnum sínum vegna þeirra umfangsmiklu breytinga á áður nefndum lögum, sem gert er ráð fyrir.

Þá gerir LV eftirfarandi tillögu að frekari breytingum á Frumvarpinu og á lögum 60/2013.

Að c-liður 3. mgr. 1. gr. laga 60/2013 breytist þannig; c. að tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar, m.t.t. *lögvarinna landsréttinda* og stuðla þannig o.s.frv.

Auk breytingatillögu frumvarpsins við 20. tölul. 5. greinar laganna bætist við setninguna; Land telst óræktað eftir langvarandi notkunarleysi *ef þar vaxa ekki lengur hefðbundnar nytjajurtir.*

Í 2. mgr. 15. gr. laganna, um fulltrúa í fagráð náttúruminjasráðs, verði bætt; *Fulltrúa eiganda og umráðamanns lands.*

Að breytingatillaga frumvarpsins við 18. gr. laganna, 2. másl. 1. mgr. verði þannig; svo sem vegna beitar (*eða ræktunar hrossa eða nautgripa – falli út en verði*) búfjár, vörslu þess og/eða ræktunarstarfs búfjár.

Við 1. másl. 20. gr. laganna komi viðbót – auk breytinga frumvarpsins – *Verði tjón á grónu landi af völdum reksturs hrossa, ber ábyrgðaraðla rekstursins að bæta tjónið.*

Breytingu frumvarpsins á 21. grein laganna er fagnað.

Viðbótartillaga við 13. gr. frumvarpsins (við breytingu á 31. gr. laganna). 2. mgr. 1. liður; „Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á landi sem (*sérstaklega – orðið fellur út*) er nýtt til landbúnaðar og við nýtingu hlunninda ef ekki hljóttast af því náttúruspjöll.“

VI. kafli laganna. Náttúruminjaskrá. Hér þarf að íhuga vandlega hvort ekki er betra/æskilegra að þar sem orðið ráðherra kemur fyrir standi; **Ráðherra í samráði við viðkomandi sveitarstjórn?**

Auk breytinga frumvarpsins komi viðbót við 1. lið 39. gr. laganna; á grundvelli menningarlegs gildis **og við sveitarstjórnir og umráðaaðila lands þar sem landbúnaður og önnur atvinnustarfsemi er stunduð.**

Frumvarpið leggur til að 40. gr. laganna breytist og m.a. segir í 20. gr. frumvarpsins í b. lið. „Í stað orðanna „notkun veiðiréttar og framkvæmdum“ í 1. másl. 2. gr. kemur: og notkun veiðiréttar“ **Þarna bætist við, og hlunninda og annarra landnota.**

Mótmælt er tillögu frumvarpsins um niðurfellingu á 4. mgr. 45. gr. laganna.

Að í 1. lið 49. gr. laganna komi eftirfarandi viðbót. Friðlýsa má, **með samþykki eiganda og umráðamanns lands**, afmörkuð landsvæði

Sama athugasemd á við tillögu frumvarpsins að nýrri 50. gr. a Þar komi einnig inn setningin; **með samþykki eiganda og umráðamanns lands.**

Nauðsynlegt er að þarna komi **og** í stað (eða) í samræmi við 25. gr. laganna, vegna þess þarna er oft um tvo óskylda aðila að ræða og ekki fullnægjandi að leita til annars þeirra. Nærtæk dæmi eru t.d. ábúendur lögbýla sem ekki eru í þeirra eigu og réttahafar í þjóðlendum.

Að lokum.

LV gerir, auk ofangreindra atriða, athugasemd við frumvarpið og lög nr. 60/2013, m.a. vegna breyttra aðstæðna í þjóðfélaginu og þess sem vantar í lögin. *Þar má m.a. nefna eftirfarandi:*

Enn sem fyrr gætir mikillar hneigingar til að fá stofnunum ríkisins í hendur forræði yfir landi, nýtingu þess og för fólks um það. Telur LV að þar sé víða farið offari.

Taka þarf fullt tillit til lögvarins eignarréttar á landi, ásamt því að hugað sé til verndar og viðhalds líffræðilegs fjölbreytileika.

Mínt er á að við samningu laga nr. 60/2013 var ekki haft samráð við almenning og hagsmunaaðila. Því átti engin almenn umræða um lagasmíðna sér stað meðal eigenda lands og landsréttinda um efni frumvarpsins á undirbúningstíma þess. Þau vinnubrögð munu ótvírætt leiða til þess að vænta má ágreinings og átaka um þennan mikilvæga og vandmeðfarna málaflokk. Ekki síst þar sem lögin og frumvarpið ganga á ýmsum sviðum nærri lögvörðum hagsmunum eigenda lands og landsréttinda og rétti landeigenda til að fara um og nýta eignarlönd sín.

Í lögunum er gert ráð fyrir rétti almennings til að njóta stjórnarskrárvarinna eigna annarra. Heimildir í IV kafla laganna um óskilgreindan rétt manna til dvalar innan eignarlanda gengur augljóslega gegn rétti landeigenda sem tryggður er í mannréttindasáttmála Evrópu, um rétt manna til að njóta eigna sinna. Í þessu sambandi verður einnig að líta til stóraukins fjölda ferðamanna til landsins en þeir njóta að sjálfsögðu réttinda á grundvelli þessarar greinar.

Þá vantar ákvæði í lög um að vatn sem flutt er til landsins með húsbílum eða öðrum hætti, vegna þeirrar hættu sem því fylgir að hingað berist snýkjudyfyr og aðrar framandi tegundir, ásamt mengandi efnum. Íslenskt vistkerfi í ám og vötnum er algjörlega óvarið gegn slíku.

Landssambandið gerir alvarlegar athugasemdir við það að ekki að finna ákvæði um skyldu hins opinbera til að verja náttúru landsins gegn ágengum tegundum svo sem tófu og mink. Þessum dýrategundum hefur fjölgað mikið undanfarin ár og ógna jafnvægi í dýralífi landsins. Á slíkum þáttum þurfa lög um náttúruvernd að taka öðru fremur.

Einnig þurfa lög um náttúruvernd að taka á þeim vanda sem upp er komin þegar innfluttar og ágengar tegundir jurta taka yfir stór svæði gróins lands, þar sem innlendur gróður víkur fyrir landnemanum og land verður einsleitt og án þess líffræðilega fjölbreytileika sem áður var.

Þá má einnig benda á hin ósýnilegu verðmæti sem óðum eru að rýrna s.s. þekkingu landsmanna á örnefnum landsins. Skrásetning örnefna og varðveisla upplýsinga um staðsetningu þeirra á að vera snar þáttur í vernd náttúruverðmæta.

Landssamband veiðifélaga hvetur til þess að fyrirbyggjandi frumvarp, ásamt lögum nr. 60/2013, fái ítarlega umfjöllun og endurskoðun, m.a. tilliti til ofangreindra athugasemda og ábendinga.

Fh.
Landssambands veiðifélaga

Jón Helgi Björnsson,
formaður

Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík.
Skuggasundi 1
150 Reykjavík



Umsögn Landssamtaka hjólréiðamanna vegna draga að frumvarpi um breytingu á náttúruverndarlögum

Um Landssamtök hjólréiðamanna (LHM)

Landssamtök hjólréiðamanna eru heildarsamtök hjólréiðafélaga á Íslandi. Landssamtökin eru aðildarfélag að European Cyclists' Federation, sem eru heildarsamtök fyrir hjólréiðafélög til samgangna og ferðalaga í Evrópu.

Umsögn

Umsögn LHM er bundin við breytingar á IV kafla bráttgildandi náttúruverndarlaga. Í megin atriðum eru LHM hlynnt skýrum og ríkum almannarétti með þeim skyldum sem slíkum rétti skulu vissulega fylgja. Vaxandi tilhneigingar hefur undanfarið gætt meðal landeigenda til þess að takmarka umferð almennings um eignarlönd sín, með læstum hliðum, girðingum og bannskiltum, jafnvel á fornum götum milli bæja eða inn á afrétti og óbyggðir og taka sér þar með vald og heimildir sem þeir hafa aldrei haft. Virðist þetta hafa haldist í hendur við breytt not jarða, frá því að vera nýttar undir landbúnað og yfir í að verða einhvers konar afdrep þéttbýlisbúa þar sem litið er á umferð almennings sem átroðning og spillingu sveitarsælunnar. LHM telja þvert á móti að það að njóta kyrrðar og fegurðar á eignalandi sé réttur allra landsmanna þó svo að réttur eigenda til að stunda landbúnað og hafa hefðbundin nyt af jörðinni verði ekki véfengdur. Þó verður bann á grundvelli nýtingar að vera rökstutt og málefnalegt. Telja samtökin bráttgildandi lög vera til mikilla bóta, að þessu leyti, frá núgildandi lögum, og breytingar í frumvarpinu vera að jafnaði í rétta átt.

Það sem er Landssamtökum hjólréiðamanna helst þyrnir í augum er 2. mgr. 19. gr. bráttgildandi laga, sem kveður á um skyldu ráðherra til þess „að setja í reglugerð nánari ákvæði um umferð hjólréiðamanna“, sem að vísu skv. 7. gr. frumvarpsins er breytt í reglugerðarheimild.

Forsaga þessarar heimildar er frá því í frumvarpinu til þeirra laga sem samþykkt voru 2013 en hafa ekki enn tekið gildi, en þar var greininni um umferð hjólréiðamanna og ríðandi manna slegið saman í eina grein af óskiljanlegum ástæðum, og reglugerðarskyldan látin fylgja með og það þannig rökstutt í greinagerð „*Með hliðsjón af því að hjólréiðaferðir og hópferðir hestamanna hafa aukist á undanförmum árum þykir eðlilegt að skýrar reglur séu settar um þetta efni.*“

Í sama ljósi að á undanförmum árum hefur ferðum og jafnvel hópferðum gangandi manna fjölgað (*aukist*) skýtur skökku við að ekki hafi fundist sama þörf til þess að setja skýrar reglur um þann hóp, þrátt fyrir að vera mun fjölmennari en hjólréiðamenn á ferðum sínum um ræktað og óræktað land, og þrátt fyrir að hver gangandi valda að jafnað meira álagi á landið með för sinni en hver hjólréiðamaður. En LHM getur ekki komið auga á nein málefnaleg rök eru fyrir því að setja ákvæði um hjólréiðar í reglugerð umfram umferð gangandi, og þannig sé

samgöngu- og ferðamáttanum hjólreiðar settar strangari skorður en umferð gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt.

Úrlausn

Breytingartillaga LHM gengur því útfrá því að fella niður sérgrein um hjólreiðar og að bæta hjólreiðum inn í upptalningu í 18. gr. bráttgildandi laga, á eftir orðinu *gangandi* og á undan orðunum *á skíðum*. Til vara er lagt til að 2. mgr. 19. gr. bráttgildandi laga falli niður. Til þrautavara að sú breytingartillaga sem er í 7. gr. frumvarpsins haldi sér, enda þrátt fyrir allt til bóta, verði ekki annað að gert.

Tillaga: 7. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) orðist svo:

19. gr. heiti *Umferð gangandi og hjólandi manna.*

Við 1. mgr. 19. gr. bætist orðið *hjólandi* í upptalningu á eftir *gangandi* og á undan á *skíðum*.

Við 19. gr. bætist ný 3. mgr. sem er samhljóða núverandi 1. mgr. 15. gr. *Þegar farið er á reiðhjólum um landið skal fylgt vegum og skipulögðum reiðhjólástígum eins og kostur er.*

19. gr. um umferð hjólreiðamanna falli brott.

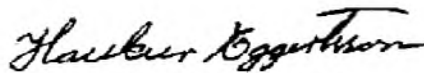
Tillaga til vara: 7. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) orðist svo:

2. mgr. 19 gr. laganna falli á brott.

Tillaga til þrautavara: 7. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) **standi óbreytt.**

Reykjavík, 8. október 2015

Fyrir hönd stjórnar LHM



Haukur Eggertsson
formaður laganeftdar

Álitsgerð um 18. gr. náttúruverndarlaga nr 60/2013. Unnin fyrir Landsamtök landeigenda á Íslandi.

Í 18. gr. nýju náttúruverndarlaganna nr 60/2013 er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu náttúruverndarlaganna nr 44/1999 um að banna megi umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð.

1. mgr 18 gr l 60/2013 er svohljóðandi:

18. **gr.** *Umferð gangandi manna.*
Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeigenda 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 stíga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar.

1. mgr 14. gr l 44/1999 er svohljóðandi:

14. **gr.** *Umferð gangandi manna.*
Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeigenda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustíga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

Þessi breyting fer í bága við eignarrétt landeigenda og möguleika þeirra til þess að ráðstafa eign sinni. Ef þetta ákvæði laganna tekur gildi óbreytt verða landeigendur með lagaboði þessu sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Verið er að þrengja að eignarréttinum með því að setja sérstök skilyrði fyrir því að banna megi umferð um eignarland í byggð.

Með landnámi Íslands varð allt byggilegt land að einkaeign og hefur sú skipan haldist í stórum dráttum til þessa dags. Eignarréttur landeigenda nær til hvers konar náttúruauðlinda, bæði undir jörðu og yfir, þ.á m. jarðefna, jarðhita, vatnsfalla og veiði spendýra og fugla.

Áður fyrr tíðkaðist að flokka landsvæði á Íslandi í eignarlönd, afrétti og almenninga eftir því hvernig eignarhaldi var hátað á þeim. Á þeirri skipan var gerð breyting með lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur þar sem íslensku landi er að meginstefnu til skipt í eignarlönd og þjóðlendur. Í 1. gr. laganna er eignarland skilgreint sem landsvæði sem háð er einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Í 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923 segir að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni og stöðuvatni, sem á henni er. Þessi réttur eiganda nær til nýtingar á vatnsorku, sbr. 49. gr. laganna. Þá er það meginregla samkvæmt íslenskum rétti að landeigandi á einkarétt til nýtingar og meðferðar á landareign sinni

Segja má að form á eiginlegum eignarráðum að landi sé í meginatriðum tvenns konar að íslenskum rétti. Í fyrsta lagi er um að ræða séreignarrétt einstaklinga eða lögaðila sem nefndur hefur verið einkaeignarréttur. Sérstök sameign er eitt afbrigði af því eignarformi þar sem eignarrétturinn takmarkast af eignarrétti sameigendanna eins og sjá má í Hrd 8. október 2015 í málinu nr 83/2015 þar sem fjallað var um för manna um eignarland við Geysi í Haukadal. Þeir sem njóta eignarréttar af þessu tagi fara með rétt til hvers konar umráða og ráðstöfunar lands síns, að svo miklu leyti sem þeim rétti eru ekki settar skorður í lögum eða vegna réttinda annarra. Í öðru lagi verður líklega að telja eignarrétt ríkisins sem því hefur verið fenginn með einstökum fyrirmælum í lögum sérstakt form á eignarráðum. Þá hefur því verið haldið fram að þriðja form eignarráða sé almannaréttur, þar sem allir landsmenn hafa rétt til hagnýtingar á tiltekinni eign, innan lögmæltra marka, án þess þó að honum fylgi hefðbundinn einkaeignarréttur. Réttur sá sem fyrir er mælt í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, verður líklega felldur undir þessa tegund eignarráða. Almennaréttur sem slíkur getur þó ekki talist eiginlegur eignarréttur eins og hann hefur verið skilgreindur af fræðimönnum enda nýtur hann ekki neinnar verndar sem slíkur í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Afar lítið er fjallað um þann grundvallarrétt landeigenda að hafa ráðstöfunarrétt yfir eignarlandi sínu í greinargerð með náttúruverndarlögunum nr 60/2013 og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt þeirra. Helst virðist að treyst sé á að ekki reyni á þennan rétt nema í undantekningartilvikum og að landeigendur láti það yfir sig ganga að geta ekki bannað umferð manna og dvöl á afgirtu

óræktuðu eignarlandi í byggð. Vegna þeirrar gríðarlegu fjölgunar ferðamanna sem orðið hefur nú á allra síðustu árum getur það ekki orðið raunin heldur verður að reikna með að þetta ákvæði geti haft áhrif á réttindi margra landeigenda.

Bótaákvæði 42. gr og eignarnámsheimild 43 gr laganna (60/2013) taka einungis til takmörkunar á eignarréttindum manna sem stafa af friðlýsingu eða minjaskráningu en geta samkvæmt orðanna hljóðan ekki náð til þeirrar takmörkunar á eignarrétti landeigenda sem felst í þessu nýja ákvæði 18 greinar laganna. Í því sambandi verður að horfa til markmiða náttúruverndarlaga eins og þau eru skilgreind í 1. mgr 1. gr l. 60/2013.

Ekki verður séð að þessu nýja ákvæði í 18. gr l. 60/2013 sé ætlað að vernda náttúru þeirra eignarlanda sem það mögulega tekur til heldur þvert á móti að tryggja einhvers konar almannarétt. Það er niðurstaða okkar að með ofangreindri 18. gr. laganna sé almannarétturinn aukinn það mikið á kostnað einkaeignarréttar og gengið það langt gegn hagsmunum landeigenda að það fari í bága ákvæði 72. gr stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar.

Selfossi 16. október 2015


Sigurður Jónsson hrl


Ingibjörg Ólöf Vilhjálmsson hdl

Reykjavík, 6 október 2015.

Efni: Umsögn Landsamtaka landeigenda um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd nr 60/2013.

Ný náttúruverndarlög (nr 60/2013) voru samþykkt í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur hins vegar verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Nú hafið þér lagt fram frumvarp til breytinga á þessum lögum á yfirstandandi þingi, sbr. þingskjal 140 – 140. mál. Óhætt er að segja löggin hafi verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi. Landsamtök landeigenda á Íslandi telja nýju náttúruverndarlögin misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd. Mjög takmarkað samráð var haft við landeigendur í þeirri vinnu sem fram fór við samningu frumvarps sem síðar varð að lögum nr 60/2013 sem er afar óheppilegt í ljósi þess hversu langt þau virðast ganga í að takmarka eignarréttindi landeigenda.

Landsamtök landeigenda hafa nú í þeirri vinnu sem átt hefur sér stað við undirbúning frumvarps um breytingu á lögum 60/2013, freistað þess með umsögnum sínum að koma að tillögum til breytinga á því sem betur mætti fara í lögnum. Nú þegar tillögur um breytingar sæta þinglegri meðferð vilja landssamtökin enn á ný koma á framfæri því sem það telur mestu skipta að gerðar verði breytingar á svo nokkur sátt geri orði um lög.

Við leyfum okkur nú að gera sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi ákvæði laganna:

18. gr.

Í 18. gr. nýju laganna er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu laganna um að banna megumferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Landsamtök landeigenda telja þessa breytingu afar óheppilega og að hún gangi freklega á rétt landeigenda til þess að ráðstafa eign sinni. Verði hún að veruleika verða landeigendur sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Þessi breyting felur í sér skerðingu á eignarráðum yfir landi og hún fer í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttar. Aðfinnsluvert er hve lítið er fjallað um þennan grundvallarrétt í greinargerð með lögnum og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda.

Umferð ferðamanna er stöðugt að aukast. Mikið hefur verið rætt um þann vanda sem fylgir aukinni umferð ferðamanna en víða skortir aðstöðu til að taka móti miklum fjölda ferðamanna. Vandamálin sem fylgja eru t.d. skemmdir á landi vegna átroðnings, kostnaður vegna viðhalds og endurbóta og óþægindi vegna úrgangs sem fylgja ferðamönnum. Flestir eru sammála um nauðsynlegt sé að bregðast við með einhvers konar gjaldtöku til annast viðhald á ferðamannasvæðum. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn fundið lausn á þeim vanda sem fylgir auknum ferðamannafjölda. Landeigendur verða að geta gripið inn í til að forðast tjón á landi sínu. Samtökin telja að með 18. gr. laganna sé gengið gegn hagsmunum landeigenda og að ákvæðið sé í raun andstætt náttúruvernd. Það er brýnt að frá þessu verði horfið og að ákvæði 1. mgr. 14. gr. núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 standi óbreytt.

Lagt er til að orðalag 2. mgr. ákvæðisins verði óbreytt frá núgildandi lögum þannig að 2. mgr. 18. gr. laganna orðist svo:

Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

1. mgr. 29. gr.

Í 1. mgr. 29. gr. kemur fram að eiganda lands eða rétthafa sé óheimilt að hindra almenning í njóta þeirra réttinda sem mælt er um fyrir í IV. kafla laganna. 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. Hér virðist eignaréttur landeigenda engu máli skipta og er ákvæðið er allt of opið. Hverjum sem dettur í hug getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar með tilheyrandi óþægindum fyrir landeigenda og nægir þar að viðkomandi hafi „orðið var við“ hindranir. Þar skiptir engu máli hvort á viðkomandi hefur verið brotið sem er algjör viðsnúningur á þeirri meginreglu íslensks réttar að sá sem sækir mál hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Ef ekki hefur verið misgert við viðkomandi hefur hann ekki lögvarða hagsmuni í málinu.

Hér er enn bætt við hlutverk stjórnvalda sem hafa á undanförunum árum sýnt lítinn vilja eða getu til að sinna náttúruvernd. Hugmyndin um þetta úrlausnarvald Umhverfisstofnunar er eflaust komin frá stofnuninni sjálfri sem vill tryggja tilverurétt sinn og fá auknar fjárveitingar. Það hefur hins vegar sýnt sig að tilvist Umhverfisstofnunar og fjárveitingar þangað hafa ekki stuðlað að náttúruvernd í þeim mæli sem ætla mætti miðað við umfangið. Fjöldmörg svæði sem jafnvel eru á náttúrminjaskrá hafa með öllu verið afskipt af háflu stofnunarinnar.

Lagt er til að 1. mgr. 29. gr. orðist svo:

Hægt er að krefjast úrlausnar dómstóla um réttindi og skyldur samkvæmt þessum kafla eftir almennum reglum.

2. mgr. 29. gr. og 87. gr.

Í 2. mgr. 29. gr. er kveðið á um það að Umhverfisstofnun geti beitt úrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögsmætar hindranir séu fjarlægðar. Samkvæmt 87. gr. eru úrræðin áskoranir og dagsektir. Þessi ákvæði eru nýmæli í lögnum. Það er óeðlilegt að landeigendur þurfi að sæta því að vera beittir þvingunarúrræðum þegar þeir eru að verja eigið land gegn ágangi. Hafa verður það að leiðarljósi hver er tilgangurinn með setningu laga um náttúruvernd þ.e. hvert er andlag þess sem lögnum er ætlað að vernda og tryggja. Tilgangurinn er að sjálfsögðu að vernda náttúru Íslands en ekki sá að tryggja almannarétt og stuðla að auðveldari för ferðamanna um landið með tilheyrandi ágangi á það.

Í 3. mgr. 87. gr. er ákvæði um dagsektir allt að kr. 500.000 á dag. Er sú fjárhæð fráleit og fjarri öllu samhengi þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Eins og fram kemur í greinagerð með nýju lögnum hefur meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, mikla þýðingu þegar kemur að beitingu þvingunarúrræða. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögsmætu 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. Það er augljóst að hér hefur ekki verið gætt meðalhófs við lagasetninguna en hámarksupphæð dagsekta er allt of há. Hér er ekki verið að fást við milljarða banka heldur smárekstur bænda og ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja. Kr. 50.000 væru viðeigandi hámark dagsekta í alvarlegustu tilvikum.

Einnig skortir skýringar á því hvers vegna þarf að lögfesta svo ströng viðurlagaákvæði sem jafnast helst á við það sem gerist á hinum gríðarflókna fjármálamarkaði. Það er skiljanlegt að halda þurfi aftur af tiltekinni háttsemi banka og fjármálafyrirtækja sem eru risavaxin í íslensku samhengi og hafa áhrif á allt efnahagslífið. Það er engin ástæða til slíkra viðurlagaúrræða í náttúruverndarlögum þar sem möguleg brot myndu alltaf hafa mun afmarkaðri áhrif og þeim sem telja á sér brotið væri alltaf unnt að leita hefðbundinna leiða hjá almennum dómstólum til að fá úrlausn um réttindi sín.

Hættulegt er að færa með þessum hætti dómgæslu og refsivald til stofnana framkvæmdavaldsins. Hér um að ræða hlutverk sem dómstólum er sérstaklega ætlað í íslenski löggjöf og stjórnskipan.

Lagt er til að eftirfarandi breytingar verði á 2. mgr. 29. gr. laganna:

1. málslíður fellur brott.

Orðið „einnig“ í 2. málslíðu fellur brott.

Lögð er til eftirfarandi breyting á 87. gr. laganna:

Í stað „500.000 kr.“ kemur „50.000 kr.“

Hér eru lagðar til breytingar í þá veru að draga úr afskiptum ríkisvaldsins af meðferð eignarlanda hvort sem þau eru undirorpin eignarrétti einstaklinga, sveitarfélaga eða ríkisins. Fjöldmargir að vinsælustu ferðamannstöðum landsins eru að öllu eða einhverju leyti í eigu ríkisins og er ríkinu þannig heimilt í skjóli eignarréttar síns að stjórna umferð um lönd sín og sjá til þess að þessi lönd verði ekki fyrir átroðningi. Getur ríkið haft arð af nýtingu þessara svæða til ferðamennsku ef svo ber undir. Afar mikil breyting hefur orðið á ferðamennsku frá þeim tíma þegar hugmyndir um almannarétt voru í frumbersku. Ferðaþjónustan er orðin að stórrí og arðbærri atvinnugrein. Svo virðist sem við setningu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hafi ekki verið tekið tillit til þessa. Í þeirri endurskoðun laganna sem nú á sér stað verður að taka tillit til þessara breyttu aðstæðna og þá sérstaklega þess, að ferðaþjónustan er farin að nýta land í einkaeign (og jafnframt land ríkisins), farinn að selja að því aðgang og flytja þangað hópa. Við slíkar aðstæður má ekki draga úr heimildum landeigenda til að vernda og verja land sitt.

Landeigendur telja jafnframt í ljósi reynslunnar að ekki sé heppilegt að Umhverfisstofnun fái að leika lausum hala og setja landeigendum skorður þegar það hentar eftir því hvernig pólitískir vindar blása. Nauðsynlegt er að draga úr ríkisforsjá og möguleikum ríkisins til að ganga nærri rétti manna til ráðstöfunar og meðferðar á lendum sínum. Heppilegast er að skilja að frumkvæði að verndaraðgerðum og eftirlit. Óheppilegt er að það sé á hendi sama aðila. Í lögum nr. 60/2013 var vald Umhverfisstofnunar aukið verulega og stofnunin sett bæði í sæti þess sem gerir kröfur og fylgir þeim eftir og dæmir síðan um kröfurnar. Slíkt fyrirkomulag er beinlínis fallið til þess að valda mismunum og jafnvel ýta undir spillingu. Auðvelt er fyrir ríkið að beita sér fyrir virku eftirliti í skjóli eignarréttar síns á flestöllum stöðum á landinu í stað þess að setja íþyngjandi lagareglur. Þeir sem hafa ríkustu hagsmunina af verndun og góðri umgengi um land hljóta að vera eigendur þess.

Landsamtök landeigenda, formaður Örn Bergsson, Hofi í Öræfum, netfang ornhof@simnet.is, sími 899-1674, eru fús til þess að funda um málið með þingmönnum eða ræða í síma hvenær sem er.

Virðingarfyllt,
f.h. Landsamtaka landeigenda á Íslandi,

Örn Bergsson,
formaður.



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 08.10.2015
Tilvísun vor: 00.11

Efni: Umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. mál

Vísað er til umsagnarbeiðnar umhverfis- og samgöngunefndar nr. 9273 um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 með síðari breytingum.

Landsvirkjun sendi með bréfi, dags. 14. febrúar 2013, umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi 2012 - 2013, sem síðar varð að lögum. Sömuleiðis sendi Landsvirkjun þann 31. janúar 2014 að beiðni nefndarinnar umsögn um frumvarp sem lagt var fram á 143. löggjafarþinginu. Því miður hafa þessar athugasemdir og ábendingar Landsvirkjunar litlu skilað fram til þessa. Í frumvarpi því sem nú er til umfjöllunar eru nokkur ákvæði til mikilla bóta en mikið skortir á að svarað sé eða tekið á annmörkum sem ítrekað hefur verið bent á.

Ein meginathugasemd Landsvirkjunar í umsögn dags. 31. janúar 2014 laut að 9. gr. laganna sem fjallar um varúðarregluna. Með þeim breytingum sem þar eru lagðar til er komið nokkuð til móts við þá athugasemd. Samkvæmt b. lið 1. mgr. á ráðherra að setja nánari ákvæði um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð. Það verður því fyrst þegar sú reglugerð liggur fyrir sem hægt er að leggja mat á hvort breytingin sem lögð er til er nægileg. Landsvirkjun bendir á að varúðarreglan kom inn í íslensk lög með breytingu á lögum nr. 18/1996 (lögum nr. 83/2010), en þar segir í orðaskýringu: „*Varúðarregla felur í sér að þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skuli ekki beita skorti á vísindalegri fullvissu sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Það felur í sér að þegar fyrir hendi er vísindaleg óvissa um afleiðingar aðgerða fyrir umhverfið skuli náttúran njóta vafans (sbr. 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992).*“

Þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögnum hvað varðar friðlýsingu svæða, flokkun friðlýsinga, friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda og sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl. eru margar til bóta, en því miður skortir verulega að komið sé til móts við þær athugasemdir sem Landsvirkjun gerði í bréfi sínu til nefndarinnar 31. janúar 2014. Landsvirkjun ítrekar þær athugasemdir og ábendingar. Brýnt er að við allar friðlýsingar komi fram með skýrum hætti hver sé ástæða friðlýsingar (hvað sé verið að friðlýsa á viðkomandi svæði), hvert sé markmið friðlýsingar og að ávallt fylgi áætlun um vöktun og aðgerðir ef markmið friðlýsingar nást ekki. Landsvirkjun telur mikilvægt að þetta verði einnig gert við endurskoðun gildandi friðlýsingar samkvæmt ákvæði 3 til bráðabirgða í lögnum. Þetta er sérstaklega brýnt til að unnt sé í samræmi við ákvæði laganna að fjalla um og meta umsóknir um landnotkun og nýtingu auðlinda innan friðlýst svæðis og heimila notkun stangist hún ekki á við markmið friðlýsingarinnar.



Varðandi frumvarpið og lögin sem verið er að breyta vill Landsvirkjun ennfremur koma eftirfarandi á framfæri við nefndina:

Fyrst um markmið laganna (1. gr. laganna): Þar vantar að benda á leiðir eða að útskýra tilgang með einstaka liðum. T.d. er mikilvægt að skilja hvað átt er við með því að stuðla að „*auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum*“?

Skilgreiningar (5. gr. laganna):

Í frumvarpinu er lagt til að skilgreiningunni „*Óbyggt víðerni*“ verði breytt. Svo virðist sem ómögulegt sé að komast hjá því að negla hugtakið niður með föstum viðmiðum þótt það sé í eðli sínu háð upplifun. Samkvæmt lögnum verður það t.d. háð því hvort farið er um vegslóða eða uppbyggðan veg. Spurning vaknar um hvort mikill munur er á vegslóðum t.d. á Sprengisandi og vegi sem lyft væri lítillega upp fyrir ruðningana sem hvort eð er sjást yfirleitt sitt hvoru megin við vegslóðana. Fyrir upplifun af víðerni mætti ætla að umferð skipti ekki síður máli en undirlag vega eða vegslóða. Lón eru mannvirki og hefta óbyggð víðerni um það þarf ekki að deila, en það er alls ekki sjálfgefið að lónið eða uppbyggðir vegir og önnur mannvirki hefti víðernið á 5 km belti umhverfis það.

Í skilgreiningu á „*Ræktuðu landi*“ kemur fram að með „*langvarandi notkunarleysi*“ falli slíkt land úr þeim flokki. Ekki er ljóst hvað átt er við með „*langvarandi*“ í þessu efni.

Landsvirkjun telur að sú breyting að vísa til vegaskrár sem Vegagerðin skal halda sé til bóta.

Varðandi stjórn náttúruverndarmála (13. gr. laganna). Samkvæmt er 3. mgr. er gert ráð fyrir að forræði á skráningu Náttúruminja sé hjá Náttúrufræðistofnun. Landsvirkjun telur eðlilegra að Umhverfisstofnun hafi forræði með skráningunni. Annað mál er hvort stofnunin vinni verkið eða fær til þess Náttúrufræðistofnun (NÍ) eða Náttúrustofur. Náttúrufræðistofnun býr yfir mikilli færni til að vinna verkið og hefur yfir að ráða gagnagrunnum, en það hafa fleiri t.d. á ÍSOR grunna um jarðfræði. Landsvirkjun bendir á að æskilegt er að stuðla að opnun eða aðgangi að gagnagrunnum þannig að fleiri geti annast mat á verndargildi, skilgreint og hafi tök á að leggja fram haldbær rök á grundvelli gagnagrunna.

Varðandi almannaréttur, útivist og umgengi. Í 18 gr. laganna er gerð athugasemd við að ekki er skýrt hvað átt er við „*eftir að fyrstu stigum skógræktar er lokið*“ en þar mætti e.t.v. taka mið af skilgreiningu á skógi.

Varðandi flokkar friðlýstra svæða. Í 25. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði við nýrri grein undir fyrirsögninni „*Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.*“ Markmið með verndun svæða samkvæmt greininni er „*hófsamleg og sjálfbær nýting náttúruauðlinda sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd*“ Hér þykir Landsvirkjun nauðsynlegt að staldra við og gera breytingar. Annars vegar er alls kostar óljóst hvað er átt við iðnvædd nýting náttúruauðlinda. Fellur t.d. sjálfbær nýting orkuauðlinda undir þann flokk og ef svo skiptir stærð orkuvera máli? Fellur ferðamannaiðnaður undir þetta og samgöngu- og fjarskiptamannvirki? Hins vegar er ekki skýrt hvað átt er við með sjálfbær nýting náttúruauðlinda sem „*samrýmist náttúruvernd.*“ Er í þessu verið að horfa þröngt á náttúruvernd á svæðinu eða í næsta nágrenni þess eða ber að líta til stærra svæðis, jafnvel horfa á málið hnattrænt? Í þessu sambandi má minna á markmið laganna, sem áður er bent á, að stuðla að „*auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum*“. Landsvirkjun leggur því til að punktur verði settur á eftir „*náttúruauðlinda*“ og að orðin „*sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd*“ verði felld út. Að öðrum kosti þarf skýra leiðsögn löggjafans um hvað átt er við.



Í sambandi við þetta má einnig benda á að skv. 54. gr. laganna er orkuvinnsla óheimil á svæðum sem eru í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar. Vel má hugsa sér að almannavarnir, lögregla, veðurstofa, eða aðrir aðilar muni vilja setja upp sólarcellur eða litlar rafstöðvar á slíkum svæðum. Það er í eðli sínu orkuvinnsla og því óheimilt skv. þessum lögum. Þessu þarf að breyta og taka skýrt fram að ekki sé átt við orkuvinnslukosti sem eru það smáir að þeir falla ekki undir verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í skýringum við 25. gr. segir að með þeirri viðbót sem þar er lögð til endurspegli lögin alla friðlýsingarflokka Alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (IUCN). Æskilegt væri að fá nánari skýringu á þessari fullyrðingu og tengingu við viðkomandi ákvæði laganna.

Virðingarfyllt

Hörður Arnarson
forstjóri

Reykjavík, 12. október 2015

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið, Austurstræti
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Athugasemdir Landverndar fara hér á eftir.

INNGANGUR

Setning nýrra náttúruverndarlaga hefur átt sér drjúgan aðdraganda. Starfið hófst á gerð ítarlegrar hvítbókar um náttúruvernd sem lög nr. 60/2013 byggðu m.a. á. Landvernd hefur álitnið gerð hvítbókarinnar afar þýðingarmikla og til eftirbreytni við lagasmíð héraendis. Að mati Landverndar tókst í meginráttum vel til við smíði laga nr. 60/2013, ekki síst þar sem lögin eru heildsteyptari og skýrari umgjörð en við höfum áður haft um vernd íslenskrar náttúru. Landvernd hefur áður fagnað nokkrum meginbreytingum frá lögum nr. 44/1999. Þar má nefna ýmis nýmæli eða skerptar áherslur og breytingar til batnaðar, m.a.:

- i) skýrari markmiðssetningu,
- ii) kafla um meginreglur umhverfisréttar var bætt inn í lögin, sem er í takti við þróun almennrar alþjóðlegrar umhverfislöggjafar,
- iii) friðlýsingarflokkar voru aðlagðir að alþjóðlegum viðmiðum,
- iv) heimild til friðlýsingar heilla vatnasviða og lindasvæða var bætt inn í lögin, en á Íslandi njótum við þess enn að eiga vatnsföll sem eru óbeisluð frá upptökum til ósa ólíkt mörgum öðrum ríkjum og óröskuð lindasvæði sem eru meðal þeirra stærstu í heiminum,
- v) viðbætur og breytingar á kafla um vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda voru gerðar sem styrkja til muna vernd þeirra,
- vi) sér kafli var skrifaður um framandi tegundir sem full ástæða var til svo taka megi á ágengum tegundum sem valdið geta skaða á íslenskri náttúru,
- vii) kafli um akstur utan vega var bættur, m.a. með fyrirhugaðri kortlagningu slóða,
- viii) kafla um almannarétt var komið í gott horf,
- ix) ákvæði um vöktun náttúrunnar, sem virkileg þörf er á svo greina megi breytingar á náttúrunni og bregðast við ef þurfa þykir,
- x) þvingunarúrræði stjórnvalda til að framfylgja lögnum voru bætt og refsíákvæði styrkt. Hvoru tveggja er afar brýnt til að styrkja náttúruvernd í landinu.

Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar eru m.a. gerðar breytingar á varúðarreglu (ii hér að ofan), heimild til friðlýsingar heilla vatnasviða og lindasvæða tekin út (iv) og dregið úr möguleikum til verndar sérstakra vistkerfa og jarðmyndana (v). Athugasemdir Landverndar sem hér fara á eftir beinast m.a. að þessum atriðum. Í stuttu máli er eindregið lagst gegn þessum breytingum á þeim forsendum að þau veiki mjög lögin frá 2013 og gangi gegn þeim jákvæðu breytingum sem nefndar

eru hér að framan. Jafnframt vísast til fyrri umsagna samtakanna um málið í heild sinni sem áður hafa verið sendar ráðuneyti og Alþingi.

Þess skal getið hér að Landvernd er mjög ánægð með það samráðsferli sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið stóð fyrir samhliða frumvarpsgerðinni.

1. Skilgreiningar

3. Ágeng framandi lífvera.

Skilgreining þessa hugtaks er of þröng að mati Landverndar og tekur einungis til líffræðilegra eða vistfræðilegra afleiðinga ágengra framandi lífvera. Vel er þekkt að ágengar framandi lífverur geta valdið miklum efnahagslegum skaða og jafnvel verið hættulegar heilsu fólks. Nefna má dæmi af kræklingnum *Zebra mussel* í Great Lakes í Bandaríkjunum, en sú tegund hefur valdið miklum efnahagslegum skaða¹. Þá geta tegundir sem valda sjúkdómum, eins og moskítóflugur *Mosquitoes*, breiðst hratt út og haft áhrif á heilsu manna og annarra lífvera². Vel kann að vera að til Íslands berist tegundir sem geta haft alvarlegar efnahagslegar eða heilsufarslegar afleiðingar, þó það eigi ekki endilega við þau dæmi sem hér voru rakin.

Stjórn Landverndar leggur því til að skilgreiningunni verði breytt þannig að hún taki tillit til ofangreindra athugasemda. Orða mætti þetta svo: „*Framandi lífvera sem veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni, efnahagslegum, umhverfislegum eða heilsufarslegum skaða*“.

8. Framandi lífverur

Þótt Landvernd hafa áður fagnað því að orðalagið „eftir miðja 18. öld“ sé tekið út hafa samtökin nú endurskoðað afstöðu sína. Framandi lífverur eru nefndar í náttúruverndarlögum vegna þeirrar ógnar sem náttúrlegum vistkerfum, efnahag og heilsu manna getur stafað af þeim (sjá hér á undan). Samkvæmt ígrunduðu mati Steindórs Steindórssonar er tæpur fjórðungur þeirra plantna sem flestir Íslendingar telja innlendar, alls um 100 tegundir, innfluttar með mönnum um eða eftir landnám. Þar á meðal má nefna tegundir eins og baldursbrá, varpasveifgras, hlaðkollu, stjörnuarfa, engjamunablóm, sigurskúf o.fl. sem engri ógn valda og enginn stýrr stendur um. Þetta er þó einungis ígrundað mat. Ekki er hægt að fullyrða, nema í einstaka undantekningartilvikum, hvaða tegundir bærust hingað fyrir tilstilli manna frá landnámi fram á miðja 18. öld. Verði skilgreiningin höfð svona opin eins og breytingartillagan leggur til mun það því bjóða upp á mikla óvissu um hvaða tegundir beri að telja framandi og endalausar staðhæfingar á borð við “baldursbrá er nú líka framandi tegund á ekki að útrýma henni líka”. Í lögum nr. 60/2013 var farin sama leið og í mörgum öðrum löndum að miða við upphaf iðnbyltingar. Þessi tímapunktur er notaður vegna þess að í kjölfar iðnbyltingar fylgdi stórauðinn flutningur á lífverum milli landa. Einnig má benda á að eftir iðnbyltingu eru komnar fram betri upplýsingar um innlendar flórur og fánur margra landa, sérlega á Vesturlöndum.

20. Ræktað land.

Lögð er til breyting á skilgreiningu hugtaksins með því m.a. að fella niður “Skóglendi telst til ræktaðs lands þangað til trén hafa náð þeim þroska að venjuleg umferð sakar ekki”. Í athugasemdum við

¹ Sjá t.d.: O’Neill, CR. 1997. Economic impact of zebra mussels – results of the 1995 national zebra mussel information clearinghouse study. *Great Lakes Research Review*, 3 (1), 35-42.

² Sjá t.d.: Juliano og Lounibos. 2005. Ecology of invasive mosquitoes: effects on resident species and on human health. *Ecology Letters*, 8, 558-574.

greinina segir að skóglendi skuli ávallt teljast ræktað land, sem þýðir þá væntanlega að allir birkiskógar sem að einhverju leyti eru vaxnir eru upp af gróðursettum plöntum eða á landi þar sem birkifræi hefur verið sáð eða sáldrað áburði flokkist sem ræktað land. Flestir endurheimtir birkiskógar, svo sem Hekluskógar, munu því teljast ræktað land gangi þetta eftir. Landvernd leggst eindregið gegn þessu og vill halda inni setningunni *“Skóglendi telst til.....sakar ekki”* en til villtrar eða hálfvilltrar náttúru eftir það. Þar með yrði almannaréttur tryggður. Fráleitt er að endurheimtar vistgerðir eða vistkerfi eins og birkiskógar flokkist til ræktaðs lands um ókomna tíð.

2. Meginreglur: Varúðarreglan

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að veikja gildissvið varúðarreglunnar frá því sem nú er í lögum nr. 60/2013. Landvernd tekur undir það að eyða þurfi réttaróvissu, en leggst eindregið gegn því að það sé gert með því að veikja regluna. Varúðarreglan er ein af meginreglum umhverfisréttar. Með þeim breytingum sem frumvarpið gerir ráð fyrir nær reglan einungis til stjórnvaldsákvarðana, ekki til ákvarðana almennt um starfsleyfi, skipulag og framkvæmdir eins og lög nr. 60/2013 gera ráð fyrir. Með frumvarpinu er því gildissviðið verulega skert og Landvernd leggur til að horfið verði frá þessum breytingum. Jafnframt telja samtökin að varúðarreglan þurfi einnig að ná til stjórnvaldsfyrirmæla.

Landvernd gerir athugasemd við d-lið 2. gr. frumvarpsins. Þar er lagt til að ráðherra hafi *„samráð við aðra hlutaðeigandi ráðherra um hvernig og í hvaða tilfellum stjórnvald skuli meta saman efnahagslegan ávinning og hættu á umtalsverðum neikvæðum afleiðingum þegar stjórnvaldsákvarðanir eru teknar.“* Það hvernig atriði sem þetta yrði útfært getur hreinlega gengið gegn varúðarreglunni og þar með dregið úr gildi hennar. Þarna er opnað á þann möguleika að ákveðin efnahagslega ábatasöm verkefni eða áætlanir geti fengið undanþágu gegn varúðarreglunni. Landvernd leggst gegn því að bjóða upp á slíkar sérreglur og vill að varúðarreglan fái að halda sér.

3. Almennaréttur

Í 6. gr. frumvarpsins vekur athygli stjórnar Landverndar að búið er að breyta frumvarpinu frá frumvarpsdrögum og taka út fyrri breytingartillögu um að *„óheimilt [sé] að takmarka almennaréttinn með gjaldtöku vegna farar um land.“* Landvernd leggur til að þessi fyrri breytingartillaga fái að halda sér. Varðandi b-lið 6. gr. frumvarpsins er bent á athugasemd Landverndar við skilgreiningu á ræktaðu landi.

Jafnframt gerir stjórn Landverndar athugasemd við hversu víðtæk heimild landeiganda virðist vera til takmörkunar á almennarétti á afgirtu óræktaðu landi. Landvernd styður að hægt sé að takmarka almennarétt þegar ákveðnar aðstæður kalla á slíkt t.d. vegna náttúruverndar, en ekki er hægt að skilja ákvæðið öðruvísi en svo að landeiganda sé í sjálfsvald sett að ákveða hvenær aðstæður kalla á að settar séu takmarkanir. Jafnvel mætti skilja orðalagið þannig að nægjanlegt skilyrði til takmörkunar sé að landið sé nýtt til beitar. Æskilegt væri að skýra þetta nánar, t.d. gætu takmarkanir sem þessar verið háðar samþykki stjórnvalds, t.d. Umhverfisstofnunar.

Stjórn Landverndar leggur til að í 25. gr. laganna verði umhverfis- og náttúruverndarsamtök einnig nefnd sem þeir aðilar sem geti farið fram á lokun svæða við Umhverfisstofnun, sé svæðunum stofnað í hættu vegna ágangs ferðamanna. Vert er að líta til þess að náttúruverndarsamtök hafa vernd náttúrunnar að leiðarljósi og því eðlilegt að þau gegni hér hlutverki ásamt sveitarfélögum og landeigendum. Í sumum tilfellum gætu skammtímahagsmunir annarra en náttúrunnar haft áhrif á viðleitni sveitarfélaga eða landeigenda til að fara fram á lokanir sem ákvæðið nær til.

Stjórn Landverndar bendir á að varðandi breytingu á 27. gr. laganna um tínslu berja o.fl. þyrfti að hafa skilgreiningu á „sjálfbærri nýtingu“ í 5. gr. laganna.

4. Akstur utan vega

Stjórn Landverndar hefur ítrekað bent á mikilvægi þess að draga úr undanþágum frá banni við akstri utan vega héraendis. Utanvegaakstur er alvarlegt vandamál sem síst virðist draga úr. Samkvæmt frumvarpinu skal í reglugerð sem ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, kveða á um undanþágur frá banni við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Vissulega getur í sumum tilvikum, eins og vegna björgunarstarfa, verið nauðsyn á slíkum undanþágum.

Landvernd telur alls ekki sjálfsagt að veita almennar undanþágur vegna starfa við landbúnað, landmælingar, línu- og vegalagnir, lagningu veitukerfa, rannsóknir o.fl. eins og c liður 13. gr. frumvarpsins gerir að hluta til ráð fyrir. Með 13. gr. frumvarpsins, lið 3, eru ákvæði um undanþágur færðar til verri vegar og leyfi Umhverfisstofnunar ekki lengur nauðsynlegt fyrir sumum undanþáganna. Landvernd telur að hið minnsta ætti að þurfa leyfi Umhverfisstofnunar eða þjóðgarða fyrir undanþágum frá utanvegaakstri á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Tekið skal fram að björgunarstörf yrðu áfram undanþegin leyfi, en æfingar á björgunarstörfum ætti að vera háð leyfi.

Gerð er athugasemd við það að skv. 13. gr. frumvarpsins eru orðin „utan miðhálandisins“ tekin út í 2. mgr. 31. gr. laganna. Landvernd mótmælir þessu, en miðhálandið nýtur mikillar náttúrufarslegrar sérstöðu sem ber að standa vörð um.

Í c-lið 13. gr. frumvarpsins er “kvikmyndagerð” bætt við sem heimild til utanvegaaksturs að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar. Hvers vegna ætti kvikmyndagerðarfólk að geta keyrt með frjálsum hætti um land og lúta öðrum reglum en aðrir, t.d. ljósmyndarar eða fuglaskoðaðar?

Í 7.mgr. er tekið fram að ólögmaður akstur utan vega varði refsingu. Hér telur stjórn Landverndar að bæta eigi því við að náttúruspjöll vegna starfa samkvæmt 2.mgr. (31.gr.) geti eftir atvikum verið refsiverður. Hvort til refsingar kæmi eða ekki færi þá eftir aðstæðum og tilefni þeirra starfa sem um ræddi. Nánar mætti útfæra þetta í reglugerð. Ljóst er að möguleikinn á refsingu ætti að virka hvetjandi til þess að forðast í lengstu lög spjöll á náttúrunni vegna viðkomandi starfa.

5. Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá

Landvernd telur of langt gengið í frumvarpsdrögunum með breytingu á 2. mgr. 37. gr. laganna, en þar er lagt til að ákvörðun ráðherra um bann við framkvæmdum og nýtingu á svæðum á B-hluta náttúruminjaskrá gildi í eitt ár en ekki fimm eins og lögin gera ráð fyrir. Friðlýsingarferli er oft flókið og margir ólíkir aðilar koma að því. Þess vegna er eitt ár alltof skammur tími. Landvernd telur að hér megi e.t.v. fara milliveg og miða t.d. við þrjú ár. Það er þó alger lágmarkstími og má í því sambandi benda á að Alþingi gefur sér fimm ár til að ganga frá friðlýsingu, sbr. 2. tölulið, 2. mgr., 33. greinar.

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við tillögu að breytingu á orðalagi 3. mgr. 37. gr. laganna (yfirstrikanir eru tillögur ráðuneytisins að brottfalli texta í lögum nr. 60/2013 og undirstrikanir eru viðbætur ráðuneytisins):

~~„Óheimilt er Forðast ber 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 annarra kosta hafi verið leitað“.~~

Verði þetta að lögum er ljóst að þær umbætur sem fólust í lögum nr. 60/2013 hvað varðar réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjasrá ná ekki fram að ganga. Mun minni vernd felst í því að „forðast“ að raska heldur en að „óheimilt“ sé að raska. Þá er meira að segja orðið „brýn“ nauðsyn tekið út. Landvernd leggst harðlega gegn þessum breytingum og telur þær mikla afturför frá lögum nr. 60/2013.

6. Friðlýsing svæða

Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laganna er ráðherra heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni á framkvæmdaáætlun. Þetta er afar mikilvægt atriði sem Landvernd styður heilshugar. Í frumvarpinu er hinsvegar búið að bæta við þetta að friðlýsing sem þessi verði ekki til nema „að tillögu viðkomandi sveitarfélags“, þ.e.a.s. viðkomandi sveitarfélag verður að gera tillöguna. Hér er virkilega dregið úr skilvirkni friðlýsingarferlisins og úr frumkvæði landeigenda. Friðlýsingar sem þessar koma oft til vegna áhuga landeigenda og það er aukaskref fyrir þá að fara með mál sem þessi í gegnum sveitarstjórnir. Landvernd leggst gegn þessari breytingu.

7. Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda

Landvernd telur til bóta að samræma íslensku friðlýsingarflokkanna við IUCN flokkunina og hefur ekki á móti því að bæta inn verndarsvæðum sem hafa sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda að markmiði. Eins og fram kom hér að framan vantar hinsvegar skilgreiningu á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda inn í lög til þess að skýra hvað átt er við með hugtakinu og það öðlist merkingu fyrir lögum.

8. Friðlýsing heilla vatnakerfa

Landvernd hefur í fyrri umsögnum lýst yfir mikilli ánægju með að sér ákvæði væri í lögnum um friðlýsingu heilla vatnakerfa og lindasvæða. Ástæðan er augljós (sjá hvítbók um náttúruvernd fyrir umfjöllun): óvísða annarsstaðar í Evrópu er að finna vatnakerfi sem eru ótamin frá upptökum til ósa og þó víðar væri leitað, og óvísða á jörðinni er að finna lindasvæði af sambærilegri stærðargráðu og hérlendis. Það er því rík ástæða til að undirstrika mikilvægi þessarar sérstöðu með því að leyfa sérstaklega friðlýsingu heilla vatnakerfa og lindasvæða. Landvernd telur að rökin sem rakin eru í athugasemdum með frumvarpinu hrökkvi skammt, en þar er breytingin rökstudd með því að innan IUCN kerfisins sé ekki að finna verndarflokk sem þennan, auk þess að hvort eð er sé hægt að friðlýsa heil vatnasvæði sem þjóðgarð, friðland eða önnur fyrirbæri innan IUCN kerfisins. Þarna gleymist ástæða þess af hverju heil vatnakerfi voru í lögnum frá 2013 sett sem sér flokkur. Það var auðvitað vegna sérstöðu þeirra á lands- og jafnvel heimsvísu. Ósnortin vatnasvæði eru hér mörg, og það sama gildir um lindasvæði. Um þetta málesa í hvítbók um náttúruvernd. Þetta er því sérstaða sem Landvernd telur mikilvægt að friðlýsingar geti sérstaklega náð til í lögum um náttúruvernd og að greinin um friðlýsingu heilla vatnakerfa eigi að halda sér.

9. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.

Stjórn Landverndar gerir mjög alvarlegar athugasemdir við þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu og lúta að sérstakri vernd vistkerfa og jarðminja (kafla X). Með boðuðum breytingunum yrði fallið frá mikilvægum umbótum á löggjöfinni frá 1999.

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við breytingatillögur er lúta að stærð votlendissvæða og nágrenni fossa. Með þessu er dregið verulega úr náttúruvernd frá því sem er í lögum nr. 60/2013. Votlendi hefur verið á undanhaldi um allan heim, einnig hérlendis. T.d. sýna rannsóknir að yfir 95% votlendis á Suðurlandi hafi verið raskað. Losun gróðurhúsaloftteguna með framræslu votlendissvæða hérlendis

er einnig mikið og kann að hafa verið vanmetið. Verndun votlendissvæða af þessari stærðargráðu er því mikilvæg.

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar hvað varðar verndun fossa. Í lögum nr. 60/2013 var talað um fossa og „*umhverfi þeirra í allt að 200 m frá fossbrún*“. Þetta lengdarviðmið umhverfis fossana hefur nú verið tekið út. Landvernd telur mikilvægt að vernda fossa, enda fossar eitt það aðdráttarafli í íslenskri náttúru sem ferðamenn og útivistarfólk sækja hve mest í. Verndin verður að ná til næsta umhverfis fossa ef hún á að virka, en það sést best á fossum sem eru mikið heimsóttir eins og Seljalandsfoss, Skógafoss, Goðafoss o.fl. Það er einmitt ekki síður næsta umhverfi þeirra sem þarfnast verndar og stýringar. Landvernd leggst því gegn þessari breytingu.

Í þriðja lagi er orðalagi breytt líkt og í 3. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013 þar sem „*óheimilt*“ er breytt í „*forðast ber*“ og tekin út setningin „*nema brýna nayoðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi*“. Við þetta telur Landvernd að ekki sé hægt að una (sjá einnig athugasemd nr. 5 um réttaráhrif friðlýsinga), og að um verulega veikingu náttúruverndar sé að ræða.

Í rannsókn VSÓ-ráðgjafar (2008) um áhrif 37. gr. náttúruverndarlaga (nr. 44/1999 sem fjallar um sérstaka vernd vistkerfa og jarðminja) á framkvæmdir kom fram að greinin hefur lítil áhrif³. Þannig kom m.a. fram að 37. greinin hefur ekki haft áhrif á ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, lítil áhrif á úrskurði eða álit stofnunarinnar og áhrif á útfærslu framkvæmda eru einnig lítil:

„Í rannsókninni kom í ljós að 37. grein náttúruverndarlaganna hefur ekki áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmdir skuli matsskyldar. Áhrif á úrskurði eða álit Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra í mati á umhverfisáhrifum eru einnig lítil en þó meiri en í málsmeðferð matsskylduákvæðana. Áhrif á útfærslu framkvæmda eru einnig lítil og hefur tilfellum þar sem framkvæmd er breytt vegna vistkerfa og jarðmyndana í reynd fækkað eftir að lög um náttúruvernd tóku gildi. Mótvægisáðgerðir vegna 37. greinar í úrskurðum eru hlutfallslega fáar og líður greinin ef til vill fyrir það að mótvægisáðgerðir eru yfirleitt ekki nógu vel skilgreindar eins og rannsóknir hafa sýnt. Ekki var hægt að sjá beint samband á milli gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og aukningar í umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. grein.“

Það vakti sérstaka athygli í rannsókn VSÓ-ráðgjafar að þó svo að svæði væri í ofanálag á náttúruminjaskrá, að jarðmyndanirnar og vistkerfin öðluðust ekki frekara gildi við það. Það var því mat skýrsluhöfunda VSÓ að á grundvelli niðurstöðu rannsóknarinnar þyrfti að endurskoða 37. gr. laganna í heild sinni.

Með breytingartillögum sínum við X. kafla laganna fellur umhverfis- og auðlindaráðuneytið frá því að ráðast í gagngerar endurbætur á þessari lagagrein, þvert á niðurstöður rannsókna. Þessu mótmælir Landvernd harðlega og leggur til að fallið verði frá þeim breytingartillögum sem lagðar hafa verið fram við þennan kafla. Þá vekur það sérstaka athygli að ekki er reynt að fara bil beggja, sbr. breytingar sem gerðar eru á orðalagi (*óheimilt* vs. *forðast ber*, o.s.frv.), sem væri mun ásættanlegra en þessi niðurstaða. Það er í ósamræmi við óskir um meiri frið um náttúruverndarlög sem heyrst hefur frá Alþingi.

Tekið er undir að skrá beri svæði sem njóta eiga sérstakrar verndar á lista eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

³ VSÓ-ráðgjöf. 2008. Áhrif 37. greinar náttúruverndarlaga á framkvæmdir.

10. Framandi tegundir

Landvernd tekur undir þá breytingu sem gerð er tillaga hér um og varðar að fella burtu almenna undanþágu fyrir alla garðyrkju, enda gengur slíkt gegn hagsmunum náttúrunnar sem fjallað er um í kaflanum.

Ekki er í sjálfu sér gerð athugasemd við að einfalda lagabálkinn með því að fella saman að hluta ákvæði um innflutning og dreifingu. En hinsvegar er gerð alvarleg athugasemd við það að með tillögunni er ekki tryggt að komið sé í veg fyrir dreifingu ágengra framandi tegunda sem áður hefur verið leyfður innflutningur á, þ.e.a.s. sem eru í landinu nú þegar. Úr þessu atriði verður að bæta, því augljóslega eru héraendis ágengar tegundir eins og t.d. alaskalúpína, sem afar óæskilegt er að dreifi sér frekar. Enn fremur má benda á það að í mörgum tilvikum eru það ekki sömu aðilar sem dreifa lífverum um landið og þeir sem flytja þær inn, þannig að sameining greinanna er e.t.v. ekki eins sniðug og hún gæti virst, a.m.k. þarf að leggjast betur yfir þá breytingatillögu.

Landvernd fagnar því að samræma eigi aðgerðir og viðbrögð við innflutningi dýra og plantna til landsins, sbr. bráðabrigðaákvæði. Mikilvægt er að slíkt ákvæði nái líka til dreifingar þeirra tegunda sem þegar hafa náð hér fótfestu og sýnt þykir að séu ágengar.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Snorri Baldursson,
formaður Landverndar.

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. október 2015
HI15090213

Umsögn Líf- og umhverfisvísindastofnunar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Við þökkum bréf umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis og fyrir að fá tækifæri til að gefa umsögn um þetta frumvarp (Þingskjal 140 – 140. mál).

Ýmsar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru til bóta en flestar hafa þau áhrif að þrengja gildissvið laganna, veikja ákvæði þeirra og draga úr vernd. Í átta greinum frumvarpsins teljum við sérlega mikilvægt að lögum nr 60/2013 sé ekki breytt á þann hátt sem frumvarpið leggur til. Að neðan er rökstuðningur fyrir þeirri afstöðu tíundaður.

1. gr.

Breytingar á 5. gr. laga nr 60/2013 (*Skilgreiningar*)

Í frumvarpinu er skilgreiningu á framandi lífveru breytt. Í upphaflega frumvarpinu er miðað við að undir skilgreininguna falli tegundir og lægri flokkunareiningar sem „menn hafa flutt voru vísitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir miðja 18. öld“. Síðasti hlutinn („eftir miðja 18. öld“) er felldur út.

Á undanförunum árum hafa þær raddir stundum verið háværar hér á landi sem halda því fram að ógn vegna framandi lífvera sé ýmist stórlega ofmetin eða að hún sé hreinlega ekki fyrir hendi. Allur þorri hins alþjóðlega vísindasamfélags telur ágengar tegundir vera meðal mestu ógna við líffræðilega fjölbreytni Jarðar. Minna má á að Ísland er aðili að alþjóðlegum sáttmálum sem kveða á um skyldur landa til að koma í veg fyrir innflutning og dreifingu framandi tegunda sem ógna vistkerfum eða öðrum tegundum. Ákvæði er lúta að þessu eru m.a. í Samningnum um líffræðilega fjölbreytni (Río samningnum), Ramsar samningnum um votlendi, Bernarsamningnum um villtar plöntur og dýr í Evrópu, Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðsamningi um stjórnun og meðhöndlun á kjölfestuvatni skipa.

Til að hægt sé að ákveða hvað teljist innflutt tegund verður að vera til skilgreining á innlendri tegund. Í lögunum 2013 var farin sama leið og í mörgum öðrum löndum, þ.e. miðað við upphaf iðnbyltingar. Fyrir því eru tvær ástæður, annars vegar að í kjölfarið iðnbyltingar fylgdi stórauðinn flutningur á lífverum milli landa og heimsálfa og í hins vegar að á þeim tíma eru víða komnar fram áreiðanlegar upplýsingar um innlenda flóru og fínu. Í Plöntutali Náttúrufræðistofnunar Íslands (2008) þar sem hin innlenda íslenska flóra er skilgreind, er t.d. unnið út frá þessum forsendum. Breytingin sem lögð er til gæti dregið úr skilvirkni laganna þar sem hún gæti skapað óvissu um hvað eigið að teljast innlend og hvað innflutt plöntutegund þar sem lagagreinin styðst ekki lengur við ígrundaða og viðurkennda skilgreiningu á hvernig hin innlenda flóra er afmörkuð. Í athugasemdum við frumvarpið segir að ástæðan fyrir breytingunni sé að ártalið hafi í för með sér að tegundir sem komu fyrir miðja 18. öld muni ekki flokkast sem framandi þrátt fyrir að hafa sannanlega komið til landsins fyrir tilstuðlan manna. Þetta er út fyrir sig rétt en myndi þó líklega aðeins átt við örfáar tegundir.

2.gr.

Breytingar á 9. gr. laga nr 60/2013 (Varúðarreglan)

Í athugasemdum með frumvarpinu segir að breytingar á varúðarreglunni í 9. gr. séu lagðar fram til að koma í veg fyrir réttaróvissu. Svo er að sjá að í athugasemdunum sé gert ráð fyrir að varúðarreglunni sé einna helst beitt í undantekningartilvikum og þegar stjórnvald fellst á undanþágu.

Varúðarreglan er ein af meginreglum umhverfisréttar og var m.a. sett fram í Ríó-yfirlýsingunni. Breytingarnar sem hér eru lagðar til draga augljóslega mjög úr áhrifum hennar. Gildissviðið er stórlega skert og öll veigamestu tilvikin þar sem reglan myndi skipta máli eru tekin út. Varúðarreglan nær skv. frumvarpinu aðeins til stjórnvaldsákvæðana en ekki til ákvæðana um skipulag, framkvæmdir (þ.m.t. mat á umhverfisáhrifum) né til starfsleyfa eins og gert var ráð fyrir í lögunum. Við mælum því eindregið gegn þessari breytingu en leggjum til að stjórnvaldsákvörðunum verði í staðinn bætt við upptalninguna í 1. málslíð 9. gr. í lögunum.

13. gr.

Breytingar á 31. grein laga nr 60/2013 (Akstur utan vega)

Lagt er til að í 31. gr. verði heimildir rýmkaðar þannig að leyfilegt verði að aka utan vega vegna kvikmyndagerðar. Þetta er sérkennileg viðbót, - hvers vegna ætti kvikmyndagerðarfólk að hafa meira frjálsræði til að keyra um land og lúta öðrum reglum en aðrir? Það er miklu eðlilegra að gera ráð fyrir að kvikmyndagerðarfólk geti sótt um undanþágur, enda sé þá gerð rökstudd grein fyrir nauðsyn þess að aka utan vega.

17. gr.

Breytingar á 37. gr. laga nr 60/2013 (*Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá*)

Í lögnum frá 2013 er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett á tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu náttúruminja sem eru á B-hluta náttúruminjaskrár, en B hlutinn er skrá yfir minjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum (sbr 2. mgr. 33. gr.). Í lögnum er gert ráð fyrir að tímabundið bann ráðherra geti staðið í fimm ár. Þetta hljóta að teljast eðlileg tímamörk í ljósi þess að þetta er sami frestur og Alþingi hefur til að ganga frá friðlýsingu. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að bann ráðherra falli niður eftir aðeins eitt ár. Í ljósi þess hversu flókið friðlýsingarferlið er oft og hversu margir ólíkir aðilar þurfa að koma að því er eitt ár alltof skammur tími. Við leggjumst gegn því að þessi breyting verði tekin inn í lögin.

18. gr. og 27. gr.

Breytingar á 38. gr. (*Friðlýsing*) og 55. gr. laga nr 60/2013 (*Friðlýsing heilla vatnakerfa*).

Í 55. gr. laganna eru ákvæði um friðlýsingu lítt snortinna og ómiðlaðra vatnasviða, lindasvæða og vatnslinda. Markmiðið er m.a. að varðveita vatnslindir til framtíðar, tryggja vatnafræðilega og vistfræðilega samfellu og standa vörð um ásýnd og vistkerfisþjónustu vatnasviða. Í frumvarpinu er lagt til að þessi kafli verði felldur út í heild sinni. Í athugasemdum með frumvarpinu er þetta rökstutt með því að „Í ljósi þeirrar skírskotunar sem lögin hafa til flokka IUCN um friðlýst svæði sé hægt að friða heil vatnasvæði sem friðland, þjóðgarð, landslagsverndarsvæði eða verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.“ Ekki er frekar skýrt hvers vegna ákvæðið var tekið út, - það var ekki umdeilt.

Í lögum nr. 60/2013 felst viðurkenning á sérstöðu og verðmæti þeirrar auðlindar sem Ísland enn á, eitt fárra landa, í víðáttumiklum vatnakerfum þar sem rennsli er ekki tafið eða breytt á leið til sjávar, vatnalífriki myndar náttúrulega samfellu, og framburður berst með náttúrulegum hætti niður ána og flóð halda árstíðabundnum takti. Rennsli nær allra stærri vatnsfalla jarðar hefur nú verið raskað með stíflum, gördum og miðlunarmannvirkjum af ýmsu tagi. Í Evrópu eru aðeins eftir 3 stórar sem teljast algjörlega ósnortnar og ferskvatnsvistkerfi eru meðal þeirra búsvæða jarðar sem mest hefur verið gengið á. Íslensk lindasvæði eru hugsanlega einstök á heimsvísu og sennilega eru 8 af 10 mestu lindasvæðum jarðar á Íslandi. Rökin fyrir því að taka 55. greinina út eru þau að friðlýsing heilla vatnakerfa og linda séu ekki sérstakur flokkur í kerfi IUCN. Við bendum á að ástæðan gæti verið fágæti þessara fyrirbæra; sárafá stór ómiðluð vatnasvið eru eftir í Evrópu og þar sem stórar lindir koma fram í öðrum löndum er oftast um að ræða örfá svæði sem gjarnan eru vel þekkt og talin hafa lækningamátt eða trúarlegt mikilvægi. Hér á landi eru lindasvæðin sértaklega mörg en eins og er, nýtur þorri þeirra engrar verndar. Við bendum á mikilvægi lindasvæða sem landslagsfyrirbæra, t.d. á miðhálandinu, líffræðilegt hlutverk lindavatns sem búsvæðis ferskvatnslífvera og sem áreiðanleg vatnssuppspretta fyrir plöntur og fugla og önnur dýr. Ekki er ólíklegt að fjárhagslegt verðmæti linda geti aukist mjög á næstu áratugum, og jarðir og

landsvæði með lindum gangi í auknum mæli kaupum og sölum fyrir háar fjárhæðir. Því er í hæsta máta tímabært nú að skilgreina verðmæti þeirra og verndargildi í lögum um náttúruvernd. Við mælum því mjög eindregið gegn þessari breytingu.

28. gr.

Breytingar á X. kafla laga nr 60/2013, einkum á 57. gr.

Enn og aftur eru hér lagðar til breytingar sem veikja lögina, þrengja gildissvið þeirra og draga úr vernd. Að okkar mati ganga breytingarnar gegn markmiðum laganna eins og þau eru skilgreind í 1. grein.

Í lögnum frá 2013 er lagt til að vernd votlendis nái til 1 ha svæða. Þau mörk voru sett vegna þess að eins hektara blettir, þótt litlir séu, geta verið mjög verðmætir, bæði fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni og fyrir einstaka hópa lífvera, t.d. fugla. Í frumvarpinu er lagt til að stærðarmörkin verði tveir hektarar í stað eins. Samkvæmt mati Landbúnaðarháskóla Íslands falla 8,6% votlendis sem eftir er á landinu í stærðaflokk milli eins og tveggja hektara flatarmáls. Það er því umtalsvert flatarmál sem fellur út samkvæmt breytingunni. Þá má benda á að nýlegar rannsóknir benda til þess að losun gróðurhúsalofttegunda með framræslu votlendis hafi verið stórlega vanmetin og að hér á landi hafi framræslan lagt stærstan skerf til losunar. Í ljósi þeirrar staðreyndar er miklu frekar tilefni til að lækka stærðarmörkin en að hækka þau.

Þá eru lagðar til breytingar hvað varðar verndun fossa. Þar sem lögina tiltóku fossa og „umhverfi þeirra í allt að 200 m frá fossbrún“, er nú lagt til að vernd taki einfaldlega til fossa. Breytingin er réttlætt með því að ekki liggi fyrir „nákvæm skilgreining á því, hvernig foss skuli afmarkast landfræðilega og því óheppilegt að binda töluleg viðmið í lög fyrr en fyrir liggur hvar náttúruþyrirbærin er að finna. Skráning fossanna skv. 7. mgr. 58. gr. mun hins vegar styrkja ákvæði sérstakrar verndar ...“. Hér virðist eitthvað vera óljóst þar sem 58. gr. hefur enga 7. mgr. Ef vernda á fossa yfirhöfuð sem sjónræn fyrirbæri í landslagi verður lagasetningin að ná til næsta umhverfis þeirra. Deila má um hvort afmörkunin eigi að vera 200 m eða önnur fjarlægð en verndun sem nær aðeins til vatnsins sem fellur fram af stallinum en ekki til t.d. rasks á umgjörð fossins virðist heldur marklaus.

Breytingin sem lögð er til á orðalagi 1. máls. 3 mgr. 57. gr. felur í sér verulega veikingu á ákvæðinu frá því sem var í lögnum 2013. Þar stendur að óheimilt sé að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem 57. gr. nær til „nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“. Lögð er til breytingin: „eins og kostur er“ í staðinn. Á þessu tvennu er mikill munur. Hér er breytt í sama orðalag og var í 37. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Sá kafli fjallaði um *sérstaka vernd* og það var almennt viðurkennt, bæði af náttúruverndaryfirvöldum og framkvæmdaaðilum, að ákvæðið, með þessu orðalagi („eins og

kostur er“) væri harla gagnslaust. Hætt er við að svo verði einnig nú. **Eindregið er lagst gegn þessari breytingu.**

Þá er lögð til sú breyting að leyfisveitandi skuli leita umsagnar Umhverfisstofnunar en ekki Náttúrufræðistofnunar Íslands eins og gert var ráð fyrir í lögnum frá 2013. Þetta er rökstutt með því að Umhverfisstofnun fari með eftirlit laganna. Hér verður að benda á að miklu meiri sérþekking á þeim fyrirbærum sem vernda á (vistkerfum og jarðminjum) er fyrir hendi á Náttúrufræðistofnun og hér hlýtur að vera réttast að leggja vísindalegt mat sérfræðinga til grundvallar. Að auki er í frumvarpinu lögð til hliðstæð breyting á 59. gr., sem sé að leitað sé umsagnar Umhverfisstofnunar frekar en Náttúrufræðistofnunar Íslands áður en tekin er ákvörðun um röskun friðaðs vistkerfis, friðlýstrar tegundar eða búsvæðis hennar. Hér er einnig eðlilegra að leita umsagnar opinberrar rannsóknastofnunar (Náttúrufræðistofnunar) sem hefur innan sinna veggja vísindamenn með sérþekkingu á viðkomandi sviðum. Þessu til stuðnings má benda á að í lögnum frá 2013 var talið sérstaklega mikilvægt að styrkja vísindanlega grundvöll ákvarðanatöku (sbr. III kafla athugasemda með frumvarpinu).

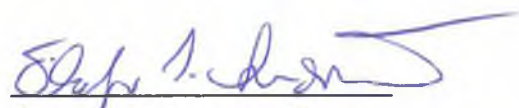
29. gr.

Breytingar á 63. og 64. gr. laga nr. 60/2013 (*Innflutningur lifandi framandi lífvera og Dreifing lifandi lífvera*).

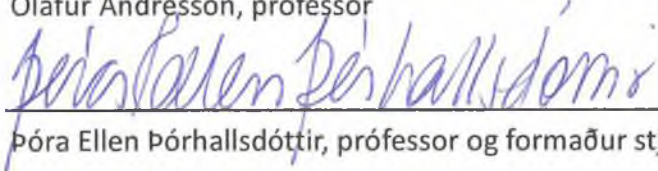
Í lögnum frá 2013 voru aðskilin ákvæði um annars vegar innflutning og hins vegar dreifingu framandi lífvera. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi ákvæði verði sameinuð. Þá þurfi m.a. sá sem sækir um leyfi til innflutnings að gera grein fyrir því hvernig hann hyggst dreifa tegundinni um landið og jafnframt er gert ráð fyrir að leyfi til handa þessa aðila nái bæði til innflutnings og til dreifingar innanlands. Við bendum hins vegar á að líklega yrði það í mörgum, jafnvel flestum tilfellum alls ekki sami aðili sem annars vegar flytur tegund inn og dreifir henni um landið hins vegar. Því teljum við ávinning af því að hafa þessi ákvæði aðskilin í lögnum, þ.e. greina skýrt á milli ábyrgðar þess sem flytur tegund til landsins og þeirra sem dreifa henni eftir að hún er komin.

Virðingarfyllst


fh. stjórnar Líf- og umhverfisvísindastofnunar Háskóla Íslands



Ólafur Andrússon, prófessor



Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor og formaður stjórnar



Sigurður S. Snorrason, prófessor



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Aðalskrifstofa
Suðurgata 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

www.minjastofnun.is

Kennitala: 440113-0280

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd

Austurstræti 8 - 10
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2015
MÍ201510-0028/ 6.10 / K.H.S.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013

Minjastofnun Íslands hefur borist til umsagnar *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) –Þingskjal 140 -140 mál.*

Stofnunin gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Í 13. gr. 2. mgr. er fjallað um ýmsa sem hafa leyfi til að aka utan vega, ef nauðsyn krefur. Starfsmenn Minjastofnunar Íslands þurfa að aka utan vega til þess að sinna störfum sínum, svo sem fornleifum sem stofnunin hefur umsjón með. Í sumum tilfellum þarf að merkja minjar og flytja viðeigandi staura og skilti á staðina, og er ekki hægt að ganga með þetta langar vegalengdir. Minjastofnun óskar því eftir að þarna verði færð inn heimild fyrir hana til að utanvega aksturs ef nauðsyn krefur. Það er tillaga stofnunarinnar að bæta því inn: *eftirlitsstofnun með minjum* (og væntanlega einnig náttúru). Það er ekki nóg að færa þarna inn aðila sem stunda rannsóknir eins og er í frumvarpinu. Fornleifafræðingar landsins stunda rannsóknir en Minjastofnun er eftirlitsstofnun með rannsóknnum þeirra og minjum og þarf að komast á staðina.

Í 14. gr. 2. mgr. þar sem fjallað er um skrá yfir vegi í náttúru Íslands er vísað í ýmsa aðila sem sveitafélög skulu hafa samráð við vegna gerðar slíkrar skrár. Þar eru ýmsir nefndir en Minjastofnun Íslands hefur gleymst. Minjastofnun fer með ákvarðanavald og stjórnýslu þjóðleiða og gamalla vega, og varða, yfir 100 ára, þannig að það er mikilvægt að haft sé samráð við stofnunina við gerð umræddra skráa.

Í 14. gr. 3. mgr. þar sem fjallað er um mat á hvort tilteknir vegir skuli tilgreindir í vegaskrá, þá gleymist að taka með hvort *hætta sé á spjöllum á minjum*. Gamlir vegir geta verið friðaðir skv. lögum nr. 80/2012 og því er nauðsynlegt að nefna minjar hér sérstaklega auk náttúru. Hafa ber í huga að nauðsynlegt er að athuga einnig hvort einhverjir veganna eru gamlar þjóðleiðir sem falla undir fyrrgreind lög og er þ.a.l. óheimilt að aka eftir.

Kristín Huld
Sigurðardóttir
Forstöðumaður
kristinhuld@minjastofnun.is

Í 25. gr. er rætt um friðlýsingar á landsvæðum til verndar vistkerfum og búsvæðum ásamt þeim menningarlegum gildum sem tengjast þeim.....*Hér þyrfti að færa inn að leita skuli umsagnar Minjastofnunar Íslands í slíkum tilfellum*, þar sem um búsvæði og menningarminjar er væntanlega að ræða hér og friðlýsing þess fellur undir stjórnslu Minjastofnunar Íslands skv. lögum nr. 80/2012.

Virðingarfyllst,



Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

30. október 2015

Sæll Heimir

Bið þig um að koma eftirfarandi beiðni til umhverfis- og samgöngunefndarinnar. Um er að ræða misskilning sem þarf að laga áður en náttúruverndarlögin nr. 60/2013 taka gildi.

kv Jón Gunnar

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis er með frumvarp til laga um breytingu á náttúruverndarlögum nr. 60/2013 til meðferðar. Náttúrufræðistofnun óskar eftir að umhverfis- og samgöngunefnd falli frá þeirri breytingu á lögum nr. 60/1992 sem kveðið er á um í 92. laga nr. 60/2013 og lítur að e-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 (sjá einnig i-lið a-liðar b-liðar 36. gr. frumvarpsins). Umhverfis- og auðlindaráðuneytið sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis ábendingu sama efnis í t-pósti 29. október.

Rökstuðningur

Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er kveðið á um breytingar á öðrum lögum (92. gr.), en þar segir m.a. að eftirfarandi breyting verði á e-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur: *Orðin „verndargildi vistkerfa og náttúruminja og“ í e-lið falla brott.* Þessi breyting á lögum nr. 60/1992 er ítrekuð í 36. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 sem er til meðferðar í umhverfis- og auðlindanefnd Alþingis. Í athugasemdum við 36. gr. frumvarpsins segir um þessa breytingu að hún sé lögð til „í takti við þær breytingar sem gerðar eru á 13. og 74. gr. laganna“ (nr. 60/2013). Í sambærilegri skýringu í frumvarpinu sem varð að lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 sagði: „Samkvæmt frumvarpinu er Náttúrufræðistofnun Íslands markað skýrara og fjölbættara hlutverk en í gildandi náttúruverndarlögum. Þetta tengist m.a. ríkari áherslu á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. T.d. eru stofnuninni falin mikilvæg verkefni við umsjón C-hluta náttúruminjaskrár, 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.“ Þessi breyting á lögum um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur nr. 60/1992 fór fram hjá Náttúrufræðistofnun, enda gerði stofnunin enga athugasemd við hana þá. Ekkert samráð var haft við stofnunina um þessa breytingu á sínum tíma.

Umrædd breyting á lögum nr. 60/1992 er greinilega byggð á misskilningi og hefur miklu víðtækari áhrif en sagt er í skýringum við hana. Í 13. gr. laga nr. 60/2013 er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun skuli „annast skráningu náttúruminja og meta verndargildi þeirra...“. Þarna er sem sagt verið að kveða á um afmarkað hlutverk sem snýr að mati á náttúruminjum í tengslum við Náttúruminjaskrá og umsjón með henni (34. gr. laganna). Það er illskiljanlegt að það þurfi af lagatæknilegum ástæðum að fella brott í staðinn það megin hlutverk Náttúrufræðistofnunar „að aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja...“, sem kveðið er á um í lögum um stofnunina (nr. 60/1992).

Það hlutverk sem felst í e-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 er og hefur verið eitt meginhlutverk Náttúrufræðistofnunar undanfarna áratugi og er miklu víðtækara en það afmarkaða hlutverk stofnunarinnar sem markað er í 13. og 74. gr. laga nr. 60/2013. Það er t.d. á grundvelli þessa ákvæðis laga nr. 60/1992 um mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja, sem stofnunin hefur tekið að sér umfangsmiklar rannsóknir fyrir Rammaáætlun, orkufyrirtæki og fleiri aðila. Álitsgerðir fyrir Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, sveitarstjórnir og aðra opinbera aðila hafa einnig verið unnar með vísun til þessa ákvæðis og sama er að segja um umsagnarhlutverk sem stofnunin hefur í ýmsum öðrum lögum. Ef breytingin gengur eftir mun það hafa mikil áhrif á verksvið og hlutverk Náttúrufræðistofnunar. Það er mat stofnunarinnar að umrædd breyting á lögum nr. 60/1992 hafi ekkert með ný náttúruverndarlög að gera og erfitt að skilja hvers vegna þessi breytingartillaga er sett fram og í raun án rökstuðnings. Ef gera á verulega breytingu á hlutverki og aðalverkefnum Náttúrufræðistofnunar ætti það að tengjast heildarendurskoðun á starfsemi hennar og lögum nr. 1992.

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

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

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

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

Almennt

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

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



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

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

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

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Grein 1

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



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

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

Grein 2

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

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



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

Grein 3

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

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

Grein 4

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

Grein 6

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

Grein 9

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



laga nr. 60/2013 haldist óbreytt.

Grein 11

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

Grein 12

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

Grein 13

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

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

Grein 15

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



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

Grein 16

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

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

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

Grein 17

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



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

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

Grein 28

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

Grein 29

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



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

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

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson



Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 8. október 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 140. mál.

Náttúruminjasafn Íslands þakkar umhverfis- og samgöngunefnd fyrir tækifæri til að veita umsögn við frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), sem lagt var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016, 140. mál.

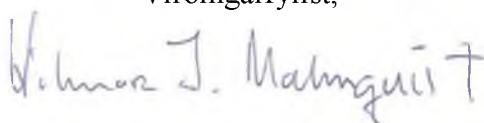
Að baki náttúruverndarlögum nr. 60/2013 liggur mikil undirbúningsvinna með viðtæku samráði við alla helstu hagsmunaaðila. Til grundvallar var lögð *Hvítbók um náttúruvernd*, ítarlegt skjal með yfirliti yfir meginrætti í náttúru landsins, ógnir og aðsteðjandi hættu gagnvart náttúrunni, ásamt skilgreiningum á verndarþörf og tillögum um aðgerðir til að tryggja skynsamlega umgengni við náttúruna til langs tíma. Hvítbókin, sú fyrsta sinnar tegundar hér á landi, var unnin af helstu sérfræðingum á sviði lögfræði og náttúrufræða og samráð haft við fjölmarga hagsmunaaðila. Aðferðafræði lagasetningarinnar var til fyrirmyndar.

Nýjum lögnum um náttúruvernd nr. 60/2013 ber að fagna þar sem þau styrkja til muna vernd náttúru miðað við gildandi lög nr. 44 frá 1999. Nýju lögin byggjast á nýrri nálgun í náttúruvernd, svokallaðri vistkerfisnálgun, sem felur í sér að verndarmarkmið miða í meira mæli en áður að stórum, heildstæðum einingum og kerfum sem tengjast innbyrðis og sín á milli fyrir tilstilli verkunar og gagnverkunar lífrænna og ólífrænna þátta og ferla. Þessi nálgun leiðir jafnframt af sér betri samþættingu í stjórn á nýtingu náttúruauðlinda en ella. Með lögnum eru einnig innleiddar meginreglur umhverfisréttarins, varúðarreglan og greiðslureglan (mengunarbótareglan). Þá eru markmiðskákvæði nýju laganna mun skýrari en í gildandi lögum nr. 44/1999 og ákvæði um sérstaka vernd tiltekinna náttúruyfyrirbæra, 57. gr. í nýju lögnum, eru mun afdráttarlausari og skýrari en samsvarandi 37. gr. í gildandi lögum.

Af hálfu Náttúruminjasafsins eru gerðar athugasemdir við fimm breytingatillögur frumvarpsins, þ.e. við 9., 17., 24., 25. og 28. gr. Þá er vakin athygli á fimm nýjum atriðum sem Náttúruminjasafnið leggur til. Þar vegur þyngst tillaga til löggjafans um að ígrunda vel hlutverk Náttúruminjasafns Íslands í náttúruverndarlögum landsins, en stofnuninnar er hvorki getið í lögnum né frumvarpinu. Aðrar nýjar viðbætur felast í breytingatillögum á 5., 13., 15. og 62. grein laganna.

Undirritaður mætir fúslega á fund umhverfis- og samgöngunefndar til að ræða þessi mál sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Dr. Hilmar J. Malmquist forstöðumaður

Hlutverk Náttúruminjasafns Íslands í náttúruvernd

Miðlun og fræðsla á haldbærum, vísindalegum upplýsingum og fróðleik um náttúru landsins, náttúrusögu, náttúruvernd og nýtingu náttúru er forsenda fyrir sjálfbærri umgengni þjóðarinnar við náttúrugæðin til langs tíma. Það vekur því athygli að hvorki í lögunum né frumvarpinu er vikið að hlutverki Náttúruminjasafns Íslands en stofnunin er eitt þriggja höfuðsafna landsins og ætlað að gegna miðlægu lykilhlutverki við miðlun upplýsinga og fræðslu á sviði náttúrufræða í landinu. Markmið og hlutverk Náttúruminjasafnsins eru skilgreind í 2. gr. laga nr. 35/2007:

„Hlutverk Náttúruminjasafns Íslands er að varpa ljósi á náttúru Íslands, náttúrusögu landsins, nýtingu náttúruauðlinda og náttúruvernd, auk þess að varpa ljósi á samspil manns og náttúru og á náttúru landsins í alþjóðlegu samhengi.

Náttúruminjasafnið safnar munum sem henta starfsemi þess, skráir þá og varðveitir. Safnið aflar upplýsinga sem veita yfirlit yfir náttúru Íslands og nýtingu náttúruauðlinda innan lands og utan og annast kynningu með sýningum og annarri fræðslustarfsemi með það að markmiði að veita sem víðtækasta sýn á íslenska náttúru. Safnið skal miðla fræðslu um íslenska náttúru til skóla, fjölmiðla og almennings. Safnið annast rannsóknir á starfssviði sínu.

Náttúruminjasafn Íslands veitir öðrum náttúruminjasöfnum ráðgjöf, stuðlar að samvinnu þeirra hér á landi og vinnur að samræmdri safnastefnu á sviði náttúrufræða.

Náttúruminjasafnið skal eiga samstarf við vísinda- og rannsóknastofnanir á sviði náttúrufræða á vegum ríkisins og annarra aðila.“

Starfsemi Náttúruminjasafns Íslands fellur einnig undir Safnalög nr. 140/2011 og er þar kveðið á um skipulag safnastarfs í þeim tilgangi að efla starfsemi safna við varðveislu menningar- og náttúruarfs Íslands og tryggja að honum verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Jafnframt eiga lögin að veita fólki aðgang að menningar- og náttúruarfnum og stuðla að aukinni þekkingu á þessari arfleifð og skilningi á tengslum hennar við umheiminn.

Náttúruminjasafn Íslands er fræðslu- og menntastofnun gagnvart almenningi, öllum skólastigum og hinum fjölmörgu ferðamönnum sem heimsækja landið vegna náttúrunnar fyrst og fremst. Tengsl Náttúruminjasafnsins við atvinnulífnið eru augljós, en allir helstu atvinnuvegir í landinu reiða sig meira eða minna á nýtingu villtrar náttúru, þ.e. fiskveiðar, beislun vatnsafls og jarðvarma, ferðaþjónustan og sauðfjárþúskapur.

Í þessu ljósi er því beint til löggjafans að ígrunda vel tengsl þessa mikilvæga hlutverks Náttúruminjasafns Íslands við almenna löggjöf á sviði náttúruverndar, einkánlega hvað varðar fræðslu, sem rík áhersla er lögð á í lögunum, samanber markmiðssetningu í b-lið, 3. mgr. í 1. grein og 12. grein í öðrum kafla laganna sem fjallar um fræðslu sem eina af meginreglum löggjafarinnar.

„I. kafli. Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr. Markmið laganna.

.....Lögin eiga að:

- a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,
- b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,...

„II. kafli. Meginreglur.

.....12. gr. Fræðsla.

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

Athugasemdir við einstakar lagagreinar frumvarpsins

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr. frumvarps.

Aths. NMSÍ og tillaga:

Ekki eru gerðar athugasemdir við breytingatillögur í 1. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er lagt til að breyta 22. tölulið í 5. grein laganna þar sem hugtakið *steingerv-ingur* er skilgreint. Er það gert með tilvísun til þess að núverandi skilgreining sé of þröng m.t.t. fundarstaða, þ.e. að hugtakið nær að ósekju ekki til leifa og steingerðra lífveruleifa sem finnast laus ofan á jarðlögum. Nýleg dæmi um slíkt eru fundir á steingerðum rostungstönnum og -hausum sem losnað hafa úr föstu jarðlagi í sjó vegna brimróts og borist á land og liggja þar ofan á fjörumöl eða -sandi. Ennig er vitað um allmörg tilfelli þar sem leifar sjávardýra, jafnt steingerðar sem lífrænar, hafi losnað úr jarðlögum, bæði á þurru landi og í sjó vegna framkvæmda við vegi, húsgrunna og hafnir, en finnast síðar víðs fjarri upprunastað. Þá finnast steingerðar plöntuleifar og för þeirra stundum laus og fjarri þeim jarðlögum sem lífverurnar settust til í upphaflega, m.a. fyrir tilstilli veðrunar og rofs. Skilgreiningin á hugtakinu snertir einkanlega 48. og 62. grein laganna.

22. töluliður orðist svo:

„*Steingerv-ingur*: Leifar og steingerðar leifar lífveru eða för eftir hana sem finnast í eða á jarðlögum, föstum sem lausum.“

III. KAFLI

Stjórn náttúruverndarmála.

3. gr. frumvarps.

Aths. NMSÍ og tillaga:

Ekki eru gerðar athugasemdir við breytingatillögur í 3. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er lagt til að í 13. gr. laganna verði Náttúruminjasafni Íslands bætt við þar sem fjallað er um fræðsluhlutverkið (sbr. umræðu í almenntri umfjöllun hér að framan). Í 13. gr. eru Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands tilgreind varðandi fræðsluhlutverk en ekki Náttúruminjasafnið sem Alþingi setti á laggirnar sérstaklega til að sinna fræðslu- og miðlunarhlutverki á því sviði sem löggin taka til, en það á ekki við um hinar tvær stofnanirnar. Eðlilegra er að fræðsluhlutverkið sé á hendi Náttúruminjasafnsins og að safnið hafi samvinnu við hinar stofnanirnar um fræðslumálin. Slíkt fyrirkomulag hefur í för með sér samræmingu laga og betri nýtingu fjármuna.

Því er lagt til að á eftir 3. mgr. 13. gr. komi ný málsgrein sem verði 4. mgr. svohljóðandi:

„Náttúruminjasafn Íslands er höfuðsafn á sviði náttúrufræða og er meginhlutverk þess fræðsla og upplýsingamiðlun um náttúru landsins, náttúruminjar, náttúruvernd og nýtingu náttúruauðlinda. Stofnunin skal hafa samráð við Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun um fræðslu og kynningu á málefnum náttúruverndar samkvæmt lögum þessum.“

4. gr. frumvarps.

Aths. NMSÍ og tillaga:

Ekki eru gerðar athugasemdir við breytingatillögur í 4 gr. frumvarpsins.

Hins vegar er lagt til að fulltrúa frá Náttúruminjasafni Íslands verði bætt við í fagráð náttúruminjaskrár sem fjallað er um í 2. mgr. 15.gr.:

„Ráðherra skipar fagráð náttúruminjaskrár til fimm ára í senn. Skal ráðið skipað **áttan** fulltrúum. Umhverfisstofnun, Skógrækt ríkisins, Veðimálastofnun, Hafrannsóknastofnun, Minjastofnun Íslands, **Náttúruminjasafn Íslands**, 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 Minjastofnunar Íslands sem skal vera fornleifafræðingur eða hafa sambærilega menntun sem lýtur að varðveislu menningarminja. Fagráð náttúruminjaskrár skal vera Náttúrufræðistofnun Íslands til ráðgjafar um gerð tillögu um minjar á náttúruminjaskrá. Náttúrufræðistofnun Íslands annast umsýslu vegna starfs fagráðsins. Fagráðið skal jafnframt vera Náttúrufræðistofnun Íslands og Skógrækt ríkisins til ráðgjafar um skráningu náttúruyfyrirbæra, sbr. 61. gr.“

Breytingin er lögð til með tilvísun til þess að Náttúruminjasafn Íslands býr yfir gögnum og yfirgripsmikilli þekkingu sem snerta grundvallaratriði á sviði náttúruminja og náttúruverndar.

IV. KAFLI

Almannaréttur, útivist og umgengni.

9. gr. frumvarps.

21. gr. laganna orðast svo:

„21. gr. Umferð um vötn.

Um umferð um vötn fer samkvæmt ákvæðum vatnalaga, nr. 15/1923.

Aths. NMSÍ:

Lagst er gegn þessari breytingatillögu frumvarpsins enda verður ekki séð að hún sé til bóta hvað varðar kröfur til umgengni um viðkvæma náttúru vatnasvæða landsins. Þvert á móti er löngu tímabært að nútímavæða umgengnisreglur og -ákvæði um vötn landsins og fella inn í heildstæða náttúruverndarlöggjöf líkt og gengur og gerist hjá nágrannaþjóðum okkar.

VI. KAFLI

Náttúruminjaskrá.

17. gr. frumvarps.

„37. gr. Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá.

Um réttaráhrif friðlýsingar er kveðið á í VII. og VIII. kafla. Um réttaráhrif friðunar vistgerða, vistkerfa og tegunda er kveðið á í IX. 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 í þrjú mánuði. Ráðherra er að þeim tíma loknum heimilt að ítreka bannið með sérstakri ákvörðun og gildir það þá þar til auglýsing um friðlýsingu eða friðun hefur verið birt en verði ekki af friðlýsingu eða friðun innan **einsfimm** ársára frá hinu upphaflega banni fellur

það niður. Um undanþágu 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 Forðast ber~~ að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema ~~brýna~~-naudsyn beri til og ~~sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendur annarra kosta hafa verið leitað~~. Skyld 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 liggja 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. ~~5761~~. gr.“

Aths. NMSÍ:

Lagst er gegn orðalagsbreytingum frumvarpsins við 1. og 3. mgr. laganna enda veikja þær verndarstöðu þess sem vernda skal, sem vinnur gegn meginmarkmiðum náttúruverndarlaganna.

VIII. KAFLI

Flokkar friðlýstra svæða.

24. gr. frumvarps.

„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.

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.“~~

Aths. NMSÍ:

Lagst er gegn þessari breytingatillögu. Sérstakar og ríkar ástæður eru fyrir því að landsvæði óbyggðra víðerna skuli almennt vera ríkiseign og sameign þjóðarinnar og að það heyri til undantekninga að um einkaeign sé að ræða. Óbyggð víðerni, sem á Íslandi er fyrst og fremst að finna á miðhálandinu og útjöðrum Vest- og Austfjarða, eru gríðarlega eftirsótt náttúrugæði og slíkum svæðum fer fækkandi á Jörðu vegna athafna mannsins. Líta ber á þessi náttúrugæði, sem m.a. mynda undirstöður ferðaþjónustunnar, sem sameiginlega auðlind þjóðarinnar líkt og fiskurinn í sjónum, vatnið í ánum, varminn í iðrum jarðar og loftið sem við drögum að okkur. Forðast ber að einkaréttarákvæði gildi um fjöregg þjóðarinnar.

25. gr. frumvarps

Hér er lag til að á eftir 50. gr. laganna komi ný grein, 50. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

„**50. gr. a.** Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Friðlýsa má landsvæði til verndar vistkerfum og búsvæðum ásamt þeim menningarlegu gildum sem tengjast þeim og hefðbundnum nytjum náttúruauðlinda. Viðmið um friðlýsingu slíkra svæða skal vera að þau séu stór, að mestu leyti náttúruleg en hluti þeirra nýttur á sjálfbæran hátt.

Markmið með verndun svæða samkvæmt grein þessari er hófsamleg og sjálfbær nýting náttúruauðlinda sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd.“

Aths. NMSÍ:

Lagst er gegn þessari breytingu á lögnum. Breytingin bætir engu efnislega við það sem þegar stendur í 50. gr. þar sem fjallað er um menningarlandslag, en þar segir efnislega að friðlýsa megi landsvæði á menningarsögulegum grundvelli, m.a. vegna hefðbundinna nytja svæðisins og skal friðunin jafnframt tryggja áframhald á sjálfbærni nýtingarinnar. Efnistökin í 50. gr. eru þar að auki í fullu samræmi við IUCN flokk VI og endurspeglar lögin þannig alla friðlýsingarflokka IUCN. Viðbót nýrrar greinar 50a sem efnislega er ekkert frábrugðin því sem þegar er tíundað í 50. gr. er því óþörf og leiðir einungis til þess að lögin verða óskýrari.

IX. KAFLI

Friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða og fleira.

27. gr. frumvarps

Í frumvarpinu er lagt til að breyta fyrrsögn kaflans, að 54. gr. færist í VIII. kafla laganna og verði 53. gr. (og breytist greinatala þess kafla samkvæmt því), að 55. gr. falli brott ásamt fyrrsögn og að 56. gr. færist í X. kafla og verði 62. gr.

„IX. kafli.

~~Friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða og fleira~~ Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda.

~~54. gr. Friðlýsing svæða í verndarflokki 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 er óheimil á viðkomandi svæði.“~~ (54. gr. verður 53. gr. í VIII kafla).

„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 eða biðflokk 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.“~~ (56. gr. færist í X. kafla og verði 62. gr.)

Aths. NMSÍ og tillögur:

Ekki er gerð athugasemd við þá tillögu frumvarpsins að flytja 54. gr. í VIII. kafla laganna og 56. gr. í X. Kaflann.

Hins vegar er lagst eindregið gegn þeirri breytingatillögu í frumvarpinu að fella 55. grein úr lögnum. Í 55. grein er að finna mikilvægt nýmæli í íslenskri náttúruverndarlöggjöf sem skírskotar sérstaklega til náttúru- og vistfræðilegra einkenna í náttúru Íslands, náttúrufrýrbæra sem jafnframt eru fágæt og sérstök á heimsvísu, þ.e. lindavatnskerfi sem tengjast einkum ungum jarðmyndunum og svo jökulvatnakerfi. Gengið hefur á heil, ósnortin vatnasvið í kerfum af þessu tagi og brýn þörf á að vernda sérstaklega slík svæði sem náttúrulegar, ómiðlaðar heildir. Þar sem um mikla sérstöðu er að ræða er full ástæða til að taka verndun slíkra vistgerða sérstaklega fram í lögnum, ekkert síður en gert er varðandi halla- og rústamýrar, birkiskóga, eldvörp og eldhraun, fossa og hverir, eins og tilgreinter í X. kafla sem fjallar um séstaka vernd tiltekinna vistkerfa á Íslandi.

Lagt er til að 55. gr. verði flutt í X. kafla laganna (sem verður IX. kafli þar eð engin lagagrein stendur lengur eftir í IX. kafla gildandi laga).

X. KAFLI

Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda.

28. gr. frumvarps.

Í 28. gr. eru lagðar til breytingar á X. kafla laganna, einkum 57. gr.:

„X. kafli.

~~Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda~~Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.

~~5761.~~ 5761. 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, ~~120.000 m²~~ að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur,

b. ~~sérstæðir eða vistfræðilega mikilvægir~~ birkiskógar ~~sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu,~~ og leifar þeirra þar sem eru m.a. gömul tré ~~og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, svo og leifar slíkra skóga.~~

Eftirtaldir 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 radius frá fossbrún,~~ ~~e~~ hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

~~Öheimilt er~~Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. eins og kostur er nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Skyld 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~~Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja 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 fari hún í bága við ~~niðurstöðu~~umsagnir umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum

sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Senda skal ~~Náttúrufræðistofnun Íslands og~~ Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúrufyrirbæri 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 skulu birta skrámar, auk þess sem þær eru birtar sem viðauki við náttúruminjaskrá.~~

Aths. NMSÍ og tillögur:

Lagst er gegn breytingatillögum frumvarpsins sem snúa að stærðarmörkum votlendis í a-lið 1. mgr., skilgreiningu á birkiskógi í b-lið 1. mgr. og að felld skuli úr lögnum stærðarviðmið á áhrifasvæði fossa sem tekur til 200 m geisla út frá miðju fossbrúnar.

Lagst er til að í a-lið 1. mgr. verði stærðarmörk votlendis sem nýtur sérstakrar verndar skv. 57. gr., sem verður 61. gr., áfram 10.000 m² enda liggja að baki því stærðarviðmiði vistfræðileg rök, þ.e.a.s. að votlendi af þeirri gerð sem vísað til, einkum þó rústamýrar, koma oft fyrir í náttúrunni sem afmarkaðar, fremur litlar einingar sem eru um og innan við 1 hektari að stærð (10.000 m²). Ekki eru færð nein rök fyrir því í athugasemd með frumvarpinu af hverju ekki skuli miða við 10.000 m² önnur en þau að 20.000 m² viðmið standi nær gamla viðmiðinu í lögum nr. 44/1999, sem er 30.000 m²!

Lagst er til að b-liður 1. mgr. haldist óbreyttur enda fela breytingarnar í frumvarpinu í sér að hugtakið náttúrulegur fellur burt úr textanum og þar af leiðandi missir ákvæðið marks þar sem það snýst ekki lengur um eiginlega náttúruvernd (náttúrulega birkiskóga) heldur eitthvað annað.

Lagst er gegn þeirri breytingatillögu að fella alfarið burt stærðarviðmið við verndun fossa, þ.e. að miða við 200 m áhrifasvæði út frá miðju fossins/brúnar hans, enda teljast þau rök sem færð eru fram í athugasemdum með frumvarpinu ekki haldbær, þ.e.a.s. að ekki liggja fyrir nákvæm skilgreining á því hvernig foss skuli afmarkast landfræðilega og því sé óheppilegt að binda töluleg viðmið í lög fyrr en fyrir liggur hvar náttúrufyrirbærin er að finna. Skilgreiningar liggja fyrir á hugtakinu foss, m.a. af hendi eins kunnasta náttúrufræðings- og náttúruverndara landsins, Sigurðar Þórarinssonar jarðfræðings, og hægur leikur að afmarka svæði fossa í rúmi. Auk náttúrufyrirbærisins sjálfs er brýnt að vernda áhrifasvæði næst því, m.a. í þeim tilgangi að huga að náttúrulegu og sjónrænu samhengi. Í íslenskri náttúruvernd hefur tíðkast að miða við 100 m áhrifasvæði til beggja handar frá árbökkum og má finna mörg dæmi þess í náttúruminjaskrá. Lagst er til að breyta ákvæði b-liðar í 2. mgr. á eftirfarandi hátt:

„b. fossar og umhverfi þeirra í allt að 100 metra fjarlægð frá árbakka,“

Lagst er gegn breytingatillögum frumvarpsins á texta í 1. málslið í 3. mgr. enda fela þær í sér að verndarákvæði verða veikari og haldminni en ella.

Í 28. gr. eru einnig lagðar til breytingar á X. kafla laganna sem varða 58.–62. gr., þ.e. að þær færast í IX. kafla og verða 56.–60. gr. Jafraamt að á eftir orðunum „Náttúrufræðistofnunar Íslands“ í 2. másl. 2. mgr. 59. gr., sem verður 57. gr., komi: Umhverfisstofnunar., og að orðin „Náttúrufræðistofnun Íslands og“ í 4. mgr. 59. gr. falli brott. Einnig, að á eftir orðunum „einstaka landeigendur eða rétthafa“ í 1. másl. 2. mgr. 61. gr., sem verður 59. gr., komi: lands eða sveitarfélög, sem og að fyrrsögn kaflans verður, eins og áður er vikið að: Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.

Náttúruminjasafnið gerir ekki athugasemdir við frumvarpstíllögurnar sem varða 58.–61. gr., en leggur hins vegar til að gerð verði breyting á 62. grein laganna sem fjallar um steindir og steingervinga.

Tillaga að breytingu á 62. grein:

„62. gr. Steindir og steingervingar.

Ráðherra getur, að fenginni tillögu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn þess ráðuneytis sem fer með málefni sem varða jarðrænar auðlindir, mælt í reglugerð fyrir um vernd steinda **og steingervinga**, m.a. um heimild Umhverfisstofnunar til að banna eða takmarka töku ákveðinna tegunda ~~þeirra~~ **úr föstum eða lausum** 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 **steindir og steingervinga** af fundarstað. ~~Ráðherra getur þó að fenginni umsögn~~ Umhverfisstofnunar, ~~og getur að fenginni umsögn~~ Náttúrufræðistofnunar Íslands **og Náttúruminjasafns Íslands** veitt undanþágu frá ákvæði þessu í þágu ~~jarðfræðir~~ **ranssóknna** og til töku sýna fyrir gestastofur og söfn.

Brot gegn ákvæði 2. mgr. og brottnám steinda **eða steingervinga** úr föstum **eða lausum** jarðlögum sem brýtur í bága við ákvörðun Umhverfisstofnunar skv. 1. mgr. varðar refsingu, sbr. 90. gr.“

Greinargerð: Að gefnu tilefni (sbr. umfjöllun í tillögu Náttúruminjasafnsins varðandi 1. gr. frumvarpsins (22. töluliður 5. gr. laganna)) er brýnt að víkka út verndarheimildir ráðherra í 62. grein þannig að þær nái til bæði steinda og steingervinga og jafnt í lausum sem föstum jarðlögum. Einnig ber að einfalda ferlið og gera það léttara í vöfum varðandi undanþáguheimildir og fela það vald Umhverfisstofnun en ekki ráðherra. Þá er lagt til að Náttúruminjasafn Íslands bætist við sem umsagnaraðili auk Náttúrufræðistofnunar Íslands í tengslum við undanþágur í 2. mgr. Náttúruminjasafninu er bætt við sem umsagnaraðila í ljósi starfssviðs þess sem lykilstofnunar m.t.t. fræðslu og miðlun upplýsinga um náttúrumuni af því tagi sem hér um ræðir.

Jafnframt er lagt til að útvíkka það skilyrði sem undanþáguheimildir taka til, þ.e. að þær nái til fleiri rannsóknasviða en jarðfræði, enda hefur átt sér stað umtalsverð þróun hvað þetta svið varðar á síðustu 10–15 árum, einkanlega á sviði líffræði og fornvistfræði. Því er lagt til að nota orðið rannsóknir í stað jarðfræðirannsóknir.

Náttúruminjasafn Íslands gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarp þetta.

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Neskaupstaður 12. október 2015

Efni: Umsögn Náttúrustofu Austurlands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. mál.

Vísað er til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 með síðari breytingum. Óskað var eftir að umsögn lægi fyrir þann 8. október. Náttúrustofa Austurlands óskaði eftir framlengingu á fresti fram til 12. október og var orðið við þeirri beiðni.

Samtök Náttúrustofa (SNS) sendi með bréfi dags. 8. febrúar 2013 umsögn um frumvarp til laga um Náttúruvernd sem lagt var fram á 143. löggjafarþingi. Í því bréfi var ítrekuð fyrri umsögn við drög að sama frumvarpi á 141. löggjafarþinginu með bréfi dags. 24. september 2012. Þær ábendingar og athugasemdir verða ekki endurteknar hér.

Náttúrustofa Austurlands styður tillögu að breytingu á **5. grein** laganna um að orðin „eftir miðja 18. öld“ í 8. tölul. falli brott. Fyrir breytingu flokkuðust hreindýr sem framandi tegund á meðan aðrar tegundir sem bárust fyrir 1750 voru það ekki.

Fyrstu hreindýrin bárust til Íslands árið 1771, en núverandi stofn byggir á afkomendum 35 dýra sem flutt voru til Austurlands árið 1787.

Eftir sem áður eru hreindýrin ennþá flokkuð sem framandi tegund skv. þessum nýju lögum, sem er líklega andstætt sýn flestra Austfirðinga á hreindýr.

Þá styður Náttúrustofa Austurlands heilshugar þá viðbót sem lögð er fram við **103. gr.** laganna um að Náttúrustofum verði heimilt að annast einstök verkefni á sviði náttúruverndar, svo sem fræðslu, vöktun og eftirlit, í samræmi við samninga sem ráðherra er heimilt að gera skv. 10. gr. laga nr. 60/1992, um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur sem lögð er fram um hlutverk náttúrustofa.

Loks bendir Náttúrustofan á mikilvægi þess að gagnagrunnur sá sem Náttúrufræðistofnun er ætlað að skrá og halda um náttúruminjar sbr. **13 gr.** verði opin og aðgengilegur öllum þeim sem vilja rannsaka og leggja mat á verndargildi svæða og fyrirbæra.

Virðingarfyllst, f.h. Náttúrustofu Austurlands,



Kristín Ágústsdóttir, forstöðumaður



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Umhverfis- og samgöngunefnd
Höskuldur Þórhallsson, form.
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 11. nóvember 2015

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Varðandi: Nefndarálit frá 10. nóvember 2015

Til að umhverfis-, útivistar- og hagsmunasamtök eigi jafnan kærurétt á við lögaðila með lögvarða hagsmuni þarf að breyta 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með því að bæta við þessum staflið:

d. ákvarðanir sem um er fjallað í 2. gr. laga um náttúruvernd, 13. gr. skipulagslaga og 13. gr. mannvirkjalaga.

Í nefndarálitinu er litið norsks og sænsks umhverfisréttar. Bent skal á að norsk lög veita náttúruverndarsamtökum fulla aðild að málum er varða umhverfið. Hæstiréttur Noregs úrskurðaði þar um árið 1981. Hið sem gildir um sænskan rétt áratugi aftur í tímann.

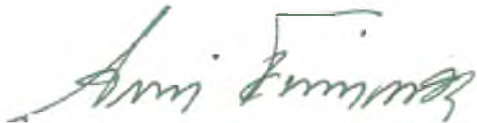
Einnig skal bent á að töluverðs ósamræmis gætir í umsögnum Landsvirkjunar við fram komin frumvörp un náttúruvernd. Annars vegar segir hún að útfæra verði varúðarregluna í íslensk lög en á hinn bóginn segist Landsvirkjun fara að þeirri varúðarreglu sem gildir fyrir þau fyrirtæki sem skrifað hafa undir UN Global Compact. Sem er hin sama og í Ríó-yfirlýsingunni frá 1992.

Óljóst er af málflutningi Landsvirkjunar hvernig fyrirtækið vill sérsníða varúðarregluna fyrir íslensk lög og lagaframkvæmd því vísað er í orð starfsmanna á fundi með þingnefndum.

Náttúruverndarsamtökin telja afar mikilvægt að varúðarreglan veiti öllum borgurum þessa lands til að beita sér í umhverfis- og náttúruverndarmálum. Gildi jafnt fyrir alla; að reglan sé opin og gagnsæ.

Í umfjöllun og nefndaráliti með þessu frumvarpi er oft óljóst hvers vegna þurfi að breyta þeirri varúðarreglu sem samþykkt var með lögum nr. 60 2013. Vísað er í gagnrýni en ekki ávallt ljóst hverjir hafi verið óánægðir með varúðarregluna. Var það eitthvað sem átti sér stað í bakherbergjum Alþingis því ekki gerði Landsvirkjun eða Samorka athugasemdir við varúðarregluna í því frumvarpi til náttúruverndarlaga sem lagt var fram í nóvember 2012.

Virðingarfyllst,
f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Árni Finnsson', written in a cursive style.

Árni Finnsson.



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Umhverfis- og samgöngunefnd
Höskuldur Þórhallsson, form.
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 14. október 2015

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Náttúruverndarsamtök Íslands – frumvarp til laga

1. Varúðarreglan

Frumvarpið felur í sér að gildissvið varúðarreglunnar verður þrengt. Í lögum nr. 60/2013 nær reglan til ákvörðunartöku um skipulag, framkvæmd eða starfsleyfi en í frumvarpinu lagt til að varúðarreglan skuli einungis að gilda um stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvæðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga, t.d. leyfi en ekki skipulag eða almenn ákvæði um landnotkun.¹

Varúðarreglan er meginregla (principle)² sem kveður á um grundvallaratriði sem ber að hafa að leiðarljósi við ákvæðanatöku. Ítarlega hefur verið fjallað um varúðarregluna og

¹ Við vekjum athygli umhverfis- og samgöngunefndar á umsógn sem send var inn af Aagot Vigdís Óskarsdóttur þar sem fram koma spurningar um útfærslu varúðarreglunnar í frumvarpi umhverfisráðherra.
² Í 9. Gr. laga nr. 60/2013 segir: *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 skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

Skilgreining 9 gr. laga nr. 60/2013 er hin sama og í Ríó-yfirlýsingunni.

“**Principle 15** In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

inntak hennar í fjölda fræðirita sem og í dómsúrskurðum, t.d. á vettvangi Evrópuþómsstólsins. Ekki verður séð að þörf sé á frekari útfærslum, séríslenskum eða öðruvísi. Telja verður hæpið sérstakt að reglugerðarákvæði um útfærslu einni af meginreglum umhverfísráttarins hafi annan tilgang en að þrengja gildissvið hennar enn frekar.

Markmið og tilgangur

Náttúruverndarsamtök Íslands setja stórt spurningarmerki við markmið og tilgang þessa frumvarps um breytingu á lögum nr. 60/2013. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til nefndarálits um frumvarp þáverandi umhverfísráðherra um að brottfall laga nr. 60/2013. Segir þar að varúðarreglan hafi verið einn þeirra þátta sem voru sérstaklega umdeildir við þinglega meðferð þess frumvarps sem varð að lögum nr. 60/2013. Þetta draga Náttúruverndarsamtökin í efa. Ekki verður séð af þingræðum að varúðarreglan hafi verið sérstaklega umdeild. Hitt er rétt að akstur utan vega og almannaréttur voru mjög umdeildir þættir.

Við einfalda leit í þingræðum veturinn 2012 – 2013 fundust sex ræður þar sem varúðarreglan var nefnd í umræðum um hin nýju náttúruverndarlög. Til samanburðar má geta þess að varúðarreglan var nefnd 16 sinnum í umræðum um rammaáætlun þann sama vetur. Fyrirliggjandi frumvarp umhverfísráðherra um breytingar á lögum nr. 60/2013 getur því tæpast helgast af því að varúðarreglan hafi verið sérstaklega umdeild á Alþingi við þinglega meðferð nýrra náttúruverndarlaga sem samþykkt voru 1. apríl 2013.

Í greinargerð um 2. gr. frumvarps til breytingar á náttúruverndarlögunum frá 2013 segir, að

breytingar á framsetningu varúðarreglunnar í 9. gr. laganna með það að markmiði að skýra nánar hvenær hún eigi við og til að koma í veg fyrir réttaróvissu.

Þessi skýring á tilgangi eða markmiði frumvarps um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 er síðan rökstudd með fullyrðingu um að

Til þess að hægt sé að innleiða regluna í náttúruverndarlög er hins vegar nauðsynlegt að fyrir liggi hvernig beita eigi henni.

Þennan rökstuðning verður að flokka hundalógik. Vissulega hefur því verið haldið fram að varúðarreglan í 9. gr. laga nr. 60/2013 skapi réttaróvissa enda sé útfærslan ótrygg en sú fullyrðing stenst ekki skoðun. Varúðarreglan er meginregla í umhverfissrétti sem flestar þjóðir Evrópu hafa lögfest. Nákvæm útlistun á því hvernig skuli beita varúðarreglunni er ekki hægt að setja í lög eða reglugerðir.

Vert er að vekja athygli á að Landsvirkjun hefur skrifað undir UN Global Compact, alþjóðlega yfirlýsingu um góða stjórnarhætti fyrirtækja. Í 7. gr. yfirlýsingarinnar er fjallað um [varúðarregluna](#) sem er hin sama og samþykkt var á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun Ríó de Janeiro árið 1992 og sú sama og má finna í 9. gr. laga nr. 60/2013. Af umsögnum Landsvirkjunar verður ekki annað ráðið en að séríslenskar reglur skuli gilda hér á landi en ekki sú meginregla sem hún hefur undirritað í New York og skuldbundið sig til að virða.

Reglugerðarvald til umhverfisráðherra

Ekki verður ráðið af frumvarpinu eða skýringum með því hver sé tilgangur umhverfisráðherra með setningu reglugerðarákvæðis, sbr. b. lið mgr. 2. gr. í frumvarpinuum annar en að þrengja gildissvið varúðarreglunnar enn frekar, umfram það sem lagt er til í frumvarpinu.

Í b. lið 2. gr. frumvarpsins segir að

Til þess að koma varúðarreglu 1. mgr. til framkvæmdar skal ráðherra setja í reglugerð nánari ákvæði um:

- a. þær kröfur sem ber að gera til gæða upplýsinga, þ.m.t. úttekta og kannana, sem varða vísindalega vissu eða óvissu þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir skv. 1. mgr.,

Þessi breytingaratillaga við lög nr. 60/2013 verður ekki skilin öðru vísi en svo að ráðherra skuli falið það vald að með reglugerð skilgreina hvaða kröfur skuli gera til þeirra upplýsinga sem byggja á vísindalegum rannsóknnum. Það er að vísu þekkt að ráðherrar hafa virt vísindalegar niðurstöður að engu, sbr. króníska ofveiði á þorski allan 9. áratug síðustu aldar. Í kjölfarið var þorskstofninn hér við land nær hrúinn og veiðar takamarkaðar verulega og sett aflaregla fyrir þorsk sem setti valdi sjárvarútvegsráðherra til að ákvarða aflamark skorður á vísindalegum grunni með varúðarnálgun að leiðarljósi. Þessi breytingartillaga í frumvarpinu er afturhvarf til fyrri tíma og getur ekki fallist undir góða stjórnarhætti.

Í d. lið 2. gr. segir að

d. í samráði við aðra hlutaðeigandi ráðherra, hvernig og í hvaða tilvikum stjórnvald skuli meta saman efnahagslegan ávinning og hættu á umtalsverðum neikvæðum afleiðingum þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir skv. 1. mgr.

Hér gengið enn lengra í ráðherraráði um hvaða gögn skuli liggja til grundvallar mati á efnahagslegum ávinningi af framkvæmd í ljósi neikvæðra áhrifa framkvæmdar á náttúru landsins. Meginreglan um varúð, sbr. og 9. gr. laga nr. 60/2013 og samspil hennar við 8. gr. þeirra laga er horfin. Þess í stað skal geðþótti umhverfisráðherra ráða úrslitum. Reyndar í samráði við aðra ráðherra, svo sem iðnaðarráðherra en tæpast yrði það til að styrkja náttúruvernd.

2. Um sérstaka vernd

Verði þetta frumvarp að lögum mun ákvæði 57. gr. laga nr. 60/2013 verða haldlítið, en þar segir að

Óheimilt er að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til ...

Í frumvarpinu er lagt til breytt orðalag. Segir þar:

Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. eins og kostur er.

Verði þetta samþykkt munu lög um náttúruvernd nr. 44/1999 efnislega standa óbreytt en þar segir í 37. gr.

Eftirtaldar [jarðmyndanir og vistkerfi]^Þ njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er:

Samantekt

Í umsögn um frumvarpið segir:

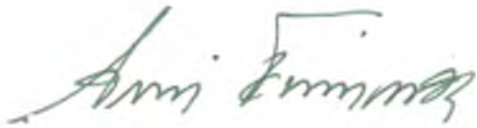
Með lögnum er jafnframt leitast við að uppfylla ýmsar þær skyldur sem Ísland hefur gengist undir með aðild að alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar auk þess sem lögfestar eru meginreglur umhverfisréttarins, en hluti þeirra var settur fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992.

Þessi viðleitni löggjafans með setningu laga nr. 60/2013 er með frumvarpinu að engu höfð. Ekki verður komist hjá því að álykta að markmið þessa frumvarps sé öðru fremur að veikja varúðarregluna þannig að hún verði nánast marklaus, auk þess sem lagt er til að ákvæði 57. gr. laga nr. 60/2013 um sérstaka vernd er fært aftur til ársins 1999, sumsé, marklaust.

Tillögur í frumvarpinu um breytingar á ákvæðum laga nr. 60/2013 um framandi lífverur eru óskýrar. Tekið skal undir athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands, auk þess sem bent er á að óskýr lagaákvæði um framandi lífverur kunna að brjóta gegn Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Má í því sambandi benda á [úttekt Ríkissendurskoðunar](#) frá árinu 2006 á framkvæmd þess samnings hér á landi – sem ekki fékk háa einkunn.

Náttúruverndarsamtök Íslands skora á umhverfis- og skipulagsnefnd að senda þetta frumvarp aftur til umhverfisaráðherra. Frumvarpið er ótækt eins og það liggur fyrir og markmið þess eru greinilega önnur en þau sem eru tilgreind í skýringum með því. Betra er að fresta gildistöku laga nr. 60/2013 enn um sinn og veita ráðherra tækifæri til að vinna annað frumvarp. Ella taki löggin gildi.

Virðingarfyllst,
f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,



Árni Finnsson.

Reykjavík, 13. október 2015.

Berist til borgarráðs,

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frá nefndasviði Alþingis *frumvarp til laga um náttúruvernd* (140 mál 145. löggjafarþings 2015-2016).

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur vann umsögn um þau atriði sem snúa að sviðinu, fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Almennt um frumvarpið.

Reykjavíkurborg fagnar því að endurskoðun á lögum um náttúruvernd sé lokið og að frumvarpið sé nú í þinglegri meðferð. Því er sérstaklega fagnað að sú mikla vinna sem fór í gerð laganna sem samþykkt voru á 141. löggjafarþingi nýttist með því að huga að breytingum á einstökum greinum.

Að mati Reykjavíkurborgar hefur stórt skref og tímabært verið stigið í náttúruverndarmálum með endurskoðun náttúruverndarlaga. Frumvarpið felur í sér heilsteyptari löggjöf en áður hefur litið ljós héraðs og inniheldur ýmis nýmæli sem eru í auknu samræmi við áherslur nágrannabjóða, m.a. skýrari markmiðasetning, endurskoðuð flokkun friðlýsingaflokka og viðbætur og breytingar á mörgum köflum þar sem aukið tillit er tekið til alþjóðlegra skuldbindinga og ítarlegri hugtakanotkun og hugmyndafræði.

Bætt stjórnýsla og efling málaflokksins er brýn að mati Reykjavíkurborgar. Í því sambandi þarf að huga vandlega hvernig samstarfi við sveitarfélög verði háttað. Náttúruvernd er afar mikilvægt stjórnæki til að tryggja afkomu merkra náttúruminja, stöðugleika vistkerfa og viðhald umhverfisgæða en gæta þarf að því að ákvæði í frumvarpinu, sem ganga nálægt skipulagsvaldi sveitarfélaga, verði skilmerkilega rökstudd og almennt sé leitað leiða við að miðla málum í farveg sáttu, þar sem vel er þekkt að hagsmunir náttúruverndar geta stangast á við aðra hagsmuni. Þá þurfa allar skilgreiningar laganna að vera skýrar og raunhæfar til að vafi leiki ekki á þegar stjórnýsluákvæðanir sem hafa áhrif á t.d. landnotkun, framkvæmdir og athafnir borgarbúa á einstökum svæðum borgarinnar, eru teknar. Í því samhengi er einkum vísað til verndarákvæða t.d. 37. grein laga nr. 60/2013 um réttaráhrif skráningar minja í náttúruminjaskrá og 57. grein um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja (sem er 61. grein í þessu frumvarpi) en einnig til meginreglunnar um varúðarreglu sem birtist í 9. grein frumvarpsins. Að því sögðu telur Reykjavíkurborg að þær breytingar sem gerðar eru í greinum 2., 17. og 28. hins nýja frumvarps og varða þessar þrjár greinar í lögnum nr. 60/2013, valda því að dregið sé um of úr þeim náttúruverndarkröfum sem lagt var upp með í lögum nr. 60/2013. Verður nánar vikið að þessu í umfjöllun um einstakar greinar hér á eftir.

Reykjavíkurborg vill í sinni starfsemi leggja áherslu á náttúruvernd á sem breiðustum vettvangi í starfsemi og rekstri Reykjavíkurborgar og endurspeglast það t.d. í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og umhverfis- og auðlindastefnu borgarinnar.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar

I. kafli – Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

Reykjavíkurborg gerir engar athugasemdir við kaflann eða breytingar á hugtökum sem koma fram í 1. grein frumvarpsins, en fagnar almennt skýrari markmiðum og ítarlegum skilgreiningum á mikilvægum hugtökum í lögnum.

II. kafli – Meginreglur.

2. grein:

Það er góð viðbót við löggjöfina að hafa meginreglur sem ber að taka mið af. Hins vegar eru gerðar athugasemdir við að varúðarreglan eins og hún birtist í 9. grein laga nr. 60/2013 hefur tekið breytingum frá upprunalegu frumvarpi. Breytingin sem kemur fram í 2. grein þessa nýja frumvarps varðar það að varúðarreglan mun nú einungis ná til stjórnvaldsákvæðana á grundvelli náttúruverndarlaga en ekki til annarra laga. Þannig er hætta á að dragi úr vægi reglunnar þar sem hún mun ekki ná til ákvæðana varðandi t.d. skipulagsáætlana, útgáfu framkvæmdaleyfa og starfs- og rekstrarleyfa. Inntak varúðarreglunnar samræmist vel þeim lögbundnu ferlum er varða umhverfismat áætlana og framkvæmda sem og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Því ætti innleiðing hennar í aðra löggjöf ekki að vera íþyngjandi, þvert á móti festa betur í sessi þá mikilvægu verndarhugsjón sem í henni felst, og jafnframt tryggt að leitað sé leiða við að afla faglegrar vísindalegrar þekkingar um möguleg náttúruspjöll og skilgreina mótvægisáðgerðir áður en það er of seint. Með skilgreiningunni eins og hún birtist í frumvarpinu er þetta ekki eins vel tryggt.

III. kafli – Stjórn náttúruverndarmála.

Reykjavíkurborg tekur undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga (hér eftir SÍS) um 14. grein laganna um náttúruverndarnefndir er komu fram í umsögn þeirra um frumvarpið á 141. löggjafarþingi og varðar atriði er ekki hafa tekið breytingum í nýju frumvarpi. Aukin ábyrgð náttúruverndarnefnda með aukinni umsagnarkröfu um t.d. tillögu að framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, deiliskipulag náttúruverndarsvæða, afnám friðlýsinga o.fl. er vissulega jákvætt en þessi aukna ábyrgð vekur upp spurningar í ljósi núverandi stöðu náttúruverndarnefnda. Í mörgum sveitarfélögum hafa nefnilega aðrar nefndir tekið yfir hlutverk þeirra, þ.á.m. í Reykjavík þar sem umhverfis- og skipulagsráð sinnir hlutverki hennar. Því væri nærri lagi að fela sveitarstjórn beint ábyrgð á þeim verkefnum sem náttúruverndarnefndum er gefið í lögnum og þar með útteilt þeim til viðeigandi aðila innan stjórnarsýslu sinnar. Í tilfalli Reykjavíkur er eðlilegt að það sé umhverfis- og skipulagsráð en einnig t.d. heilbrigðisnefnd í einhverjum tilfellum.

V. kafli – Akstur utan vega.

14. grein:

Umtalsverðar breytingar hafa orðið á 32. grein laganna nr. 60/2013 líkt og kemur fram í 14. grein nýja frumvarpsins og m.a. hefur hlutverk sveitarfélaga verið aukið. Sveitarfélög eiga nú að gera tillögu að vegaskrá þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil og samþykkja hana samhliða afgreiðslu aðalskipulags sbr. 32. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Samkvæmt þeim lögum markar aðalskipulag stefnu til a.m.k. 12 ára og skal metið að loknum sveitarstjórnarkosningum hverju sinni hvort þörf sé á

endurskoðun. Því er mögulegt er að endurskoðun aðalskipulags fari ekki fram nema nema á tólf ára fresti. Er því hætt á að nokkur bið muni vera á að sum sveitarfélög skili inn tillögu um vegaskrá eftir að lögin taka gildi þrátt fyrir að þörf fyrir hana sé mjög brýn með vaxandi fjölda tilfella utanvegaaksturs í náttúru Íslands vegna auknum ferðamannafjölda. Því ætti í lagagreininni eða í reglugerð að koma fram að unnt sé að samþykkja vegaskrá með því að samþykkja breytingu á gildandi aðalskipulagi með vísun í 36. grein skipulagslaga, nr. 123/2010. Þannig er einnig tryggt að nýjrir vegir eða breytt notkun vega geti skilað sér sem fyrst inn í vegaskrána.

Ljóst er að gerð vegaskráar mun fela í sér umtalsverða vinnu fyrir sveitarfélög þar sem m.a. skal meta sérstaklega hvort akstur á vegum á vegaskrá sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda jarðvegsrofi, hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Ekki er víst að öll sveitarfélög séu í stakk búin til að meta þetta án sérfræðiráðgjafar og því má reikna með umtalsverðum kostnaði fyrir sveitarfélög. Þá er einnig hætt á að ekki muni samræmis gæta milli mats sveitarfélaga á áhrifum aksturs vega á vegaskrá. Mikilvægt er að í reglugerð verði skilgreint þau viðmið sem horfa þarf til við mat á möguleumg umhverfisspjöllum af völdum aksturs á vegum á vegaskrá. Eðlilegt er að gerð vegaskrár verðiinnleidd í umhverfisskýrslu aðalskipulags þar sem þetta mat á heims.

Að því sögðu vill Reykjavíkurborg fagna því að lögð er sérstök áhersla í lögnum á að komið sé í veg fyrir utanvegaakstur með vegaskrá um akvegi.

VI. kafli – Náttúruminjasrá.

17. grein:

Athygli vekur að í 17. grein er þriðju málsgrein 37. greinar laga nr. 60/2013 um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjasrá breytt frá upprunalegum lögum á þann hátt að í stað þess að „óheimilt sé að raska svæðum eða náttúrumyndunum á [bæði B- og]C-hluta náttúruminjasrár nema nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“ þá skal nú „forðast.. að raska svæðum eða náttúrumyndunum“. Ljóst er að með þessari breytingu er vægi náttúruminjasrár minnkað og ekki tryggt að svæði sem séu þar inni séu vernduð gegn ónauðsynlegu raski. Þar með fellur hún í raun um sjálft sig. Ef náttúruminjasrá er unnin á faglegum grundvelli, í góðu samstarfi og sátt við sveitarfélög og aðra landeigendur (sem og aðra hagsmunaaðila), sér Reykjavíkurborg ekki ástæðu til að ætla annað en að samhljómur verði um að öll svæði á bæði B og C-hluta náttúruminjasrár séu svæði sem standi til eða ástæða sé til að friðlýsa. Til að mynda má ætla að mörg þau svæði sem verði á C-hluta náttúruminjasrár verði svæði sem hafa verið skilgreind sem hverfisverndarsvæði í skipulagi. Reykjavíkurborg sér því ekki þörf á að draga úr vægi þessa ákvæðis á þann hátt sem gert er í frumvarpinu. Afar mikilvægt er þó að staðist sé við þær skuldbindingar sem koma fram í löggjöfinni um að náttúruminjasrá sé endurskoðuð á fimm ára fresti þannig að sveitarfélög fái reglulega tækifæri til að endurmeta hvaða svæði innan þeirra verði á náttúruminjasrá.

Að öðru leyti tekur Reykjavíkurborg undir athugasemd í umsögn SÍS um fyrra frumvarp þar sem segir á bls. 7: „Að áliti sambandsins er fyllilega tímabært að móta heildarsýn um það hve stóran hluta landsins sé ástæða til að skilgreina sem verndarsvæði á grundvelli náttúruverndarlaga“ og „Slík heildarsýn hlyti tvímælalaust að leiða til skipulagðari vinnubragða og betri nýtingar fjármuna en þau frekar tilviljunarkenndu vinnubrögð sem of oft hafa verið viðhöfð við gerð náttúruverndaráætlunar“

VII. kafli – Friðlýsing svæða.

Tekið er undir athugasemdir SÍS eins og þær birtast í umsögn þeirra um lagafrumvarpið á 141. löggjafarþingi.

VIII. kafli – Flokkar friðlýstra svæða.

Því er almennt fagnað að flokkun friðlýstra svæða sé nú mun meira sambærileg við alþjóðleg viðmið IUCN. Það mun auðvelda undirbúning og framkvæmd verndar- og rekstraráætlana fyrir friðlýst svæði þar sem einfaldara verður að bera saman við forsendur og aðstæður erlendis.

X. kafli – Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.

28. grein:

Greinin varðar umtalsverðu breytingu á 57. grein laga nr. 60/2013 (nú 61. grein) um sérstaka vernd. Skilgreiningar á náttúruminum sem falla þar undir hafa breyst en stærsta breytingin er í þriðju málsgrein en í stað þess að þar standi að „óheimilt [verði] að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp“ stendur nú að „ [það skuli]forðast að raska“ þeim. Með þessu er komið til móts við athugasemdir frá ýmsum aðilum þ.m.t. SÍS um að með því að óheimila röskun hafi nýtingarmöguleikar landeigenda og skipulagsvald sveitarfélaga verið skert um of því ljóst er að víða eru þau svæði sem falla undir sérstaka vernd bæði mörg og víðfeðm.

Reykjavíkurborg vill undirstrika mikilvægi skipulagsvalds sveitarfélaga en telur engu að síður að þörf geti verið á þessari lagagrein um sérstaka vernd og telur að hún samræmist áherslum borgarinnar í náttúruverndarmálum. Til að lagagreinin hafi raunverulegt gildi má því setja varnagla við þessa orðalagsbreytingu á 3. málsgrein lagagreinarinnar frá lögum nr. 60/2013 því full mikið er dregið úr vægi hennar. Reykjavíkurborg telur þó nauðsynlega forsendu þess að lagagreinin sé nothæf að skráin, sem áætlað er að verði til um öll þau svæði og allar þær náttúruminjar sem falla munu undir greinina, sé fyrir hendi, sé í samræmi við fyrirliggjandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga og sé áreiðanleg með skýrum upplýsingum um staðsetningu og umsvif náttúruminjanna og með rökstuðningi um verndargildi þeirra. Einnig þyrfti að skilgreina betur vistkerfin og jarðminjarnar mun nákvæmar en er gert í greininni t.a.m. hvað átt sé við með „hver“, „hraunhelli“ „leirum“ o.s.f.v., helst með stærðarviðmiðum og lýsandi jarð- og vistfræðilegum eiginleikum, þannig að tryggt sé að engin óvissa sé um hvað eigi erindi inn í gagnagrunninn. Að öðrum kosti getur reynst mjög erfitt að fylgja greininni og hætta á að mörg vafaatriði komi upp um hvar sérstök vernd eigi við og hvar ekki. Þannig verður einnig auðveldara að skráin yfir náttúrufrýrbærin verði hluti af náttúruminjaskrá.

XII. kafli – Skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira.

Tekið er undir athugasemdir SÍS um 68. grein eins og hún birtist í umsögn þeirra um fyrra frumvarp varðandi mikilvægi þess að frestur umsagnaraðila um skipulagsáætlanir er varða náttúruverndarsvæði sé ekki of langur og að sveitarfélög þurfi lengri tíma en fjögur ár til að samræma gildandi skipulagsáætlanir framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár.

XIII. kafli – Vöktun og eftirlit.

Varðandi allar greinar þessa kafla vill Reykjavíkurborg benda á mikilvægi þess að vöktunar- og eftirlitsaðilar séu í samstarfi við sveitarfélög um þessa þætti. Allmikil vöktun á náttúru borgarinnar fer

fram á vegum umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og hjá ýmsum þjónustuaðilum t.d. eftirlit með framkvæmdum, mengandi starfsemi, friðlýstum svæðum, vöktun vatnsverndarsvæða og margt fleira. Í sumum tilfellum hafa lögbundnir eftirlitsaðilar eins og Umhverfisstofnun gert sérstaka samninga við borgina um eftirlit og vöktun. Mætti skilgreina slíkt samstarf og flutning umboðs betur í löggjöfnni t.d. í 75. grein laga nr. 60/2013. Er slíkt gert í 85. grein í næsta kafla um Umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum þar sem skilgreint er þegar umsjón slíkra svæða er falin öðrum m.a. sveitarfélögum. Þar er umsjónaraðila heimilað eftirlit með umsjónarsvæðinu. Slíkt gæti einnig átt við um fleiri liði í 75. grein.

Ekki eru gerðar fleiri athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur,
Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri, skrifstofu umhverfisgæða.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 7. október 2015

1410092SA GB
Málalykill: 400

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

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

Almennt um frumvarpið

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

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

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

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

Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr. (5. gr.) Orðskýringar

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

2. gr. (9. gr.) Varúðarregla

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

18. gr. (38. gr.) Friðlýsing

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

22. gr. (42. gr.) Réttur til bóta

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

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

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



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

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

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

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

26. gr. (52. gr.) Fólkvangar

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

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

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

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

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

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



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

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

Aðrar ábendingar og lokaorð

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

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

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingis

Dags.: 22. október 2015

Sendandi: Samband íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 1410092SA
Málalykill: 400

Efni: Viðbótaráendingar um frv. um náttúruvernd, 140. mál

Vísað er til ofangreinds frumvarps og umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um málið, sem dagsett er 7. október 2015. Fulltrúi sambandsins mætti á fund nefndarinnar 19. október sl. og gerði þá grein fyrir helstu ábendingum sambandsins. Eftir umræður á þeim fundi telur sambandið tilefni vera til þess að senda nefndinni nánari ábendingar um tvö atriði sem óskað er eftir að nefndin taki sérstaklega til skoðunar:

1. Gerð tillögu að skrá um vegi í náttúru Íslands, sbr. 32. gr. laga nr. 60/2013, sbr. 14. gr. frv.

Í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið er kallað eftir eilítið meiri sveigjanleika í ákvæðinu, þannig að sveitarfélög geti ekki eingöngu unnið skrá skv. 2. mgr. 32. gr. í tengslum við *gerð aðalskipulags* heldur ætti slík vinna einnig að geta verið liður í *breytingu á aðalskipulagi*. Sambandið tekur undir þessa ábendingu. Mikilvægt er að halda kostnaði sveitarfélaga vegna þessa verkefnis eins lágum og frekast er unnt.

Í tengslum við þetta atriði er tilefni til þess að gagnrýna að frumvarpið var lagt fyrir Alþingi án þess að því fylgdi umsögn um kostnaðaráhrif skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Sambandið mælist til þess að nefndin kalli eftir slíkri umsögn frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

2. Eignarnámsheimild í 43. gr. laga nr. 60/2013

Sambandið sendi nýlega umsögn til forsætisráðuneytisins vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Í drögum að frumvarpi er tillaga um nýtt ákvæði um eignarnámsheimild ráðherra, sem er efnislega samhljóða 43. gr. laga nr. 60/2013.

Einkum telur sambandið óeðlilegt að ráðherra sé veitt heimild til beitingar eignarnáms án þess að gert sé að ráð fyrir aðkomu annarra að slíkri ákvörðun. Eins og 43. gr. er orðuð er hægt að líta svo á að ráðherra geti einn tekið ákvörðun um beitingu eignarnáms, án undangengins samráðs við Umhverfisstofnun og eða hlutaðeigandi sveitarstjórn. Þetta hlýtur að teljast einstaklega óheppilegt fyrirkomulag m.t.t. sjónarmiða um fyrirsjáanleika stjórnsýsluákvæðana og þeirrar staðreyndar að sveitarfélögin hafa forræði á skipulagsmálum, jafnframt því að hafa sjálfstæða eignarnámsheimild á grundvelli 50. gr. skipulagslaga. Nauðsynlegt er því að bætt verði inn í frumvarpið ákvæði um að ráðherra sé skylt að leita umsagnar viðkomandi



sveitarstjórnar áður en ákvörðun er tekin um eignarnám á grundvelli ákvæðisins.

Sambandið leggur því til að breyting verði gerð á 43. gr. laganna, þannig að á eftir 1. málslíð bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Áður en ákvörðun er tekin um beitingu eignarnáms skal ráðherra afla umsagnar viðkomandi sveitarstjórnar.

Framangreindri breytingartillögu er ætlað að fyrirbyggja hugsanlega árekstra vegna eignarnámsheimildar sveitarfélaga annars vegar og eignarnámsheimildar ráðherra hinsvegar. Einnig er henni ætlað að tryggja að ákvörðun um eignarnám sé nægilega vel undirbúin, m.a. um afmörkun svæðis sem sætir eignarnámi m.t.t. þeirra verndarhagsmuna sem ákvörðunin beinist að.

Jafnframt telur sambandið eðlilegt að bætt verði inn í ákvæðið skyldu til þess að leita eftir samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda sem ráðherra hyggst taka eignarnámi áður en ráðherra tekur ákvörðun. Í þessu samhengi leggur sambandið áherslu á að beiting íþyngjandi lagaheimilda þarf að vera eins fyrirsjáanleg og kostur er til þess að tryggja skilvirka stjórnslu. Má jafnframt benda á að vafi um lögmæti ákvarðana sem varða skipulagsmál og möguleg álitaefni um brot gegn stjórnarskránni geta tafið framkvæmd skipulagsmála svo árum skiptir.

GB



Umsögn frá Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi 28. október 2015

Samband sveitarfélaga á Austurlandi tekur undir umsagnir Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til fjárlaga 2016, frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, 133. mál og um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almennaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál.

Virðingarfyllst fyrir hönd Sambands sveitarfélaga á Austurlandi,
Sigrún Blöndal,
formaður SSA



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 7. október 2015

1410092SA GB
Málalykill: 400

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

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

Almennt um frumvarpið

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

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

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

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

Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr. (5. gr.) Orðskýringar

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

2. gr. (9. gr.) Varúðarregla

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

18. gr. (38. gr.) Friðlýsing

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

22. gr. (42. gr.) Réttur til bóta

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

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

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



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

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

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

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

26. gr. (52. gr.) Fólkvangar

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

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

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

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

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

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



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

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

Aðrar ábendingar og lokaorð

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

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

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

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

7. október 2015

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, með síðari breytingum, 140. mál

Sem kunnugt er hafa umrædd lög enn ekki tekið gildi heldur eru enn í gildi lög nr. 44/1999, sem tekið hafa fjölda breytinga. Samorka lagðist á sínum tíma gegn samþykkt nýju laganna og gerðu við þau fjölda alvarlegra athugasemda, líkt og fjölmargir fleiri aðilar. Jákvætt er að með frumvarpinu er brugðist við ýmsum þeim atriðum sem Samorka hefur gagnrýnt við umrædd lög (sem enn hafa ekki tekið gildi), en snemma á þessu ári hélt umhverfis- og auðlindaráðuneytið utan um mjög gott samráðsferli um endurskoðun laganna, með þátttöku fjölda aðila. Í frumvarpinu eru lagðar til jákvæðar breytingar á ákvæðum 9. gr. um varúðarreglu, orðalagi 37. og einkum 57. gr. laganna, 42. gr. um bótarétt og nýtingar- og biðflokki rammaáætlunar haldið til haga gagnvart heimild til friðlýsingar heilla vatnakerfa í 38. gr. Að mati Samorka standa þó fleiri atriði enn útaf borðinu, auk þess sem samtökin myndi kjósa að frekari breytingar yrðu á sumum þessara atriða en lagðar eru til í þessu frumvarpi.

2. gr. frv. / 9. gr. laganna - varúðarreglan

Í 9. gr. er lagt til að orðalagi varúðarreglunnar verði breytt þannig að gildissviðið afmarkist við lögin sjálf og eingöngu stjórnvaldsáskvarðanir sem teknar eru á grundvelli þeirra. Þessar breytingar eru nauðsynlegar og til bóta. Hins vegar eru lagðar til viðbætur sem skilgreina beri í reglugerð, m.a. um þær kröfur sem gera beri til gæða upplýsinga, ábyrgð framkvæmdaaðila o.fl. Að mati Samorku eru slíkar kröfur þegar skilgreindar t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum og óparfi að bæta við regluverki í þessu efni. Gerð er tillaga um að b-liður 2. gr. frv. verði ekki samþykktur.

17. gr. frv. / 37. gr. laganna – forðast beri röskun og framkvæmdabannsheimild

Samorka lagðist á sínum tíma gegn nýrri framkvæmdabannsheimild ráðherra (þar til auglýsing um friðlýsingu eða friðun hefur verið birt) sem kveðið er á um í 37. gr. Í frv., b-lið 17. gr., er lagt til að hámarkstíminn sé nú stytur úr fimm árum í eitt. Er það vissulega til mikilla bóta. Eitt ár er engu að síður afar langur tími fyrir framkvæmdaaðila að vera í algerri óvissu með sínar fjárfestingar sem jafnvel höfðu þegar fengið öll tilskilin leyfi. Samorka leggur því til að hin nýja heimild verði einfaldlega fjarlægð úr lögnum.

Samtökin leggja sem fyrr lykiláherslu á nauðsyn þess að aftur verði breytt því orðalagi í 3. mgr. 37. og 57. gr. nýju laganna að óheimilt sé að raska tilteknum svæðum,

náttúrumyndum, vistkerfum og jarðminjum „nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi.“ Í nágildandi lögum er í 1. mgr. 37. gr. talað um tilteknar jarðmyndanir og vistkerfi sem njóti sérstakrar verndar og sagt að forðast skuli röskun þeirra eins og kostur er. Í frumvarpinu er lagt til að horfið verði aftur til fyrra (nágildandi orðalags) í 57. gr. en í 17. gr. frv. er nú lagt til eftirfarandi orðalag í 1. málsl. 3. mgr. 37. gr.:

Forðast ber að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema nauðsyn beri til og annarra kosta hafi verið leitað.

Þarna er vissulega horfið að hluta til frá þeirra nálgun nýju laganna sem hefðu í sumum tilfellum jafnvel gert orku- og veitufyrirtækjum ómögulegt að starfrækja sitt lögbundna hlutverk. Samorka leggur þó til að áfram verði einfaldlega stuðst við orðalag nágildandi laga nr. 44/1999, að forast beri röskun eins og kostur er. Að sjálfsögðu verður ávallt leitað annarra kosta þegar um er að ræða mögulega röskun á svæðum eða náttúrumyndunum á C-hluta náttúruminjaskrár, en í athugasemdum við frumvarpið er hugtakið „nauðsyn“ ekki útskýrt nánar. Í frumvarpi til laganna nr. 60/2013 var (brýn) nauðsyn hins vegar skilgreind með tilvísun í almannahagsmuni en það hugtak ekki skýrt. Á það við um öflun neysluvatns fyrir tiltekna byggð? Hitaveitu? Dreifingu á raforku? Að mati Samorku eru þetta allt saman góð dæmi um almannahagsmuni en samtökin teldu eðilegra að lögin bæru ekki slík skilyrði sem ekki hafa verið skilgreind til fulls.

13. gr. frv. / 31. gr. laganna – akstur utan vega

Í orðalagi c-liðar vísar ein heimild til aksturs utan vega í „línulagnir og lagningu annarra veitukerfa“. Nú lágmarka orku- og veitufyrirtæki að sjálfsögðu allt slíkt eins og þeim er unnt en að mati Samorku væri rétt að bæta þarna við orðinu „viðhald“ (og lagningu... sem sagt), en því miður geta jú orðið bilanir eða komið upp viðhaldspörf á þessum grunnkerfum samfélagsins þótt ekki séu kjöraðstæður til yfirferðar.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra orku- og veitufyrirtækja, sem fyrr segir.

Virðingarfyllst,



Guðstaf Adolf Skúlason
framkvæmdastjóri



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræði 8 - 10

150 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2015

Málefni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum, 140. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins skila sameiginlegri umsögn um frumvarpið. Samtökin gera athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins sem breytir 9. gr. laganna um varúðarreglu.

Í Ríó - yfirlýsingunni frá 1992 er 15. meginreglan skilgreind þannig:

Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki í ríðum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Rétt er að minna á að frá 1992 hefur verið leitt í lög hér gríðarlega umfangsmikið lagasafn sem útfærir m.a. varúðarregluna auk annarra reglna Ríó - yfirlýsingarinnar. Hér má minna á lög um mat á umhverfisáhrifum, lög um umhverfismat áætlana, lög um umhverfisábyrgð, lög um upplýsingarétt um umhverfismál, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, efnalöggjöfina, skipulagslög og mannvirkjalög. Í þessum lögum og fjölmörgum öðrum sem þeim tengjast eru ákvæði til verndar umhverfinu og náttúrunni, leyfisveitingar, stjórnvaldsákvæðanir auk þess sem skapaður hefur verið almennur umsagnarréttur og víðtækar kæruleiðir. Allt hefur þetta í för með sér gríðarlega umfangsmikið kerfi og að einstakar fyrirhugaðar framkvæmdir geta verið til umfjöllunar án niðurstöðu svo árum skiptir.

Í frumvarpinu er lagt til að varúðarreglan verði útfærð nánar í reglugerð. Þau atriði sem þar eru nefnd eru nú þegar höfð að leiðarljósi í ofangreindum lögum, m.a. í lögum sem snúa að leyfisveitingum sem og lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda. Við gerð reglugerðarinnar er því mikilvægt að hugað sé að samþættingu við önnur lög og tryggt sé að ekki verði búið til nýtt ferli auk þeirra sem fyrir eru. Samtökin hafa í áráðir kallað eftir einföldun á leyfisveitingum og samþættingu matsferla. Það getur aukið framleiðni hjá bæði einkaaðilum og opinberum aðilum samféluginu öllu til góða. Rétt er að benda á að í fréttum dagsins í dag kemur fram að einföldun leyfisveitinga og skilvirkari stjórnsýsla er eitt af megin markmiðum í sameiginlegri stefnu stjórnvalda og ferðapjónustunnar.

Samtökin leggja til eftirfarandi:

- a) Samtökin telja c. og d. liði í b. lið 2.gr. óþarfa og leggja til að þeir falli brott. Ekki er þörf á að setja upp sérstaka matsferla heldur er skilvirkara og eðlilegra að samþætta matið ferlum sem fyrir eru, fyrir stjórnvaldsákvæðanir sem undir löginn falla. Samtökin telja jafnframt eðlilegt að eins og nefnt er í Ríó - yfirlýsingunni verði að leggja mat á kostnaðarhagkvæmni þeirra aðgerða sem lagt er til að ráðast í hverju sinni.

- b) Samtökin benda á að hvergi er að finna skilgreiningu á náttúruverðmætum í frumvarpinu né náttúruverndarlögunum og nauðsynlegt er að það hugtak verði skýrt nánar.
- c) Samtökin leggja til að orðin „sem varða vísindalega vissu eða óvissu” í a. lið b. liðar 2. gr. frumvarpsins falli brott. Allar ákvarðanir hafa í för með sér ákveðna óvissu og það er hlutverk stjórnvalda að bera pólitíska ábyrgð á þeim. Hafa verður í huga að varúðarreglan nær alls ekki til þeirrar varúðar sem vísindamenn nota til meta óvissu í gögnum sínum. Í skýrslu ESB um varúðarregluna (COM(2000)1 Communication from the Commission on the precautionary principle (sjá lið 4 á bls. 3) er lögð áhersla á að varúðarreglan feli í sér skipulagt ferli til að greina áhættu og feli í sér þrjá þætti þ.e. áhættumat, áhættustjórnun og miðlun upplýsinga um áhættu. Þar segir einnig að varúðarreglunni eigi ekki að rugla saman við þá varúð sem vísindamenn nota til að meta gæði gagna. (e. *The precautionary principle should be considered within a structured approach to the analysis of risk which comprises three elements: risk assessment, risk management, risk communication. The precautionary principle is particularly relevant to the management of risk. The precautionary principle, which is essentially used by decision-makers in the management of risk, should not be confused with the element of caution that scientists apply in their assessment of scientific data.*)

Nauðsynlegt er að við stjórnvaldsákvarðanir sé gætt meðalhófs, þær teknar án mismununar og séu í innra samræmi auk þess að vera gagnsæjar. Þess vegna verður að taka ákvarðanir eftir skipulögðu ferli þar sem vitað er hvaða þættir koma til skoðunar. Meta verður áhættu sem ákvörðunin hefur og afleiðingar hennar. Það er mikilvægt að sem bestar upplýsingar liggi fyrir bæði hvað varðar jákvæða og neikvæða þætti. Meta þarf umhverfisáhrif, samfélagsleg áhrif og hin efnahagslegu. Til þess að unnt sé að taka ákvarðanir með sem bestri vissu um áhrif þeirra hefur Alþingi samþykkt öll þau lög sem áður er minnst á.

Virðingarfyllst,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



.f.h. Samtaka iðnaðarins



Reykjavík 7. október 2015

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, mál 140.

Samtök ferðaþjónustunnar (samtökin) hafa farið yfir drög að frumvarpi um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, mál 140 og hafa eftirfarandi athugasemdir

1. gr.

Samtökin telja skilgreiningu á óbyggðu víðerni vera of þrönga og leggja til að leitað verði til sérfræðinga úr ferðamálafræðum í háskólasamfélaginu til að nálgast skilgreiningu sem þessa með fræðilegum hætti enda hafa verið gerðar rannsóknir á síðustu misserum sem sýna fram á að upplifun fólks á víðernum er með öðrum hætti en skilgreiningin segir til um.

6. gr.

Samtökin telja að gera þurfi ávæði í 18. gr. um almennarétt skýrt þannig að landeigendum verði óheimilt að takmarka almennaréttinn með gjaldtöku vegna farar um land. Ákvæði sem þetta eyðir óvissu sem uppi hefur verið undanfarin misseri og gerir ferðaþjónustuaðilum kleift að skipuleggja starfsemi sína í samráði við landeigendur á grundvelli þess virðisauka sem þjónustan felur í sér.

10. gr.

Samtökin leggja til að 3. mgr. 22. gr. orðist svo: „*Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbýla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum.* Þá leggja samtökin til að seinni hluti setningarinnar, „... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni.“ verði felldur niður. Að auki leggja samtökin til að bætt verði við málsgreinina nýrri setningu: „*Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð undanþágur frá þessu ákvæði.*“ Ástæða þess að þetta er lagt til er sú þróun sem orðið hefur síðustu misseri á umferð húsbíla hér á landi.

13. gr.

Samtökin telja að 31. grein laganna um akstur utan vega sé mjög flókin og óskiljanleg. Gera þarf greinina að nýju með það að markmiði að skýrt sé að akstur utan vega sé bannaður með fáum undantekningartilfellum sem verða að vera vel rökstudd.

Samtökin benda á að náttúruvernd er einn mikilvægasti þátturinn í umhverfi ferðaþjónustu og samgöngum almennt. Nauðsynlegt er að lög um málaflokkinn séu skýr með sjálfbærni náttúrunnar að leiðarljósi og að landsmenn sem aðrir ferðamenn geti notið þess að ferðast óhindrað um landið.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir við frumvarpið á seinni stigum.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Gunnar Valur Sveinsson



SAMTÖK SUNNLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
Nefndasvið - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Selfossi 7. október 2015

Efni: Umsögn stjórnar SASS um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), 140. mál.

Stjórn SASS tekur undir umsögn sveitarfélagsins Árborgar sem fram kemur í bréfi til nefndarinnar og dagsett er 1. október sl., sbr. viðhengi.

Stjórnin leggur áhersla á að farið verið eftir ábendingum sveitarfélagsins Árborgar.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar SASS

Bjarni Guðmundsson,
framkvæmdastjóri

Selfossi, 1. október 2015
1509183

Alþingi, umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) 140. mál

Sveitarfélagið Árborg fékk til umsagnar frumvarp til laga um náttúruvernd frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hinn 24. september s.l. Eftirfarandi er umsögn sveitarfélagsins um a-lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins:

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um 20. gr. núgildandi laga sem verður 22. gr. nái frumvarpið fram að ganga. Efni a-liðar 1. mgr. 10. gr. varðar heimild til að tjalda í byggð. Er þar kveðið á um að heimilt sé við alfaraleið í byggð að tjalda til einnar nætur á óræktuðu landi tjöldum sem ætluð eru til gistingar, en leita skuli 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.

Á síðustu árum hafa sveitarfélögin í landinu og ýmsir landeigendur aðrir staðið fyrir mikilli uppbyggingu tjaldsvæða til að mæta síauknum straumi ferðamanna um landið sem kjósa að ferðast með tjöld, tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi eða húsbíla af ýmsu tagi. Á flestum stöðum í byggð er greiður aðgangur að slíkum svæðum og gjaldtaka er alla jafna hófleg. Með hliðsjón af þessari uppbyggingu telur Sveitarfélagið Árborg það tímaskekkju að hafa áfram í lögum viðtæka heimild sem þessa til að tjalda á óræktuðum svæðum í byggð.

Á allra síðustu mánuðum hefur þess orðið vart í síauknum mæli að ferðafólk skilur eftir sig úrgang af ýmsu tagi, ekki síst við staði í byggð þar sem auðvelt er að koma fyrir tjaldi eða ferðabíl (s.k. „camper“) en salernisaðstaða eða ruslatunnur eru ekki til staðar. Kostnaður við að hreinsa úrgang eftir ferðamenn við áningarstaði af ýmsu tagi fellur á sveitarfélögin og aðra landeigendur. Oftar en ekki eru vel búin tjaldsvæði skammt undan, en ferðamenn kjósa eftir sem áður að haga ferðum sínum með þessum hætti. Ef gerðar eru athugasemdir við slíkt háttalag af hálfu landeigenda er viðkvæðið gjarnan það að viðkomandi hafi verið tjáð að það mætti tjalda nánast hvar sem er. Mörg sveitarfélög hafa sett ákvæði í lögreglusamþykktir þess efnis að óheimilt sé að tjalda utan tjaldsvæða en eðli málsins samkvæmt kynna ferðamenn sér ógjarnan ákvæði slíkra samþykktu, enda ekki alltaf meðvitaðir um sveitarfélagamörk. Hugtakið „hefðbundin viðlegutjöld“ í gildandi lögum („tjöld til gistingar“ í frumvarpinu) hefur verið túlkað þannig að það næði til hefðbundins viðlegubúnaðar sem hefur þróast frá því að vera tjöld úr tauí/gúmmídúk yfir í tjöld á hjólum (tjaldvagna/fellihýsi/hjólhýsi) og virðist þróunin vera sífellt meira í þá átt að ferðamenn nýti húsbíla og litla ferðabíla (s.k. „camper“) til að ferðast um landið. Það hvað teljast vera hefðbundin tjöld breytist því í árunna rás.

Ferðamenn sem fara um land í byggð ættu í öllum tilvikum að geta komist í náttstað á skipulögðu tjaldsvæði, enda flestir akandi, og því með öllu óþarft að veita



Sveitarfélagið
ÁRBORG

svo víðtæka heimild til að slá upp tjaldbúðum í byggð sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hætt er við spjöllum á viðkvæmri náttúru og reynslan hefur sýnt að óþrifnaður getur fylgt slíku.

Sveitarfélagið Árborg beinir því til nefndarinnar að heimild til að tjalda í byggð verði þrengd verulega og bundin við skipulögð tjaldsvæði, nema landeigandi heimili sérstaklega tjöldun á sínu landi, óháð því hvort um sé að ræða svæði nærri bústöðum manna eður ei.

Virðingarfyllst,

Ásta Stefánsdóttir

framkvæmdastjóri Sveitarfélagsins Árborgar



Sveitarfélagið
ÁRBORG

6.10.2015

Skaftharhreppi hefur borist erindi nefndasviðs Alþingis, dags. 24. september sl., þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á frumvarpi til laga um náttúruvernd.

Umhverfis og náttúruverndarnefn sveitarfélagsins vill kom með athugasemd vegna:

10. gr. – Heimild til að tjalda

Lagt er til að 3. mgr. (í 22 grein náttúruvendarlaga) orðist svo: „*Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbýla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum, nema með sérstöku leyfi.*

En seinni hluti setningarinnar, „... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni.“ verði felldur niður.

Rökstuðningur þessa er að næturdvöl velur ónæði á landeigendur og ferðamenn, óþrifnaði vegna úrgangs, ásamt aukinni eldhættu á viðkvæmum landssvæðum. Jafnframt býr náttúra Íslands yfir ýmsum váum til dæmis jökulhlaup, eldgos, öskufall og óveður. Komi til slíkra náttúruhafmara þurfa viðbragðsaðilar að rýma landssvæði hratt og örugglega og erfitt er að tryggja öryggi þeirra sem dveljast utan merktra svæða.

Virðingarfyllst.

Jóna Björk Jónsdóttir



Kirkjubæjarklaustur 07. október 2015

Umsögn f.h. Skaftárhrepps

140. mál frumvarp til laga um náttúruvernd

Skaftárhreppi hefur borist erindi frá nefndasviði Alþingis dags. 24. september s.l. þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á frumvarpi til laga um náttúruvernd.

Sveitarstjórn Skaftárhrepps tekur undir umsögn umhverfis- og náttúruverndarnefndar er varðar 10. grein frumvarps til náttúruverndarlaga og snýr að heimild til að tjalda.

Lagt er til að 3. mgr. (sem nú er 22. grein náttúruverndarlaga) orðist svo: „*Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbýla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum, nema með sérstöku leyfi.*

En seinni hluti setningarinnar, „*... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni.*“ verði felldur niður.

Rökstuðningur þessa er að næturdvöl veldur ónæði fyrir landeigendur og ferðamenn, óþrifnaði vegna úrgangs, ásamt aukinni eldhættu á viðkvæmum landssvæðum. Jafnframt býr náttúra Íslands yfir ýmissi vá til dæmis jökulhlaup, eldgos, öskufall og óveður. Komi til slíkra náttúruhamfara þurfa viðbragðsaðilar að rýma landssvæði hratt og örugglega og erfitt er að tryggja öryggi þeirra sem dveljast utan merktra svæða.

Virðingarfyllt

Sandra Brá Jóhannsdóttir

Sveitarstjóri Skaftárhrepps

Nefndarsvið Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. október 2015
Tilvísun: 201509075 /,

Efni: Frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 24. september síðastliðinn þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 140. mál.

Skipulagsstofnun vill koma á framfæri eftirfarandi varðandi frumvarpið:

1. grein frumvarpsins

Í greininni eru lagðar til breytingar á skilgreiningum hugtaka í 5. grein laganna.

Óbyggt víðerni

Varðandi breytingar á skilgreiningu hugtaksins *Óbyggt víðerni* bendir Skipulagsstofnun á að í tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026 er lagt til verkefni við kortlagningu víðerna á miðhálandinu (grein 1.1.4 í tillögunni). Í þessu verkefni felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum. Um þetta verkefni segir í greinargerð með tillögunni: „Fram til þessa hefur verið nokkuð á reiki hvaða mannvirki skuli taka með þegar víðerni eru kortlögð, svo sem hversu áberandi vegir/vegslóðar þurfi að vera í landi eða hversu stórar byggingar þurfi að vera til að vera teknar með í fjarlægðarútreikningum á víðernum. Mikilvægt er að fastsetja ákveðin viðmið í þessu tilliti, svo fá megi fram nægilega áreiðanlega mælingu frá einum tíma til annars á því hver þróun á útbreiðslu víðerna er með tilliti til skipulagsákvæðana.“

Skipulagsstofnun telur að þær breytingar sem lagðar eru til á skilgreiningu hugtaksins *Óbyggt víðerni* í frumvarpinu styrki lagaumgjörð um víðerni og styðji þá vinnu sem framundan er við áður nefnt verkefni í tillögu að landsskipulagsstefnu.

Náttúruspjöll

Skipulagsstofnun telur koma til álita að bæta við skilgreiningu á hugtakinu *náttúruspjöll* í 5. grein laganna, vegna þýðingar þess við framfylgd ýmissa ákvæða þeirra, meðal annars ákvæða 31. greinar laganna (13. greinar frumvarpsins). Eins mætti hugsa sér að bæta við umfjöllun um hugtakið í skýringum við þá grein, vegna mikilvægis þess við túlkun greinarinnar. Eins og staðan er nú er hugtakið eingöngu skýrt í athugasemdum við 6. grein frumvarps þess sem varð að náttúruverndarlögum nr. 60/2013 og síðan í reglugerð nr. 528/2005.

2. grein frumvarpsins

Í greininni eru lagðar til breytingar á 9. grein laganna sem fjallar um varúðarregluna.

Skipulagsstofnun tekur undir tillögur um breytingar á c-lið greinarinnar sem fram koma í umsögn Vegagerðarinnar um frumvarpið og varða samspil greinarinnar við löggjöf um mat á umhverfisáhrifum.

13. grein frumvarpsins

Í greininni eru lagðar til breytingar á 31. grein laganna sem fjallar um akstur utan vega.

Skipulagsstofnun leggur til að við 1. málslíð í c-lið bætist „sem liggur utan miðhálandisins“, þannig að setningin verði: „Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á landi **sem liggur utan miðhálandisins** sem sérstaklega er nýtt til landbúnaðar ef ekki hljóttast af því náttúruspjöll.“ Án þessarar viðbótar telur stofnunin að undanþágan sé óeðlilega víð.

14. grein frumvarpsins

Í greininni eru lagðar til breytingar á 32. grein laganna sem fjallar um vegi utan flokkunarkerfis vegalaga.

Skipulagsstofnun telur greinina til mikilla bóta og það verklag sem þar er skilgreint til þess fallið að treysta málsmeðferð og ákvarðanatöku um vegi utan þjóðvegakerfisins, sem og að skýra umgjörð um birtingu vegakorta.

36. grein frumvarpsins

Í greininni eru lagðar til breytingar á öðrum lögum.

e-liður greinarinnar varðar breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Frá því lög nr. 60/2013 voru samþykkt hafa verið gerðar breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum á þann veg að 1. og 2. viðauki laganna hafa verið felldir saman í 1. viðauka og 3. viðauki orðið 2. viðauki. Skipulagsstofnun bendir á að vegna þessa er rétt að uppfæra 8. tl. 95 greinar laga nr. 60/2013 og leggur til að e-liður 36. greinar frumvarpsins verði:

„Í stað „57. gr.“ í 8. tölul. kemur „61. gr.“ og í stað „3. viðauka“ kemur „2. viðauka“.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/ Austurvöll

150 ReykjavíkEgilsstöðum, 8. 10. 2015

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. mál.

Skógrækt ríkisins telur að þær breytingar sem lagðar eru til færi lög um náttúruvernd mjög til betri vegar. Vonandi verða eftirfarandi athugasemdir til þess að gera þau enn betri.

Í fyrstu línu 1. mgr. 1. gr. ætti að fella niður orðið *fjölbreytni*. Fjölbreytni er hugtak sem lýsir tilteknum eiginleika náttúrunnar. Þetta er tískuhugtak og ekki viðeigandi að gera þessum eiginleika herra undir höfði en öðrum þáttum náttúrunnar. Mörg svæði eru t.d. verndarverð vegna sérstæðra þátta en ekki vegna fjölbreytni. Skútustaðagíggar eru dæmi – ein tegund jarðmyndunar með fremur einhæfum gróðri. Verndun þeirra hefur með sérstöðu jarðmyndunarinnar að gera, ekki fjölbreytni.

2. gr. a. Hér er fjallað um að stefnt skuli að því að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem einkenna hverja vistgerð. Auðveldlega má túlka þessa stefnu með þeim þrönga hætti að flóra, fána, tegundafjölbreytni, vistfræðileg ferli og vistgerðir skuli hvarvetna haldast í föstum skorðum og óbreytt um ókomna framtíð. Deila má um hvort slík stefna í lögum sé raunhæf, í ljósi loftslagsbreytinga af mannavöldum sem nú eru yfirvofandi á Íslandi sem annars staðar á þessari jörð. Ennfremur má deila um hvort slík stefna sé æskileg.

2. gr. c. Hér er talað um að stefnt skuli að því að varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra ... þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum. Um leið er sagt að þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir. Skógrækt ríkisins tekur undir nauðsyn þess að tryggja erfðafræðilega fjölbreytni lífvera, enda er erfðabreytileiki innan stofna lífverutegunda forsenda þess að sé hægt sé að viðhalda lífverutegund til langframa. Það sem á eftir kemur er í senn óþarft og villandi. Veigamikil rök geta legið fyrir því að vernda erfðabreytileika lífverutegundar ekki aðeins „á náttúrulegum búsvæðum sínum“ – þar sem þær er nú að finna (*in situ*) – heldur einnig utan náttúrulegra búsvæða. Sem dæmi má nefna að verndun erfðabreytileika birkis úr Bæjarstaðarskógi í Skaftafelli er nú vel tryggð með mikilli ræktun Bæjarstaðarbirkis í mörgum landshlutum – langt utan gömlu Bæjarstaðatorfanna í Morsárdal. Bæjarstaðarskógur gæti eyðst í einu jökulhlaupi eða berghlaupi, en varðveisla erfðaefnis hans er engu að síður tryggð með ræktun hans *ex situ* í öðrum landsfjórðungum. Einnig getur verið ástæða til, í ljósi hraðfara loftslagsbreytinga, að hugsa hnattrænt og huga að verndun erfðabreytileika tegunda á Íslandi sem eiga sér náttúruleg búsvæði utan Íslands (s.k. „framandi tegunda“) - með því að veita þeim „hæli“ á Íslandi. Slík „*ex situ gene conservation*“ er alsíða í öðrum löndum sem við viljum bera okkur saman við. Óeðlilegt er að leggja stein í götu slíkra aðgerða með lagatexta sem skilja má svo að heimili ekki slíkar aðgerðir. Skógrækt ríkisins leggur því til að þessu

verði breytt og síðasta setning (*Þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir.*) strikuð út ásamt „á náttúrulegum búsvæðum sínum“ í setningunni á undan.

5. gr. 8. tl. Skilgreiningin á framandi lífveru er skárri en áður með þessari breytingu. Í fyrri lögum voru aldrei færð sannfærandi rök fyrir því að styðjast við viðmiðunarárið 1750, frekar en eitthvert annað, marklítið, handahófsvalið ártal. Því telur Skógrækt ríkisins til bóta að „eftir miðja 18. öld“ falli brott. Hins vegar er flokkun lífvera eftir útbreiðslu á tilteknum tíma umtalsverðum erfiðleikum háð og í mótsögn við náttúrulega ferla – útbreiðsla lífvera er alltaf að breytast og oft er erfitt að segja til um hvort maðurinn hafi haft þar afgerandi áhrif. Horft frá jarðsögulegu sjónarhorni, eru allar lífverur „framandi“ og eigi lífverur að lifa af stórtækar loftslagsbreytingar, verður þeim að vera gert kleift að flytjast búferlum og verða með því framandi. Í einhverjum tilvikum verður jafn vel nauðsynlegt að stuðla að búferlaflutningum með virkum aðgerðum. Geri þó ekki ráð fyrir að hægt sé að sleppa umfjöllun um framandi lífverur á þessu stigi og því verður skilgreiningin líklega að fá að standa svona þótt deila megi um hvort slíkar skilgreiningar þjóni nokkrum tilgangi í náttúruverndarlögum eða öðrum lögum.

15. gr. Athuga ætti hvort ekki sé hægt að einfalda stjórnáætlun um náttúruminjaskrá með því að sameina ráðgjafanefnd og fagráð. Þannig koma hagsmunaaðilar og sérfræðingar að borðinu á sama vettvangi og geta hugsanlega komist að niðurstöðum á skilvirkari hátt.

18. gr. Breytingin er mjög til bóta og gott að flokka skógræktarland með öðru ræktuðu landi á þennan hátt.

35. gr. Meðal þess besta í þessum endurskoðuðu lögum eru breytingarnar sem varða náttúruminjaskrá, sameining hennar við náttúruverndaráætlun og auknar kröfur um fagleg vinnubrögð við gerð skrárinnar. Enn vantar þó töluvert uppá að samráð sé nægilegt. Nýja mgr. vantar sem skyldar samráð við landeigendur og eftir atvikum aðra hagsmunaaðila áður en svæði er skráð á náttúruminjaskrá. Í 37. gr. (og víðar, t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum) koma fram íþyngjandi ákvæði um svæði í B og C hluta náttúruminjaskrár. Þau ákvæði skerða stjórnarskrárvarin eignarrétt og þurfa ríkir almannahagsmunir að vera til staðar ef gera á slíkt framhjá vilja eigenda. Almenn kynning, sem gert er ráð fyrir skv. 36. gr., er af hinu góða en dugar ekki sem samráð við landeigendur. Það samráð þarf að eiga sér stað fyrst, áður en svæði er sett á skrá. Ný mgr. gæti hljómað svona:

Leita skal samþykkis landeigenda og eftir atvikum annarra réttihafa og hagsmunaaðila áður en gerð er tillaga um að svæði sé skráð í B eða C hluta náttúruminjaskrár. Náist ekki samkomulag við landeigendur skal ráðherra annað hvort hætta við skráningu eða leggja fram greinargerð um þá almannahagsmuni sem réttlæta skráningu í bága við vilja landeigenda.

60. gr. Breyting varðandi birkiskóga er mjög til bóta.

63. gr. um framandi lífverur. Nefndin skv. 4. mgr er líklega óþörf. Skv. 3. mgr. skal Umhverfisstofnun leita umsagnar nefndarinnar. Eðlilegra væri að hún leiti í hverju tilviki umsagnar þeirra stofnana sem fulltrúa eiga í nefndinni og þá þeirra sem búa yfir þekkingu á viðkomandi tegundum. Skv. 4. mgr er enn áformað að birta tvær skrár yfir tegundir; (a) skrá yfir tegundir sem má flytja inn án leyfis og (b) tegundir sem innflutningur er bannaður á.

Einfaldari, gagnsærri, rökréttari og skilvirkari stjórnsýsla fælist í að láta síðari skrána duga og sleppa hinni fyrri.

65. gr. Upphafsorðin „Ef ástæða er til að ætla...“ eru mjög óljós forsenda fyrir að heimila að gripið verði til aðgerða. Skv. þessu dugir að einhver geti ímyndað sér mögulega hættu án þess endilega að þurfa að færa fram rök fyrir því af hvaða toga sú meinta hættu kunni að vera. Engin krafa er um að rannsóknir liggi fyrir, t.d. um hver áhrifin séu líkleg til að verða á líffræðilega fjölbreytni. Engin viðmið eru um hversu alvarlegar eða útbreiddar breytingarnar þurfi að vera o.s. frv. Setja þarf skýr viðmið.

68. gr. Tilefni er til að óska eftir skýringu á því hvað það þýði að ræktun „falli sem best að heildarsvipmóti lands“ á annan hátt en með tvítekningu (tautólógíu), t.d. að hún „stingi ekki í stúf við...“ eða „eigi vel heima með...“. Að mati hvers? Þessi klausa á ekki heima í lögum. *De gustibus non est disputandum* - Um smekk verður ekki deilt. Til þess að tryggja „smekklegt landslag“ verður seint hægt að setja lög, enda misjafn smekkur manna.

5. töluliður í ákvæðum til bráðabirgða um endurskoðun og samhæfingu ákvæða um framandi lífverur (XI. kafla) er mjög af hinu góða. Vonandi tekst að finna skynsamlega lausn.

Innlegg til væntanlegrar endurskoðunar á XI. Kafla. Sama gagnrýni gildir og í fyrri umsögnum Skógræktar ríkisins um fyrri frumvörp til náttúruverndarlaga: Leyfisveitingaferli tekur ekki á neinum vanda. Vandinn er óviljandi innflutningur á plágum og pestum sem oftast en ekki á sér stað með almennum varningi. Sem dæmi má nefna spánarsnigilinn. Enginn hefur markvisst ákveðið að flytja spánarsnigil til landsins og af þeim sökum hefur enginn sótt um leyfi til innflutnings hans. Engu að síður berst spánarsnigill árlega til landsins, svo sem með grænmeti frá Spáni eða garðplöntum frá Hollandi. Efla þarf eftirlit og raunverulegar varnir gegn þeim lífverum sem valdið gætu beinu og áþreifanlegu tjóni á heilsu manna, dýra og plantna og valda efnahagslegu tjóni; ekki með því að koma á fót skrifræði og flóknu leyfisveitingavaldi sem aðallega mun bitna á ræktunarfólki í landinu.

Ákvæði 1. mgr. 63. Gr.: „Óheimilt er að flytja inn og dreifa lífandi framandi lífverum nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.“, mun verða erfitt í framkvæmd. Ekki er ljóst með hvaða hætti Umhverfisstofnun er ætlað fylgja þessu lagaákvæði eftir og sinna leyfisveitingaskyldu sinni. Hvers verður sönnunarbyrðin um hvort tiltekna plöntutegundir „hafa [áður, þ.e. fyrir gildistöku laganna] verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar“? Hvernig á að haga leyfisveitingum milli flokka (t.d. ef tegund sem til þessa hefur einungis verið notuð í garðrækt verður áhugaverð til skógræktar eða landgræðslu)? Ekki er Skógrækt ríkisins heldur kunnugt um að til sé í landinu áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um hvaða „framandi tegundir“ hafa þegar verið fluttar til landsins til þessa. Lausn á þessu gæti verið að gefa engar undanþágur, en þá er komið mjög umfangsmikið eftirlit sem er tilgangslaust þegar upp er staðið, því hættan á því að sumarblóm eða túngras eða trjátegund gerist svo ágeng að til vandræða horfi er hverfandi. Þrátt fyrir margar rannsóknir víða um heim, s.s. á Bretlandeyjum og fjölmörgum eyjum í Kyrrahafi, hefur hvergi fundist dæmi um að innflutt plöntutegund hafi útrýmt annarri, innlendri. Af þeim sökum virðist flutningur plantna milli landa og heimsálfa ekki rýra fjölbreytni plöntutegunda sem fyrir er. Einu áhrifin virðast þau að plöntutegundum fjölgar.

Þetta er ekki í fyrsta skipti sem reynt er að koma til móts við áhyggjur ræktunarfólks með orðalagsbreytingum á þessari grein og er sú viðleitni þakkarverð. Hún breytir því þó ekki að í grunninn er þessi aðferðafræði (leyfisveitingaferli) gagnslaus sem tæki til að fást við þær framandi lífverur sem líklegastar eru til að valda skaða. Þrátt fyrir margar breytingar á XI. Kafla frá fyrri lagatexta sem telja má til bóta, er enn margt í hinum endurskoðaða lagatexta sem þyrfti að skýra. T.d. ákvæðið „Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn eða dreifingin ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.“ (3. mgr., 63. gr.). Hvað er átt við með „að hafa *veruleg áhrif* á líffræðilega fjölbreytni“? Er þar vísað til hættunnar á að heildarfjöldi lífvera minnki – innan smárra reita *eða* á landslagsskala? „Veruleg áhrif“ getur líka táknað að lífverutegundum fjölgi. Væri slík fjölgun lífverutegunda óæskileg skv. orðalagi laganna? Ef innflutt tegund er hávaxin og varpar skugga, teldist slíkt „veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni“? Þannig mætti lengi telja álitamál sem upp myndu koma við framkvæmd laganna.

Í frumvarpinu er boðað að allar trjátegundir sem til þessa hafa verið notaðar til skógræktar verði heimilt að nota áfram, nema að þær verði sérstaklega (hugsanlega) bannaðar af ráðherra, að fengnum tillögum sérfræðinganeftdar. Öðru máli gegnir um tegundir sem teljast myndu „nýjar“ í íslenskri skógrækt. Heimild til þess að rækta („flytja inn og dreifa“) slíkum tegundum yrðu hugsanlega háðar þunglamalegu og ógagnsæu leyfisveitingavaldi. Ef Skógrækt ríkisins vildi koma á fót tilraun með slíka tegund (tökum sem dæmi trjátegund sem væri í útrýmingarhættu á heimaslóðum og sem ætti að reyna möguleikana á að varðveita á Íslandi), yrði hún að leggja fram umsókn og áhættumat. Umhverfisstofnun myndi þá að líkindum hafna því erindi, með vísan til 3. mgr. 63. gr.: að henni væri óheimilt að innflutningurinn hefði *áhrif á líffræðilega fjölbreytni*.

Virðingarfyllst
f.h. Skógræktar ríkisins



Þröstur Eysteinnsson
Sviðsstjóri þjóðskóganna
Skógrækt ríkisins



SKÓGRÆKTARFÉLAG ÍSLANDS

THE ICELANDIC FORESTRY ASSOCIATION

ÞÓRUNNARTÚNI 6, 105 REYKJAVÍK

SÍMI 551 8150 - NETFANG skog@skog.is

Reykjavík 7. október 2015

**Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/ Austurvöll
150 Reykjavík**

Umsögn Skógræktarfélags Ísland um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. Mál

Skógræktarfélag Íslands fagnar framkomnu frumvarpi og telur það jákvætt framlag til að ná fram úrbótum frá fyrri lögum (nr. 60/2013). Í þessu sambandi ber að hafa í huga áhyggjur þær sem félagið hafði af þeim lögum. Komið er til móts við allmörg atriði sem félagið taldi ótæk.

Engu að síður er rétt að benda á nokkur atriði sem félagið telur að séu enn frekar til bóta við væntanlegt frumvarp.

Athugasemd 1. 63 gr., hljóðar svo :

„Það gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.“

Lagt er til að þessi setning verði orðuð þannig:

„Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5.mgr.“

Skýring: Skógræktarfélagi Íslands er ekki kunnugt um neina heildstæða og ítarlega skrá í landinu á þeim plöntutegundum sem þegar hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar. Því er óheppilegt að binda undanþáguna við plöntutegundir sem skjalfest er að „hafi verið notaðar“. Einnig gæti það valdið lagalegri óvissu um merkingu þessa ákvæðis, ef skógræktarfolk tæki að nota tegund til skógræktar sem til þessa hefur einungis verið notuð í garðyrkju.

Athugasemd 2. 63. gr. Þar er í fjórðu greinaskilum kafli sem hljóðar svo :

„Ráðherra skipar til fjögurra ára í senn sex 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 Hafrannsóknastofnun og Veiðimálastofnun tilnefna einn fulltrúa sameiginlega. Ráðherra skipar formann án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti“.

Lagt er til að Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins hafi hver sinn fulltrúa í nefndinni og grein hljóði þá með eftirfarandi hætti:



SKÓGRÆKTARFÉLAG ÍSLANDS

THE ICELANDIC FORESTRY ASSOCIATION

ÞÓRUNNARTÚNI 6, 105 REYKJAVÍK
SÍMI 551 8150 - NETFANG skog@skog.is

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

Athugasemd 3. 65 gr.

Greinin er of almenn og á betur heima í ákvæðum laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum eins og bent er á í síðustu málsgrein ákvæðis til bráðabirgða, þar sem lagt er til að horft verði til samræmingar á skyldum lögum.

Athugasemd 4.

Stjórn Skógræktarfélags Íslands tekur undir athugasemdir Skógræktar ríkisins við frumvarp þetta og telur að þær ábendingar séu einnig til mikilla bóta á frumvarpinu.

Með skógræktarkveðjum,

F.h. stjórnar Skógræktarfélags Íslands


Magnús Gunnarsson, formaður

Selfossi, 1. október 2015
1509183

Alþingi, umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) 140. mál

Sveitarfélagið Árborg fékk til umsagnar frumvarp til laga um náttúruvernd frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hinn 24. september s.l. Eftirfarandi er umsögn sveitarfélagsins um a-lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins:

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um 20. gr. nógildandi laga sem verður 22. gr. nái frumvarpið fram að ganga. Efni a-liðar 1. mgr. 10. gr. varðar heimild til að tjalda í byggð. Er þar kveðið á um að heimilt sé við alfaraleið í byggð að tjalda til einnar nætur á óræktuðu landi tjöldum sem ætluð eru til gistingar, en leita skuli leyfis landeiganda eða annars réthafa 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.

Á síðustu árum hafa sveitarfélögin í landinu og ýmsir landeigendur aðrir staðið fyrir mikilli uppbyggingu tjaldsvæða til að mæta síauknum straumi ferðamanna um landið sem kjósa að ferðast með tjöld, tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi eða húsbíla af ýmsu tagi. Á flestum stöðum í byggð er greiður aðgangur að slíkum svæðum og gjaldtaka er alla jafna hófleg. Með hliðsjón af þessari uppbyggingu telur Sveitarfélagið Árborg það tímaskekkju að hafa áfram í lögum viðtæka heimild sem þessa til að tjalda á óræktuðum svæðum í byggð.

Á allra síðustu mánuðum hefur þess orðið vart í síauknum mæli að ferðafólk skilur eftir sig úrgang af ýmsu tagi, ekki síst við staði í byggð þar sem auðvelt er að koma fyrir tjaldi eða ferðabíl (s.k. „camper“) en salernisaðstaða eða ruslatunnur eru ekki til staðar. Kostnaður við að hreinsa úrgang eftir ferðamenn við áningarstaði af ýmsu tagi fellur á sveitarfélögin og aðra landeigendur. Oftar en ekki eru vel búin tjaldsvæði skammt undan, en ferðamenn kjósa eftir sem áður að haga ferðum sínum með þessum hætti. Ef gerðar eru athugasemdir við slíkt háttalag af hálfu landeigenda er viðkvæðið gjarnan það að viðkomandi hafi verið tjáð að það mætti tjalda nánast hvar sem er. Mörg sveitarfélög hafa sett ákvæði í lögreglusamþykktir þess efnis að óheimilt sé að tjalda utan tjaldsvæða en eðli málsins samkvæmt kynna ferðamenn sér ógjarnan ákvæði slíkra samþykktá, enda ekki alltaf meðvitaðir um sveitarfélagamörk. Hugtakið „hefðbundin viðlegutjöld“ í gildandi lögum („tjöld til gistingar“ í frumvarpinu) hefur verið túlkað þannig að það næði til hefðbundins viðlegubúnaðar sem hefur þróast frá því að vera tjöld úr taui/gúmmídúk yfir í tjöld á hjólum (tjaldvagna/fellihýsi/hjólhýsi) og virðist þróunin vera sífellt meira í þá átt að ferðamenn nýti húsbíla og litla ferðabíla (s.k. „camper“) til að ferðast um landið. Það hvað teljast vera hefðbundin tjöld breytist því í árunna rás.

Ferðamenn sem fara um land í byggð ættu í öllum tilvikum að geta komist í náttstað á skipulögðu tjaldsvæði, enda flestir akandi, og því með öllu óþarft að veita

svo víðtæka heimild til að slá upp tjaldbúðum í byggð sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hætt er við spjöllum á viðkvæmri náttúru og reynslan hefur sýnt að óprífnaður getur fylgt slíku.

Sveitarfélagið Árborg beinir því til nefndarinnar að heimild til að tjalda í byggð verði þrengd verulega og bundin við skipulögð tjaldsvæði, nema landeigandi heimili sérstaklega tjöldun á sínu landi, óháð því hvort um sé að ræða svæði nærri bústöðum manna eður ei.

Virðingarfyllst,



Asta Stefánsdóttir

framkvæmdastjóri Sveitarfélagsins Árborgar



Sveitarfélagið
ÁRBORG



Alþingi, umhverfs- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Hornafirði, 8. október 2015
nr. erindis 201509123 BIJ

Málefni: Umsögn umfrumvarp til laga um náttúruvernd

Sveitarfélagið Hornafjörður fékk til umsagnar frumvarp til laga um náttúruvernd frá umhverfs- og samgöngunefnd Alþingis þann 24. september 2015. Eftirfarandi er umsögn sveitafélagsins um frumvarpið. Umsögnin nær til a-liðar 1.mgr. 10. gr. frumvarpsins:

Í 10. grein frumvarpsins er fjallað um 20. grein gildandi laga.

Þar er fjallað um heimild til að tjalda í byggð við alfaraleið í óræktuðu landi til einnar nætur tjöldum sem ætluð eru til gistingar.

Á síðustu árum hefur aukning ferðamanna verið mjög mikil. Það stefnir í að fjöldi þeirra fari yfir 1,5 milljón ferðamanna á næsta ári. Einnig hefur orðið mikil breyting á ferðamynstri ferðamanna. Mikil aukning er í að ferðamenn velja að ferðast á bílaleigubílum frekar en í skipulögðum hópferðum. Þetta hefur haft í för með sér mikla aukningu á bílaleigubílum og þar með talið litlir ferðabílar (s.k. „camperbílar“) sem ætlaðir eru til gistingar en hafa enga hreinlætisaðstöðu. Samhliða þessu hefur orðið vart í síauknum mæli að ferðafólk skilur eftir sig útgang af ýmsu tagi. Kostnaður við að hreinsa úrgang eftir ferðamenn við áningarstaði fellur á sveitarfélagið og aðra landeigendur. Undanfarin ár hefur verið mikil uppbygging tjaldsvæða í landinu til að mæta mikilli aukningu í fjölda ferðamanna. Það er því greiður aðgangur að tjaldsvæðum í byggð. Tjaldsvæði þar sem til staðar er öll aðstaða fyrir ferðamenn.

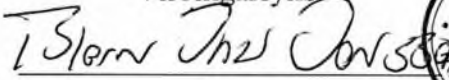
Ferðamenn sem fara um landið í byggð ættu í langflestum eða öllum tilfellum að geta komist á skipulögð tjaldsvæði. Því er með öllu óþarft að veita svo víðtæka heimild til að slá upp tjöldum í byggð sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Sveitarfélagið Hornafjörður beinir því þeim tilmælum til nefndarinnar að heimild til að tjalda í byggð verði þrengd og bundin við skipulögð tjaldsvæði.

Sveitarfélagið Hornafjörður telur einnig að náttúruverndarlög ættu að fjalla skýrar um sorp og úrgang í náttúrunni. Skýra og herða þarf viðurlög við því að skilja eftir sorp og úrgang í náttúru Íslands.



Virðingarfyllt



Björn Ingi Jónsson

Bæjarstjóri

Sveitarfélagsins Hornafjarðar



Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík 8. október 2015
UST201509-177/A.B.G.
04.04

Efni: Frumvarp til laga um náttúruvernd - 140. mál.

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (umhverfis- og samgöngunefndar) dags. 24. september sl. þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) 140. mál. Umhverfisstofnun hefur tekið saman þær áherslur sem stofnunin telur mjög brýnt að koma á framfæri við nefndina áður en frumvarpið verður að lögum. Einnig hefur stofnunin tekið saman athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins sem að mati stofnunarinnar er mikilvægt að Alþingi taki tillit til við úrvinnslu athugasemda.

Ferðapjónusta

Áskoranir sem við stöndum frammi fyrir í dag í náttúruvernd tengjast fyrst og fremst ferðapjónustu. Á þeim árum sem liðið hafa frá því frumvarp til endurskoðaðra laga um náttúruvernd var samið hefur straumur ferðamanna aukist gríðarlega og enn er spáð mikilli fjölgun á næstu árum. Mikilvægt er að í löggjöf um náttúruvernd sé rami til að tryggja að atvinnugreinin geti þróast án þess að gengið verði á auðlindina. Umhverfisstofnun sem er lykilstofnun þegar kemur að framkvæmd náttúruverndarlaga, telur mjög mikilvægt og leggur ríka áherslu á að eftirfarandi atriði nái fram að ganga í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi:

- a. **Skýr heimild þarf að vera fyrir stofnunina til að ganga til samninga** við ferðapjónustuaðila um umgengni og rekstur inni á friðlýstum svæðum og heimildir til að taka inn kostnað af slíkum rekstri. Lagt er til að ferðapjónustuaðilar greiði landvörslugjald sem tekur mið af fjölda ferðamanna sem þjónustaðir eru á viðkomandi svæði. Með þessu móti er leitast við að útfæra leiðir til þess að sá greiði sem nýti. Hér er eingöngu átt við aðila sem eru með fastan rekstur inn á svæðinu en ekki t.d. skipulagðar hópferðir sem ekki hafa byggt upp innviði innan svæðanna. Möguleiki er á að taka gjald af bílastæðum í þeim tilvikum. Ætla má að með þeirri aðferð fáiast almennur og sanngjarn mælikvarði á álag á náttúruminjar.

Umhverfisstofnun leggur til að ný 3. mgr. 40 gr. orðist svo:

„Umhverfisstofnun hefur heimild til að ganga til samninga við rekstraraðila innan friðlýstra svæða um heimildir þeirra til starfsemi og um gjaldtöku sem ber m.a. að standa undir aukinni landvörslu eða sértækrar uppbyggingar sem þörf er á.

- b. **Taka þarf á þeim vanda** sem upp hefur komið vegna mikillar aukningar ferðamanna sem ferðast um landið á húsbílum (e.camper). Umhverfisstofnun hefur unnið að málinu í samvinnu við samband íslenskra sveitarfélaga, SAF, Ferðamálastofu og fleiri aðila.

Umhverfisstofnun leggur til að 22. grein laga 60/2013 hljóði svo:

Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum,

Lagt er til að eftirfarandi hluti sem er nú í frumvarpinu í 10. gr. breytingarfrumvarps (22.gr. laga nr. 60/2013) verði felldur niður: ... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni. Enda virðist hér vera aukin hætt á akstri utan vega, sem er á skjön við tilgang laganna.

- c. **Aðgreining á rétti** þegar kemur að skipulögðum hópferðum í atvinnuskyni og ferða einstaklinga um landið. Hér er sérstaklega verið að horfa til álags á náttúru Íslands vegna ferða stórra skipulagðra hópa, t.d. hvað varðar umferð ríðandi, hjólandi og gangandi ferðamanna.. Ljóst er að almannarétturinn sem byggir á gömlum grunni var ekki hugsaður með slíkan fjölda ferðamanna í huga sem nú heimsækir Ísland heim.

Umhverfisstofnun leggur til að 24. gr.laganna um skipulegar hópferðir orðist svo:

Eigandi eða réttihafi lands getur takmarkað aðgengi skipulagðra hópa í atvinnuskyni að landi sínu þar sem innviðir til verndar náttúru eru ekki til staðar og umfangsmikil náttúruspjöll hafa orðið eða veruleg hætt er á náttúruspjöllum og að fengnu álitni Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags.

Breyting þessi er í efnislegu samræmi við 9. gr. frumvarps til laga sem nú liggur fyrir Alþingi um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

- d. Mikilvægt er að **ábyrgð** verði sett á þá leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa um landið og tryggt sé að leiðsögumenn eða ferðaskipuleggjandi fari eftir þeim takmörkunum sem þeim eru settar af umsjónaraðilum þeirra svæða sem þeir skipuleggja ferðir á.

Umhverfisstofnun leggur til að í 24. gr. laganna um skipulagðar hópferðir verði bætt við 2.málgrein á þessa leið:

„Leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa í atvinnuskyni bera ábyrgð á því að hópurinn fari eftir umgengnisreglum þeirra svæða sem heimsótt eru.“

- e. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að stofnunin hafi skýrar heimildir til lokunar svæða eða takmörkunar á almannarétti. Lagt er til:
- a) Lokanir til lengri tíma: Einföldun fyrirkomulags þannig að stofnuninni sé heimilt að leggja til lokun svæðis **utan þéttbýlis** að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni sveitarfélags eða landeigenda, til ráðherra. Samráð verði að hafa við sveitarfélag, landeiganda og aðra hagsmunaaðila. Í 25.gr. laganna hefur Umhverfisstofnun nú heimildir til að ná fram lokunum í samstarfi við landeigendur og sveitarfélög en breyta þarf málsmeðferðinni þannig að ekki þurfi að útbúa skýrslu um svæði í óbyggðum sem gefa á út á 3 ára fresti. Jafnframt leggur stofnunin til að hafa verði samráð jafnframt við aðra hagsmunaaðila en ekki einungis sveitarfélög og landeigendur. Slíkar ákvarðanir séu þó ætíð háðar samþykki ráðherra. Stofnunin leggur til að heimild þessi nái til svæða utan þéttbýlis en ekki einungis í óbyggðum eins og nú er lagt til enda er skilgreining á óbyggðum of óljós og takmarkandi.

Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu á 11. gr. frumvarpsins þannig að 1. mgr. 25. gr. laganna orðist svo:

„Umhverfisstofnun getur í verndarskygni, að fenginni tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags eða landeiganda eða að eigin frumkvæði, takmarkað umferð eða lokað svæðum utan þéttbýlis ef hætta er á verulegu tjóni af völdum ágangs á svæði. Slíkar ákvarðanir eru háðar staðfestingu ráðherra og skal birta þær með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda. Stofnunin skal ávallt hafa samráð við hlutaðeigandi sveitarfélag, landeiganda og aðra hagsmunaaðila áður en tillaga samkvæmt ákvæði þessu er send til ráðherra. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein skal endurmeta árlega.“

b) Að skýra heimildir stofnunarinnar og einfalda málsmeðferð er varðar skyndilokanir í allt að tvær vikur. Mikilvægt er að skýrt sé við hvern stofnunin eigi að hafa samráð en orðalag frumvarps nú er með mjög opið orðalag og ljóst að erfitt er fyrir Umhverfisstofnun að vita t.d. hvaða útivistarfólk hyggi á ferðir um svæði. Því leggur stofnunin til að samráð verði við viðkomandi sveitarfélag, landeiganda og Samtök ferðaþjónustunnar sem hafi þá ábyrgð á að kalla að rétta ferðaþjónustuaðila.

Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu á 11. gr. frumvarpsins þannig að 2. mgr. 25. gr. laganna orðist svo:

„Ef veruleg hætta er á tjóni af völdum mikillar umferðar eða vegna sérstaklega viðkvæms ástands náttúru getur Umhverfisstofnun ákveðið að takmarka umferð eða loka viðkomandi svæði tímabundið fyrir ferðamönnum að fenginni tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags, landeiganda eða að eigin frumkvæði. Samráð skal haft um slíka ákvörðun við hlutaðeigandi sveitarfélag og Samtök ferðaþjónustunnar. Ef um eignarland er að ræða skal ætíð 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.“

- f. Mikilvægt er að skýra stöðu landeigenda hvað varðar heimildir þeirra til gjaldtöku inn á svæði. Umhverfisstofnun leggur til að farin verði leið svipuð og gerð er í Noregi, þar sem landeigendum er veitt heimild til að taka gjald af ferðamönnum á svæðum þar sem um er að ræða umtalsverða uppbyggingu innviða til að veita ferðamönnum þjónustu. Samræma þarf þessar útfærslur við svonefnt innviðafrumvarp þar sem landeiganda sem fær styrki til uppbyggingar verður ekki heimilt til að taka jafnframt gjald inn á svæði.
- g. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að sett verði heimildarákvæði til takmörkunar á notkun ómannaðra og mannaðra loftfara sem valda truflunum og raska kyrrð og upplifun á einveru í náttúru Íslands.

Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við 21. gr. breytingarfrumvarpsins sem er 40. gr. laganna, og að greinin verði á eftirfarandi leið:

„Leyfi Umhverfisstofnunar þarf til framkvæmda og vegna starfsemi þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum og/eða náttúruupplifun.“

- h. Umhverfisstofnun vekur athygli á því að ekki er fjallað um starfsemi Umhverfisstofnunar við umsjón friðlýstra svæða í upptalningu á þeim aðilum sem geta með nánar tilgreindum skilyrðum ekið utan vega en stofnunin þarf í einstaka tilfellum við verndaraðgerðir og innviðauppbyggingu á friðlýstum svæðum að eiga möguleika á því að nota tæki við slíkar aðstæður. Umhverfisstofnun leggur til að Umhverfisstofnun verði bætt inn í upptalningu í 31 grein laganna.

Svæði í umsjón og rekstri Umhverfisstofnunar:

Samkvæmt lögum um náttúruvernd 60/2013 ber Umhverfisstofnun ábyrgð á umsjón og rekstri náttúruverndarsvæða. Hugtakið náttúruverndarsvæði er skilgreint sem:

- 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.

Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin beri ábyrgð á umsjón og rekstri friðlýstra svæða í samræmi við framkvæmd undanfarinna áratuga. Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin sinni sérstakri aðgæsluskyldu á þeim svæðum sem ekki eru friðlýst þ.e. svæðum á b- og c-hluta náttúruminjaskrár ásamt óbyggðum. Þannig verði gerður skýr greinarmunur á umsjón með friðlýstum svæðum og svæðum sem eftir atvikum þykir rétt að friðlýsa síðar. Er það í samræmi við þá framkvæmd sem verið hefur. Engin landvarsla er á svæðum sem ekki eru friðlýst eða á náttúruminjaskrá en falla undir skilgreiningu á náttúruverndarsvæði. Á því er ein undantekning og það er Geysissvæðið þar sem stofnunin fer með það hlutverk sem áður var falið Geysisnefnd. Rétt þykir að ráðherra hafi heimild til að fela stofnuninni formlega umsjón við sambærilegar aðstæður.

Umhverfisstofnun leggur til að 2. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2013 orðist svo:

„Umhverfisstofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, annast umsjón og rekstur friðlýstra svæða, sinnir sérstakri aðgæsluskyldu á svæðum á b- og c- hluta náttúruminjaskrár ásamt óbyggðum og þeim vistkerfum, vistgerðum og tegundum sem falla undir 57. gr. laganna. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á gerð umsýsluáætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.“

Friðlýsingaferli

Umhverfisstofnun ítrekar fyrri umsagnir sínar hvað varðar málið, þ.e að byggja eigi upp tvö kerfi þar sem annars vegar er horft til IUCN flokkunarinnar og hins vegar Natura 2000 aðferðarfræðinnar. Umhverfisstofnun telur að vinna eigi í anda Natura 2000 aðferðarfræðinnar hvað varðar val svæða þannig að sú vinna fari fram heildstætt einu sinni og síðan endurskoðuð í samræmi við niðurstöður vöktunar og það hvort markmiðum með vernduninni sé náð.

Umhverfisstofnun telur uppskiptingu náttúruminjaskrár í þrjá hluta sem birt er í Stjórnartíðindum vera þunglamalegt kerfi og ekki til þess fallið að auka skilvirkni í stjórnsýslunni. Umhverfisstofnun bendir á að æskilegt er að geta uppfært náttúruminjaskrá þegar ný svæði bætast við og telur stofnunin að setja ætti meiri þunga í að hafa skrána rafræna ásamt því að sýna svæðin á korti eða loftmyndum með nákvæmum hnitum útmörkum.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að horft verði til þeirrar aðferðarfræði sem beitt er í nágrannalöndum okkar og nefnd er í Hvítbók um náttúruvernd, þar sem friðlýsingaferlið byggist á því að tilnefnd verði svæði sem samanstandi af neti verndarsvæða. Markmiðið með slíkum friðlýsingum er að vernda líffræðilega fjölbreytni þar sem tilgreindar eru þær tegundir vistgerða, dýra og plöntutegunda sem þarfnast verndar. Á sama hátt væri hægt að vinna með friðlýsingar á grunni jarðfræðilegar fjölbreytni. Umhverfisstofnun leggur til að byrjað verði á að gera heildarmat á því hvað þarfnist verndar og mun verkefni Náttúrufræðistofnunar Íslands við vistgerðarflokkun nýtast vel í það mat. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um hversu mikið menn telja þörf á að friðlýsa eftir mismunandi flokkum þá verði óskað eftir tilnefningum sveitarfélaga, landeigenda og annarra til þess að þeirra svæði falli undir svæði sem friðlýsa ætti. Síðan yrði unnið úr þeim tilnefningum og gerð heildstæð áætlun um friðlýsingu. Slík áætlun yrði auglýst í 3 til 6 mánuði og síðan ákvörðun tekin í formi reglugerðar. Ef ekki fást nægilega margar tilnefningar um svæði í ákveðnum flokkum þá verði farið í að auglýsa að nýju. Vöktun er síðan skipulögð til að tryggja að þau markmið sem að er stefnt sé náð.

Ástæða þess að Umhverfisstofnun horfir til þessarar aðferðafræði er m.a. sú að sveitarfélög fara með skipulagsvaldið. Friðlýsingar fela í sér fyrirmæli um landnotkun. Nauðsynlegt er að samræmi sé milli skipulagsáætlana og friðlýsinga. Með þeirri aðferðafræði sem að ofan er lýst er leitast við að samþætta náttúruvernd og skipulagsgerð á frumstigi áætlunargerðar. Forsenda þess að þessi hugmyndafræði gangi upp er að ljóst verði fyrirfram hvaða takmarkanir fylgi því að svæði falli inn á þessa áætlun og hvaða hag sveitarfélag eða landeigandi gæti haft af slíku. Sem dæmi um slíkar takmarkanir má benda á hugsanlegar takmarkanir á hvaða framkvæmdir verði leyfðar, framkvæmdir sem fara yfir ákveðin stærðarmörk verði að fara í ferli skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum o.s.frv. Hér skiptir fyrirsjáanleiki miklu máli.

Hér er einnig nauðsynlegt að skapa hagræna hvata t.d. með tengingu þessara svæða inn í fyrirhugaða áætlun um uppbyggingu innviða eða tenging við styrkjakerfi landbúnaðarins þannig að landeigandi sem tekur að sér vernd ákveðinnar vistgerðar eða búsvæðis fái umbun fyrir það. Í því sambandi má benda á tillögur OECD í nýrri skýrslu þeirra en þar segir: *“Reform subsidies to sheep farmers to reduce negative environmental impacts; make them conditional on meeting strengthening environmental performance criteria.”* (bls. 64 OECD Environmental Performance Reviews Iceland 2014).

Reynslan hefur sýnt að grunnforsenda þess að friðlýsingaferli gangi vel er að helstu hagsmunaaðilar, einkum sveitarfélög og landeigendur, séu áhugasamir um verkefnið og að gott samstarf takist við þá. Því er brynt að auka samstarf og samráð við þessa aðila á frumstigi málsins, þ.e. í áætlanagerðinni sjálfri, þannig að sveitarfélögum og nærsamfélaginu sé falið meira frumkvæði um tilnefningu svæða til friðlýsingar í þeirra heimabyggð, án þess þó að metnaðarfull áform í náttúruvernd séu gefin eftir.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir og fl.) auk athugasemda við aðrar greinar laga nr. 60/2013.

1. gr.

D-liður:

Umhverfisstofnun bendir á að æskilegt væri að skilgreina „langvarandi notkunarleysi“ betur. Skilningur manna á „langvarandi notkunarleysi“ getur verið mismunandi og farið eftir gerð landsins. Betur færi að orða setninguna eftirfarandi:

- *„Land telst óræktað eftir langvarandi notkunarleysi þegar vinna þarf landið að nýju til að hægt sé að hefja aftur ræktun á því.“*

F-liður:

Umhverfisstofnun telur að skilgreining ákvæðisins mætti vera skýrari. Setninguna mætti orða með eftirfarandi hætti:

- *„Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns að staðaldri og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra.“*

3. gr.

A-liður:

Í stað umsýsluáætlana er notað stjórnunar- og verndaráætlun í ákvæðinu, í greinargerð með frumvarpinu, í kaflanum um 3. gr. kemur fram að ástæða breytingarinnar sé sú að umhverfisyfirvöld noti jafnan heitið stjórnunar- og verndaráætlun yfir umsýsluáætlanir sem nær betur yfir þau atriði sem er að finna í slíkri áætlun og er meira lýsandi. Umhverfisstofnun áréttar hér með að hjá stofnuninni ganga þessar áætlanir undir heitinu „*verndar- og stjórnunaráætlanir*“ og er það mat stofnunarinnar að það sé skýrara heldur en stjórnunar- og verndaráætlun, þar sem aðaláhersla sé lögð á verndaráætlunina og jafnframt til þess að samræmi sé milli laganna og þeirra verndar- og stjórnunaráætlana sem nú þegar hafa verið gerðar.

6 gr.

B-liður:

Umhverfisstofnun telur að betur mætti skilgreina hvað það er sem felst í *fyrstu stigum skógræktar*.

7 gr.

Í greininni er nú lagt til að ráðherra þurfi ekki að setja í reglugerð nánari ákvæði um umferð reiðhjólamanna heldur er honum það aðeins heimilt. Umhverfisstofnun telur mjög mikilvægt að ráðherra útfæri nánar í reglugerð ákvæði 19. gr. þar sem ákvæðið er nú þegar ekki mjög skýrt. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 60/20013 segir að þegar farið er á reiðhjólum um landið skuli fylgja vegum og skipulögðum reiðhjólástígum *eins og kostur er*. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fram komi í lögum eða reglugerð hvenær heimilt væri að víkja út af stígum en fjallhjólreiðar og ferðamennska tengd þeim fer vaxandi hér á landi og túlkun manna á þessu ákvæði geta verið með ýmsu móti og opnar á að hjólað sé í ósnortnu landi sem leiðir af sér rof í landi og gróðurskemmdir.

8. gr.

Líkt og í 7. gr. frumvarpsins er nú lagt til að ráðherra sé ekki skylt að setja reglugerð um nánari ákvæði um umferð ríðandi manna og rekstur hrossa heldur aðeins heimilt. Umhverfisstofnun telur brýnt að sett séu í reglugerð nánari ákvæði um umferð ríðandi manna þar sem m.a. væri gerður gerinarmunur á einstaklingum er fara ríðandi um landið og skipulögðum hópferðum sem geta samanstðið af tugum einstaklinga á hestbaki. Umhverfisstofnun hefur einnig áður vakið athygli á því að mikil vöntun sé á skipulögðum reiðstígum þar sem myndast geti mikil og varanleg för í landi eftir stóra hópa.

9. gr.

Umhverfisstofnun hefur áður lýst yfir þeirri skoðun sinni að það feli í sér betri þjónustu við almenning ef allar reglur um almannarétt séu á einum stað og því er það mat stofnunarinnar að betra hefði verið að hafa ákvæði um umferð um vötn áfram í náttúruverndarlögum í stað þess að einungis sé vísað í vatnalögin.

11. gr.

Umhverfisstofnun telur að skilgreina þurfi hugtakið „óbyggðir“ með skýrari hætti, þannig að t.d. ekki sé vafi um hver það er sem geti úrskurðað um það hvort svæði teljist óbyggðir eða ekki og hversu langt frá fastri búsetu svæðið þarf að vera til þess að geta talist óbyggðir. Umhverfisstofnun hefur áður lagt til að frekar verði miðað við skilgreindar hæðarlínur eða mörk hálendis eins og þau hafa verið skilgreind.

12. gr.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að ákvæði sé að finna í lögnum sem heimili Umhverfisstofnun að banna nýtingu í atvinnuskyni á einstökum svæðum ef sérstök ásókn verður í tiltekna viðkvæma tegund, ef svæðið er sérstaklega viðkvæmt fyrir álagi, til verndar tiltekinni tegund og til að koma í veg fyrir ofnýtingu.

Umhverfisstofnun leggur til að 4. mgr. 27. gr. orðist svo:

„Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Umhverfisstofnunar er 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. 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.“

13 gr.

C-liður:

Tekið er fram að heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við viðhald skála og neyðarskýla og vegna kvikmyndagerðar, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. Jafnframt leggur Umhverfisstofnun til að stofnunin hafi ásamt öðrum opinberum stofnunum heimild til að aka utan vega þegar um er að ræða verndaraðgerðir innan friðlýstra svæða eða svæða er varða friðlýstar menningarminjar. Tillögur Umhverfisstofnunar til breytinga eru feitletraðar.

Umhverfisstofnun leggur til að 1. mgr. 2. mgr. orðist svo:

„Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimill, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á landi utan miðhálendisins sem sérstaklega er nýtt til landbúnaðar ef ekki hljóttast af því náttúruspjöll. Við eftirleitir er bændum heimilt að sækja sauðfé inn á miðhálendið á léttum vélknúnum ökutækjum, svo sem sex- eða fjórhjólum, enda verði þeim gripum ekki náð með öðru móti og ekki talin hætta á náttúruspjöllum. Einnig er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við landgræðslu og heftingu landbrots, verndaraðgerða vegna náttúru- og minjaverndar, vegalagnir, línulagnir og lagningu annarra veitukerfa, björgunarstörf, lögreglustörf, sjúkraflutninga, rannsóknir, landmælingar og landbúnað, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. Heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við viðhald skála og neyðarskýla og vegna kvikmyndagerðar, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt.“

16. gr.

Í greininni kemur fram að 2. mgr. 34. gr. laganna falli á brott og í greinargerð kemur fram að málsgreinin sé tvítekning á því sem fram kemur í 13. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að í 2. málslið er kveðið á um skyldu til að leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum og að heimilt sé að leita eftir tillögum fleiri aðila. Sé málsliðurinn felldur brott er ekki kveðið á um skyldu til að sveitarstjórnir, náttúruverndarnefndir og

náttúrustofur komi að áætlanagerð á fyrstu stigum. Jafnframt er vísað til kafla 3 um friðlýsingar í umsögn þessari.

Umhverfisstofnun leggur til að 2. ml. 2. mgr. falli **ekki** brott.

21. gr.

Ef framkvæmdaaðili leitar ekki leyfis vegna framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum, er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar eða stöðvaðar. Verði ekki orðið við áskorun stofnunarinnar er henni heimilt að beita dagsektum skv. 87. gr. laganna sbr. 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun bendir á að dæmi eru fyrir því að ráðist hafi verið í framkvæmdir á friðlýstum svæðum og þeim lokið án þess að leitað hafi verið tilskilinna leyfa.

Stofnunin leggur til að við greinin verði á þessa leið

„Ef framkvæmdaaðili leitar ekki leyfis vegna framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum, er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar þær stöðvaðar eða fjarlægðar. Verði ekki orðið við áskorun stofnunarinnar er henni heimilt að beita dagsektum skv. 87. gr. laganna sbr. 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins.“

28. gr.

Breytingar á X. kafla laganna.

Í a-lið 28. greinar frumvarpsins segir nú að votlendi 20.000 m² eða stærra njóti nú sérstakrar verndar í stað 10.000 m². Umhverfisstofnun bendir á að votlendi eru sérstaklega mikilvæg vistkerfi og þau ber að vernda til að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni. Umhverfisstofnun bendir á að Ísland hefur sett sér markmið í stefnumörkun til ársins 2020 sem fram koma í skýrslunni Velferð til framtíðar, sjálfbær þróun í íslensku samfélagi, en þar segir í kafla 7 um vernd lífríkis Íslands þar sem útlistuð eru markmið Íslands:

„Viðhaldið verði fjölbreytileika tegunda og vistgerða. Fordast verði eins og kostur er að skerða frekar votlendi, birkiskóga og önnur lykilvistkerfi Íslands. Unnið verði að endurheimt votlendis og annarra mikilvægra vistkerfa þar sem slíkt er talið mögulegt.“

Á bls 38 í sömu skýrslu, er farið yfir leiðir að fyrrnefndum markmiðum en þar segir í undirkaflanum aukin friðun lykilvistgerða og búsvæða :

„Áhersla verði lögð á að vernda þær vistgerðir sem hefur verið raskað hvað mest [...]. Forgangsmál í því sambandi eru m.a. votlendi og birkiskógar. „

Umhverfisstofnun telur að stærðarmörkin 10.000 m² eigi að haldast inni óbreytt.

Í c-lið 28. gr frumvarpsins er lagt til að næsta umhverfi fossa njóti ekki lengur sérstakrar verndar, aðeins fossarnir sjálfir, þ.e. vatnsfarvegurinn. Umhverfisstofnun telur mikilvægt í ljósi landslagsverndar að næsta umhverfi fossa falli einnig undir ákvæðið og telur stofnunin að liðurinn eigi að standa óbreyttur.

Umhverfisstofnun leggur til að jöklum verði bætt inn sem vistkerfi sem eigi að njóta sérstakrar verndar, enda hafi þeir mikilvægu hlutverki að gegna í nærliggjandi vistkerfum.

29. gr. laga 60/2013 Úrlausn um ólögættar hindranir

Umhverfisstofnun leggur til að 2. mgr. 29. gr. verði breytt á eftirfarandi veg:

„Umhverfisstofnun getur krafist þess af eiganda eða réttshafa 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 getur beitt úrræðum samkvæmt 87. gr. til að knýja fram á um að ólögættar hindranir séu fjarlægðar“

39. gr. laga nr. 60/2013 Undirbúningur friðlýsingar

Umhverfisstofnun telur að þriggja mánaða frestur sem veittur er til þess að gera athugasemdir við drög að friðlýsingarskilmálum sé of langur. Og leggur nú, líkt og áður, til að hann verði stytur í fjórar til sex vikur og vísar stofnunin til samanburðar að miðað sé við að skipulagstillögur séu auglýstar í sex vikur.

Umhverfisstofnun leggur til að setningin orðist svo:

„Frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu skal vera 6 vikur.“

76. gr. laga nr. 60/2013 Sérstakt eftirlit með framkvæmdum

Umhverfisstofnun bendir á að þegar um er að ræða eftirlit með mengandi atvinnurekstri er það aldrei valkvætt eða gert ráð fyrir að sérstakt samkomulag verði gert milli eftirlitsþega og eftirlitsaðila um hvort eftirlit sé viðhaft eða hvernig það er framkvæmt. Óljóst er hver verði niðurstaðan ef ekki náist samkomulag um eftirlit.

Umhverfisstofnun leggur til að 1. málsgrein greinarinnar verði á eftirfarandi hátt:

„Telji Umhverfisstofnun nauðsynlegt að haldið verði uppi sérstöku eftirliti með framkvæmdum skal stofnunin viðhafa slíkt eftirlit. Umhverfisstofnun skal taka mið af innra eftirliti við framkvæmdina og eftirliti annarra opinberra aðila. Umhverfisstofnun skal áætla kostnaðarliði eins og mögulegt er hverju sinni og ber framkvæmdaraðila að endurgreiða Umhverfisstofnun útlagðan kostnað við eftirlitið. Rísi ágreiningur milli aðila um fni fyrirkomulagið eða greiðslur fyrir eftirlitið sker ráðherra úr.“

81. gr. laga nr. 60/2013 (gerðar breytingar á greininni í 32. gr. breytingafrumvarpsins).

Í greininni er notað orðið umsýsluáætlun, en undanfarið hefur skapast sú venja hjá Umhverfisstofnun að nota orðið verndar- og stjórnunaráætlun og telur Umhverfisstofnun að það hugtak sé meira lýsandi fyrir umræddar áætlanir þar sem bæði er vísað til verndunar og stjórnunar þeirra. Umhverfisstofnun telur að orðið verndun skuli koma á undan stjórnun þar sem megin áhersla er á verndun svæðanna.

Hvað varðar innihald verndar- og stjórnunaráætlana telur Umhverfisstofnun að taka verði tillit til þess að umfang þeirra og umfjöllunarefni er mjög mismunandi eftir eðli svæða, verndargildi, umfangi, landnotkun, hagsmunum o.s.frv. Til að taka tillit til þess leggur Umhverfisstofnun til að í 1. ml. 2. mgr. 81. gr. að í stað skammstöfunarinnar m.a. komi t.d.

Varðandi gerð verndar- og stjórnunaráætlunar í samvinnu við tiltekna aðila telur Umhverfisstofnun að ekki skuli tilgreina eina stofnun umfram aðra í greininni enda ljóst að stofnunin þarf að hafa samráð við fjölda stofnana eftir atvikum, t.a.m. Minjastofnun Íslands, Veiðimálastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Hafrannsóknarstofnun, Skógrækt ríkisins, Landgræðslu ríkisins og Náttúrurannsóknarstöðina við Mývatn.

Umhverfisstofnun leggur því til að 1. ml. 3. mgr. 81. gr. orðist svo: „Verndar- og stjórnunaráætlun skal gerð í samvinnu við landeigendur, sveitarfélög og með samráði við fagstofnanir og hagsmunaaðila eftir því sem við á.“

Hvað varðar réttaráhrif verndar- og stjórnunaráætlana telur Umhverfisstofnun að nauðsynlegt sé að áætlanirnar fái tiltekin réttaráhrif í skipulagi og vísar til 13. gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð. Samkvæmt þeirri grein eru sveitarstjórnir bundnar af efni verndaráætlunar þjóðgarðsins við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan hans. Með því að tryggja verndar- og stjórnunaráætlunum réttaráhrif er hægt að tryggja að verndargildi svæðanna sé viðhaldið í skipulagi.

Virðingarfyllst

A. Birna Guð.
Aðalbjörg B Guttormsdóttir
Teymisstjóri

Sigrún Agústsdóttir
Sviðsstjóri





Alþingi 5.10.2015

Málsnr.: 1509 213

Málalykill: 0345

MINNISBLAÐ

Til : Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis

Frá: Forstjóra Umhverfisstofnunar, Kristínu Lindu Árnadóttur,

Dagsetning: 2.10.2015

Efni: **Umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um breytingu á náttúruverndarlögum**

Umhverfisstofnun er að vinna að ýtarlegri umsögn til Umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um breytingu á náttúruverndarlögum þar sem m.a. er lögð áhersla á útfærðar tillögur til breytingar á frumvarpinu. Stofnunin náði ekki að ljúka við þá umsögn fyrir fund nefndarinnar en mun skila umsögn sinni innan þess frests sem gefinn var. Í minnisblaði þessu hefur stofnunin tekið saman þau helstu atriði sem hún leggur áherslu á í væntanlegri umsögn sinni.

1. Ferðapjónusta

Áskoranir sem við stöndum fyrir í dag í náttúruvernd tengjast fyrst og fremst ferðapjónustu.

Náttúruverndarlög verða að búa til ramma til að tryggja að atvinnugreinin geti þróast án þess að gengið sé á þá auðlind sem greinin byggir á. Stofnunin telur mikilvægt fyrir grein í svo örurum vexti að áhersla sé lögð á fyrirsjáanleika. Eftirfarandi atriði telur stofnunin að nauðsynlegt sé að taka á í náttúruverndarlögum:

- a. Skýr heimild þarf að vera í lögum fyrir stofnunina til ganga til samninga við ferðapjónustuaðila um umgengi og rekstur innan friðlýstra svæða og heimildir til að taka inn kostnað sem hlýst af slíkum rekstri.
- b. Taka á þeim vanda sem upp hefur komið vegna mikillar aukningar ferðamanna sem ferðast um landið á húsbílum (e. camper). Umhverfisstofnun leggur til, eftir samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, SAF, Ferðamálastofu og fleiri aðila, að grein 22. hljóði svo:

„Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum.“

Í dag loka flest tjaldsvæði um miðjan maí og leggur stofnunin til að í ákvæði til bráðabirgða verði gildistöku ákvæðisins frestað til a.m.k. 1. maí til að gefa aðilum tækifæri til að tryggja viðunandi aðstöðu yfir vetrartíman.

- c. Aðgreining á rétti þegar kemur að skipulögðum hópferðum og ferða einstaklinga um landið. Hér er sérstaklega verið að horfa til álags á náttúru Íslands vegna ferða stórra skipulagðra hópa, t.d. hvað varðar umferð ríðandi, hjólandi og gangandi ferðamanna.
- d. Mikilvægt er að ábyrgð verði sett á þá leiðsögumenn sem fara með skipulagðra hópa um landið. Þannig verði tryggt að leiðsögumenn eða ferðaskipuleggjandi fari eftir þeim takmörkunum sem þeim eru settar af umsjónaraðilum þeirra svæða sem þeir skipuleggja ferðir á.
- e. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að stofnunin hafi skýrar heimildir til lokunar svæða eða takmörkunar á almannarétti. Lagt er til:
 - i. Skyndilokanir: Heimild til lokunar í allt að tvær vikur að höfðu samráði við sveitarfélag, landeiganda og SAF til að koma í veg fyrir tjón á náttúru utan þéttbýlis.

- ii. Lokanir til lengri tíma: Einföldun fyrirkomulags þannig að stofnuninni sé heimilt að leggja til lokun svæðis utan þéttbýlis að eigin frumkvæði, samkvæmt beiðni sveitarfélags eða landeiganda, til ráðherra. Samráð verði að hafa við sveitarfélag, landeiganda og aðra hagsmunaaðila.
- f. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að sett verði heimildarákvæði til takmörkunar á notkun ómannaðra og mannaðra loftfara sem valda truflunum og raska kyrrð og upplifun á einveru í náttúru Íslands.
- g. Gjaldtökuheimildir landeigenda. Taka þarf ákvörðun um gjaldtökuheimildir landeigenda. Umhverfisstofnun leggur til að farin verði leið svipuð og farin er í Noregi, þar sem landeigendum er veitt heimild til að taka gjald af ferðamönnum á svæðum þar sem um er að ræða umtalsverða uppbyggingu innviða til að veita ferðamönnum þjónustu.

2. Skyldur ríkisins til reksturs og umsjón svæða

Samkvæmt lögnum ber Umhverfisstofnun ábyrgð á umsjón og rekstri náttúruverndarsvæða.

Hugtakið „náttúruverndarsvæði“ er skilgreint sem:

- 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.

Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin beri ábyrgð á umsjón og rekstri friðlýstra svæða en ekki annarra náttúruverndarsvæða. Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin sinni sérstakri aðgæsluskyldu á þeim svæðum sem ekki eru friðlýst, þ.e. svæðum á B- og C-hluta náttúruminjaskrár ásamt óbyggðum og þeim vistkerfum, vistgerðum og tegundum sem falla undir 57. grein laganna.

3. Friðlýsingaferli

Umhverfisstofnun ítrekar fyrri umsagnir sínar hvað varðar málið.

Byggja eigi upp tvö kerfi þar sem annars vegar er horft til IUCN flokkunarinnar og hins vegar Natura 2000 aðferðafræðinnar. Umhverfisstofnun telur að vinna eigi í anda Natura 2000 aðferðafræðinnar hvað varðar val svæða þannig að sú vinna fari fram heildstætt einu sinni og síðan endurskoðuð í samræmi við niðurstöður vöktunar um hvort markmiðum með vernduninni sé náð.

Verndarráðstafanir á slíkum svæðum munu ekki hafa miklar skerðingar á athafnafrelsi landeigenda í för með sér og hægt að taka slíkar ákvarðanir með einfaldari hætti. Hefðbundnar friðlýsingar landsvæða verði svo unnar með hefðbundnum hætti þannig að gert sé ráð fyrir að sveitarfélög og landeigendur samþykki friðlýsingarskilmála og gott samráð sé haft við aðra hagsmunaaðila.

Fjölgun ferðamanna 2014-2015 talingu gestastofa Snæfellsjökulsþjóðgarðs

	2014	2015		2014	2015		
Janúar	0	42					
Febrúar	140	220					
Mars	178	423					
Apríl	464	660					
Mai	1600	2245					
Júní	3414	4501	32%				
Júlí	4650	6742	45%				
Ágúst	4586	7273	59%				
September	2439	3262	34%				
Október	436	0					
Nóvember	205	0					
Desember	20	0					
	18132	25368					
				Júní-sept	15089	21778	44%
				Jan-sept	17471	25368	45%

Skálasnagi



Saxhóll



Innkomuhlið



Hellnar





Nefndasvið Alþingis — Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Dags. 8.10.2015
Tilv. 5618-0-0005
Mál 2013-18
0.5

Með erindi dags. 24. september sl. óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Veðurstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl. (140. mál, þingskjal 140).

Umsögn Veðurstofunnar er sem hér segir:

Veðurstofan fagnar þeim margvíslegu umbótum sem settar eru fram í lagafrumvarpi þessu.

Veðurstofan telur sem fyrr að lagatextinn þyrfti að styðja betur við þau meginmarkmið sem sett eru fram í 2. og 3. gr. laganna þegar land fellur ekki undir vernduð svæði, minjar eða skipulag. Þessu mætti ná með því að setja með skýrari hætti stefnu/áherslur á landsvísu, t.d. í II. kafla um meginreglur og þá sérstaklega í 7. gr. um megin sjónarmið við ákvarðanatöku. Þetta má sjá nánar í umsögn Veðurstofunnar frá 1. febrúar 2013.

Veðurstofan leggur sérstaklega til úrbætur og/eða lagfæringar á 5. og 56. gr. laganna:

5. gr. Skilgreiningar

Álag. Veðurstofan telur mikilvægt að skilgreina hugtakið álag í lögnum. Álag er grunneining í 10. og 46. gr. laganna og því afar mikilvægt að sameiginlegur skilningur sé á hugtakinu. Í reglugerð nr. 535/2011 um flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, álagsgreiningu og vöktun er hugtakið *álagsbreytur* skilgreint svo: *Sérstakir mengunarvaldar, atvik, framkvæmdir og annað sem veldur álagi á vatnaumhverfi, svo sem vistkerfi og vatnabúskap.* Mögulegt er að byggja á þessari framsetningu.

Tillaga að skilgreiningu á *álagi*:

Álag er þegar mengunarvaldar, atvik, framkvæmdir eða annað veldur breytingum á umhverfi og vistkerfi umfram náttúruleg eða fyrirfram skilgreind viðmiðunarmörk.

Landslag. Veðurstofan telur æskilegt að skilgreina landslag betur en gert er í núverandi lögum. Náttúrulegt landslag á við hluta af yfirborði jarðar sem hefur mótast af

náttúrufræðilegum aðstæðum, s.s. hafi, jöklum, vatnafari og gróðurfari. Allir þessir þættir skapa einkennandi landslag sem mótast hefur í tímans rás. Ásýnd landslags og gæði þess eru mikilvægir þættir sem varða ímynd svæðisins. Vísa má til eftirfarandi skilgreiningar á landslagi í 2. gr., 13. tl. Skipulagslaga nr. 123/2010.

Landslag merkir svæði sem hefur ásýnd og einkenni vegna náttúrulegra og/eða manngerðra þátta og samspils þar á milli. Landslag tekur þannig til daglegs umhverfis, umhverfis með verndargildi og umhverfis sem hefur verið raskað. Undir landslag fellur m.a. þéttbýli, dreifbýli, ósnortin víðerni, ár, vötn og hafsvæði.

Ræktað land. Veðurstofan bendir á að við kortlagningu landnotkunar væri æskilegt að hafa mörk milli ræktaðs lands og óræktaðs skýrari en fram kemur í 5. gr., 20. tl. núgildandi laga og breytingartillögu þar að lútandi. Kortagrunnar hafa reynst afar mikilvægir til margvíslegrar úrvinnslu, s.s. við mat álags á yfirborðsvatn og grunnvatn, mat á viðkvæmum svæðum, t.d. við eldgosavá o.s.frv. Skýrar skilgreiningar eru mikilvægur þáttur til þess að vel takist til og samræmi verði milli kortagrunna. Slíkt mat getur gert ýmsa vöktun einfaldari, markvissari og ódýrari.

56. gr. Vernd bakkagróðurs

Eins og Veðurstofan benti á í umsögn sinni þann 1. febrúar 2013 og á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis byggir vernd vatnsgæða ekki einungis á því að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri, heldur einnig á þeirri jarðgerð og þeirri lífvist sem þar er undir. Jarðgerðin og það vistkerfi sem þar er síar og tekur upp mengun og ofgnótt næringarefna og stuðlar þannig að viðhaldi vatnsgæða. Veðurstofan telur að eðlilegra að grein þessi heiti *Vernd vatnsbakka*.

Lagt er til að greinin hljóði svo:

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

Virðingarfyllt,

Hafdis Karlsdóttir
settur forstjóri VÍ



Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 8. október 2015
Tilvisun: 2015090047
SE/

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, 140. mál.

Með tölvupósti dags. 24. september sl. er Vegagerðinni gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna ofangreinds frumvarps til laga um breyting á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 með síðari breytingum.

Vegagerðin gerði athugasemdir við frumvarp til laga nr. 60/2013, 429. mál, 141. löggj.þ., í umsögn dags. 12. febrúar 2013. Með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er að nokkru komið til móts við þær athugasemdir þannig að leitast er við að koma til móts við þá mikilvægu almannahagsmuni á sviði samgangna og umferðaröryggis sem Vegagerðin hefur talað fyrir. Vegagerðin er því hlynnt frumvarpinu að því leyti sem komið hefur verið til móts við fyrri athugasemdir, einkum hvað varðar c-lið 17. gr. og e.-lið 28. gr. frumvarpsins þar sem breytt orðalag er í samræmi við tillögu Vegagerðarinnar. Vegagerðin tekur einnig undir þá breytingu sem gerð hefur verið með b. og c. lið 28. gr. (vernd birkiskóga og fossa) þar sem að nokkru er komið til móts við athugasemdir við þau ákvæði. Einnig hefur verið fallist á tillögur Vegagerðarinnar sem fela í sér einföldun stjórnsýslu með skýrari verkaskiptingu á milli Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar sem stuðlar að skilvirkni við meðferð mála er varðar framkvæmdir á verksviði hennar.

Vegagerðin telur ákvæði 28. gr. frumvarpsins um að sérstök vernd votlendis taki til 2 ha. svæðis í stað 1 ha. til bóta. Hins vegar bendir Vegagerðin á að ákvæði gildandi laga miða við 3 ha. og gagnrýndi Vegagerðin þá breytingu sem gerð var á þeirri forsendu að ekki lægju fyrir nægilega skýr rök fyrir nauðsyn breytingar sem getur haft í för með sér aukinn kostnað og tafið minniháttar aðgerðir sem hafa lítil áhrif á umhverfið en geta haft mikil jákvæð áhrif á samgöngur og umferðaröryggi. Ítrekast hér mér athugasemdir hvað þetta varðar sem einnig komu fram í umsögn Vegagerðarinnar frá 12. febrúar 2013. Verður ekki fallist á að rök standi til að hverfa frá 3ja ha. viðmiði hvað varðar vernd votlendis.

Vegagerðin gerði í áðurnefndri umsögn einnig athugasemdir við breytta stjórnsýslu hvað varðar náttúruminjaskrá og benti á hvort skoða ætti breiðari aðkomu að gerð skrárinnar í stað einhliða ákvörðunar ráðherra eins og ákvæði laganna gera ráð fyrir. Ekki síst í ljósi ákvæða 2. mgr. 37. gr. laganna sem heimila 5 ára bráðabirgðafriðun vegna B-hluta náttúruminjaskrár. Vegagerðin fagnar því að hámarkstími bráðabirgðafriðunar skuli stytur í 1 ár skv. b.-lið 17. gr. frumvarpsins sem mun draga úr þeirri óvissu sem ákvæði laganna óbreytt fela í sér

varðandi stefnumótun um samgöngubætur. Að öðru leyti eru áréttuð þau sjónarmið sem reifuð voru í umsögn Vegagerðarinnar hvað varðar náttúruminjaskrá en að svo komnu ekki gerðar breytingatillögur við ákvæði frumvarpsins en vakin athygli á því að ákvæði laganna óbreytt fela í sér stórauðnar heimildir til friðunar sem gætu m.a. dregið úr möguleikum til að bæta samgöngur og auka umferðaröryggi, án þess að einnig sé kveðið á um að gætt sé eðlilegs jafnvægis á milli náttúruverndar og annarra mikilvægra almannahagsmuna.

Vegagerðin hefur komið að undirbúningi að ákvæði 14. gr. frumvarpsins um skrá yfir vegi í náttúru Íslands. Lagði Vegagerðin til að Umhverfisstofnun yrði falin gerð skrárinnar en Vegagerðin myndi annast tæknilega hlið málsins og birtingu hennar f.h. Umhverfisstofnunar. Sú leið sem farin er í 14. gr. frumvarpsins að fela sveitarfélögum gerð skrárinnar kallar á að gætt sé samræmis í vinnubrögðum á milli sveitarfélaga. Mikið veltur á því að reglugerð ráðherra skv. 5. mgr. 14. gr. sem m.a. fjallar um gerð skrárinnar mæli nánar fyrir um þau atriði sem horfa ber til þegar ákveðið er hvaða vegi skuli skrá og auðveldi þannig sveitarfélögum að gæta samræmis við gerð skrár í sínu umdæmi. Einnig þarf að mæla nánar fyrir um gerð og birtingu hennar og gerir Vegagerðin ráð fyrir að fá aðkomu að samningu reglugerðarinnar. Gerð skrárinnar veldur viðbótarkostnaði hjá Vegagerðinni sem felst í gerð og viðhaldi stafræns kortagrunns skv. 1. mgr. M.a. mun þurfa að mæla upp þær slóðir sem ekki eru til upplýsingar um nú þegar og færa þær upplýsingar í grunninn. Samkvæmt minnisblaði fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir að 5 m.kr. fjárveiting færist til Vegagerðarinnar vegna þessa verkefnis og gerir Vegagerðin ráð fyrir að það gangi eftir. Að framangreindu athuguðu gerir Vegagerðin ekki athugasemdir við 14. gr. frumvarpsins.

Vegagerðin hefur ekki komið að samningu 2. gr. frumvarpsins um breyting á 9. gr. laganna sem felur í sér nýmæli í tengslum við beitingu varúðarreglunnar, varðandi gæði gagna, sérstakt mat o.fl. Að mati Vegagerðarinnar mun mikið velja á því hvernig til tekst við setningu reglugerðar ráðherra sem heimilað er að útfæra framkvæmd ákvæðisins og því mikilvægt að tryggð verði breið aðkoma að samningu hennar. Einnig er ýmsum spurningum ósvarað um gildissvið og beitingu ákvæðisins. Vegagerðin gerir að öðru leyti eina breytingatillögu við ákvæðið sbr. hér að neðan.

Athugasemdir og breytingatillögur við ákvæði frumvarpsins.

1) Vegur, skilgreining, breyting á c.-lið 1. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að c.-liður 1. gr. frumvarpsins breytist sem hér segir:

Í stað orðsins "vegaskrá" komi "skrá um vegi í náttúru Íslands"

Greinargerð: Hugtakið vegaskrá er skrá yfir þjóðvegi sbr. 7. gr. vegalaga nr. 80/2007. Lagt er til svo forðast megi rugling að það hugtak verði ekki notað yfir skrá skv. ákvæðum 32. gr. eins og henni verður breytt með 14. gr. frumvarpsins. Gerð er tillaga um að skráin verði nefnd "skrá um vegi í náttúru Íslands" til aðgreiningar frá vegaskrá sem er skrá yfir þjóðvegi. Ljóst er skv. ákvæðum frumvarpsins að umræddir vegir munu ekki teljast til þjóðvega.

2) Breytingatillaga við 2. gr. frumvarpsins um breyting á 9. gr. laganna.

Lagt er til að aftan við ákvæði í c.-liðar 2. gr. frumvarpsins bætist eftirfarandi:

"hafi mat á umhverfisáhrifum ekki farið fram skv. öðrum lögum eða fyrir liggi ákvörðun um að slíkt mat sé ekki nauðsynlegt,"

Greinargerð: Í c.-lið 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að sérstakt mat fari fram af hálfu framkvæmdaraðila á því hvaða áhrif stjórnvaldsákvörðun skv. frumvarpinu hafi á náttúruna. Um er að ræða hreina viðbót við málsmeðferð vegna framkvæmda frá því sem er í gildandi lögum. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er kveðið á um mat á þeim áhrifum sem framkvæmdir kunna að hafa á umhverfið, þ.á.m. á náttúru. Á það við um framkvæmdir sem vegna staðsetningar eru líklegar til að hafa umtalsverð umhverfisáhrif, s.s. með tilliti náttúruminja. Vegagerðin bendir á að um tvívernað verður að ræða ef gera á ráð fyrir að fram fari samhliða mót á sömu framkvæmdinni eftir náttúruverndarlögum annars vegar og lögum um mat á umhverfisáhrifum hins vegar. Það sé einmitt einn tilgangur mats á umhverfisáhrifum að gæta varúðar gagnvart náttúruverðmætum, upplýsa um áhrif fyrirhugaðra framkvæmda og gera þannig kleyft að afstýra mögulegum neikvæðum áhrifum eins og kostur er. Matsferlið fer fram undir eftirliti Skipulagsstofnunar sem gætir þess að allir umhverfisþættir séu skoðaðir og metnir, þ.á.m. með tilliti til náttúruverðmæta. Heimilt er að hafa þann háttinn á með tilliti til skuldbindinga Íslands skv. EES samningnum að fella í sama matsferlið mat sem snýr að náttúruvernd og mat á öðrum þáttum sem framkvæmd hefur áhrif á eins og verið hefur til þessa. Vegagerðin bendir á að kallað hefur verið eftir aukinni skilvirkni við undirbúning framkvæmda og verður ekki séð að sú leið sem frumvarpið mælir fyrir um stuðli að því heldur er hún til þess fallin að draga úr skilvirkni og lengja undirbúningsferli framkvæmda. Af þessum sökum er lagt til að ekki verði talið nauðsynlegt að láta fara fram sérstakt mat skv. lögum um náttúruvernd í þeim tilvikum þegar sama markmiði verður náð með mati á umhverfisáhrifum.

3) Breytingatillaga við 14. gr. frumvarpsins um breyting á 32. gr. laganna.

a) 2. mgr. breytist svo:

Í stað orðsins "vegaskrá" í 2. málslíð komi "skrá skv. 1. mgr."

3. málslíður orðist svo: "Skipulagsstofnun ber að sjá til þess að Vegagerðinni berist upplýsingar um vegi sem skráðir skulu skv. 1. mgr. þegar aðalskipulag hefur verið staðfest."

b) 3. mgr. breytist svo:

Í stað orðsins "vegaskrá" komi "skrá"

c) 4. mgr. breytist svo:

Í stað orðsins "vegaskrá" komi "skrá skv. 1. mgr."

d) 5. mgr. breytist svo:

1. málslíður orðist svo: "Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um gerð og birtingu skrár skv. 1. mgr."

Í stað orðsins "vegaskrá" í 2. málslíð komi "skrá skv. 1. mgr."

Í stað orðsins "vegaskrárinnar" komi "skrárinnar skv. 1. mgr."

Að öðru leyti er Vegagerðin hlynnt frumvarpinu og gerir ekki athugasemdir við samþykkt þess.

Virðingarfyllst,



Gunnar Gunnarsson
Aðstoðarvegamálastjóri