

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/617**  
**komudagur 2.12.2011**



Nefndasvið Alþingis  
Kristjana Benediktsdóttir, ritari  
Austurstræti 8 - 10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 2. desember 2011  
Tilvísun: 2010120019  
SE/EBJ/KK/MBS/BH  
Tölvuóstur 17.11.2011.

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum (akstur utan vega o.fl).**

Með tölvupósti dags. 17. nóvember sl. óskar Alþingi eftir athugasemum Vegagerðarinnar við drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd (þingskjal nr. 231). Í þingskjalinu segir að umhverfisráðherra hafi í nóvember 2009 skipað nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Nefndin skilaði ráðherra áfangaskýrslu í mars 2010 og lagði þar til að verkinu yrði skipt í tvo áfanga. Fyrst yrði unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna sem brýnast væri að bæta úr og síðan tæki við vinna við heildarendurskoðun laganna. Frumvarp það er hér liggur fyrir byggist á tillögum þessarar skipuðu nefndar og felur aðallega í sér breytingar á tveimur efnisatriðum náttúruverndarlaga, þ.e. ákvæðum um akstur utan vega (sbr. 17. gr.) og sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa (sbr. 37. gr.). Eftirfarandi eru athugasemdir Vegagerðarinnar við einstök atriði frumvarpsdraganna.

**Vegur, 1. gr. frumvarpsins.**

Í frumvarpinu er lagt til að vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands verði skilgreindir sem vegir skv. lögum þessum. Vegagerðin áréttar, það sem fram kemur í skýringum við greinina, að ákvæði vegalaga um ábyrgð á viðhaldi vega á einungis við um þjóðvegi á vegaskrá en ekki vegi eða vegslóða utan vegaskrár. Vegagerðin er ekki veghaldari vega samkvæmt þessari skilgreiningu.

**Sérstök vernd náttúruvirkibæra, 3. gr. frumvarpsins.**

**1) Almenn:**

Um er að ræða breytingu á 37. gr. náttúruverndarlaga um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa. Breytingarnar eru veigamiklar og geta verið til þess fallnar að torvelda æskilegar umbætur á þjóðvegakerfinu verði þess ekki gætt jafnframt að unnt sé að víkja frá vernd í þágu almannahagsmuna. Vegagerðin leggur áherslu á að gætt verði að jafnvægi milli umferðaröryggis annars vegar og verndar náttúru hins vegar. Ekki megi ganga svo langt í náttúruvernd að mannlífum sé stofnað í hættu.

Vegagerðin bendir einnig á að ekki er endilega falin í því vernd fyrir náttúru og umhverfi að flækja málsmeðferð vegna minniháttar framkvæmda sem í eðli sínu geta ekki haft teljandi áhrif á umhverfi og náttúru. Vegagerðin bendir á að athuganir og rannsóknir sem gera þarf í tengslum við ákvörðun um matsskyldu framkvæmda kosta milljónir og ef ráðast þarf í mat á umhverfisáhrifum hleypur kostnaður á tugum milljóna.

Breytingar sem lagðar eru til samkvæmt frumvarpinu leiða til þess að kanna þarf matsskyldu vegna minniháttar verkefna á þjóðvegakerfinu, s.s. breikkana innan vegsvæðis. Verulegur kostnaðarauki hlýst af samþykkt frumvarpsins án sýnilegs ávinnings fyrir náttúru og umhverfi.

Gerðar eru breytingar á orðalagi 37. gr. laganna sem fela í sér aukna vernd þeirra náttúruyfyrirbæra sem hér um ræðir. Einungis brýn nauðsyn getur réttlætt röskun þeirra ef tekið er mið af orðalagi frumvarpsins. Ber leyfisveitanda að rökstyðja sérstaklega slíka röskun ef ætlunin er að leyfa hana gegn andstöðu umsagnaraðila, og verður unnt að bera þann rökstuðning undir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála með kærðu. Ef ætlunin er að auka svo vernd þeirra náttúruyfyrirbæra sem hér um ræðir yrði að mati Vegagerðarinnar að huga sérstaklega að afmörkun þeirra til að ekki verði gengið svo langt að verndun náttúruyfyrirbæranna hindri að unnt verði að leggja vegi í samræmi við reglur og staðla sem m.a. tryggja öryggi vegfarenda.

Einnig eru í frumvarpinu gerðar breytingar á skilgreiningu þeirra náttúruyfyrirbæra sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. Gerðar eru breytingar á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða. Ennfremur bætist við nýr verndarflokkur, birkiskógar og leifar þeirra. Báðir þessir þættir geta haft afgerandi áhrif á framkvæmdir Vegagerðarinnar með því að takmarka það svigrúm sem fyrir hendi er til að bæta legu vega með tilliti til öryggis vegfarenda. Vegagerðin telur þessar breytingar óheppilegar að mörgu leyti og gerir því breytingatillögur við þær eins og nánar er gerð grein fyrir hér að neðan.

## **2) Votlendi, sjávarfitjar og leirur, breyting á b) lið 1 .mgr. 37. gr. laganna:**

Með frumvarpinu er lagt til að stærðarmörk votlendissvæða breytist úr 3 ha í 1 ha og segir í athugasendum í greinargerð með frumvarpinu að með því færist verndin úr um 60% óraskaðs votlendis í um 95% þess. Verði þrengt að heimild til að raska slíkum svæðum eins og að virðist stefnt með frumvarpsdrögunum getur þessi breyting haft í för með sér verulegar takmarkanir á úrbótum á vegakerfi landsmanna. Vegagerðin bendir á að verði stærðarmörk færð svo langt niður sem raun ber vitni má reikna með að minniháttar aðgerðir á þjóðvegakerfinu þurfi sérstaka skoðun, leyfis- og umsagnarferli með tilheyrandi tölum og kostnaði. Ávinningur af því fyrir umhverfi og náttúru yrði hins vegar hverfandi. Vegagerðin leggur því til breytingar á þessu ákvæði frumvarpsins.

Annars vegar er lagt til að óbreytt verði frá gildandi lögum stærðarmörk fyrir votlendi. Ekki hefur að mati Vegagerðarinnar verið rökstudd nauðsyn fyrir því að fella 1 ha votlendi undir sérstaka vernd en það mun leiða til kostnaðarauka og tefja eða mögulega hindra minniháttar lagfæringar vega sem geta stórukið umferðaröryggi. Nefna má að minniháttar aðgerðir við hlið vegar er oft nægjanleg til bjargar mannlífum ef bifreið hafnar utan vegar en slík aðgerð t.d. gæti auðveldlega haft í för með sér röskun á votlendi sem er 1 ha. að stærð.

Hins vegar er lagt til að sömu stærðarmörk verði sett á sérstaka vernd sjávarfitja og leira og eru varðandi votlendi. Ekki verður fallist á að hvaða minniháttar röskun sjávarfitja og leira cigi að kalla á kostnaðarsama málsmeðferð. Einhver mörk verði að setja verndinni með tilliti til annarra almannahagsmuna, s.s. öryggis vegfarenda. Mjög mikilvægt er að tryggja að heimila megi röskun á votlendi, leirum og sjávarfitjum þegar að almannahagsmunir á sviði samgangna krefjast **enda sé gætt viðeigandi mótvægisáðgerða**. Vegagerðin hefur brugðist við með endurheimt sama magns af votlendi og raska þarf vegna framkvæmda og lotið skilyrðum þar að lútandi.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 3. gr. frumvarpsins varðandi vernd votlendis, stöðuvatna, sjávarfítja og leira, b. lið 1. mgr. 37. gr. laganna:

*"b. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, stöðuvötn og tjarnir, sjávarfítjar og leirur, 3 ha. að flatarmáli eða stærri,"*

**3) Fossar og umhverfi þeirra, breyting á d. - lið 37. gr. sem verður c. - liður 1. mgr. 37. gr. laganna:**

Vegagerðin hefur við vinnslu frumvarpsins bent á að skilgreina ætti stærðarmörk fossa og gerði þá tillögu að miða bæri við fossa með a.m.k. 4 m fallhæð og tiltekið meðalrennsli. Verndin ætti einnig að ná til nánasta umhverfis fossa sem gæti t.d. náð til 20 - 30 m raddius frá fossbrún. Í frumvarpinu er lagt til að allir fossar, án frekari skilgreiningar, og svæði í 200 m raddius frá fossbrún, njóti sérstakrar verndar.

Ekki er að sjá neinn rökstuðning eða frekari skýringar í frumvarpinu á því hvers vegna sérstök vernd á að ná til umhverfis fossa í 200 m raddius frá fossbrún. Afleiðingin gæti hins vegar orðið verulegar takmarkanir á framkvæmdum til að auka öryggi vegfarenda þar sem náttúrulegar aðstæður gefa ekki alltaf svigrúm til að hægt sé að vera utan tilgreindra marka. Ennfremur má benda á að tillagan leiðir til þess að takmarkanir verða á möguleikum til að auka öryggi ferðamanna við fossa þar sem allar aðgerðir til að bæta aðgengi yrðu takmarkaðar. Vegagerðin leggst því gegn tillögunni og telur hana illa ígrundaða. Ef talið er nauðsynlegt að setja sérstaka vernd á nánasta umhverfi fossa er lagt til að þau miðist við 25 m raddius frá fossbrún sem gæti talist nánasta umhverfi.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 3. gr. frumvarpsins varðandi vernd fossa, ákvæði sem verði c. liður 1. mgr. 37. gr. laganna:

*„c. fossar með a.m.k. 4 m fallhæð og meðalrennsli 1 m<sup>3</sup>/sek, og umhverfi þeirra í allt að 25 m raddius frá fossbrún.“*

**4) Birkiskógar, nýmæli sem verður e. - liður 1. mgr. 37. gr. laganna:**

Birkiskógarnir eru felldir undir sérstaka vernd skv. lögnum óháð gerð og án stærðarmarka sem verður að telja óheppilega framsetningu. Nauðsynlegt er að takmarka sérstaka vernd við tiltekið flatarmál birkiskógar. Einnig væri æskilegt að miða við tiltekna hæð trjáa og þéttleika skógar. Lagt er til að miðað verði við sömu stærðarmörk að þessu leyti og vegna votlendis, eða 3 ha.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 3. gr. frumvarpsins varðandi vernd birkiskóga, ákvæði sem verði e. liður 1. mgr. 37. gr. laganna:

*„c. birkiskógar, 3 ha að flatarmáli eða stærri,.....sem og leifar þeirra.“*

Vegagerðin bendir einnig á að þörf er á skilgreiningu, stærðarmörkum eða öðrum nothæfum viðmiðum varðandi sérstaka vernd eldhrauna en gerir að svo stöddu ekki tillögu þar að lútandi.

**5) 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, nýmæli sem verður 2. mgr. 37. gr. laganna.**

Vegagerðin ítrekar almennar athugasemdir hér að ofan varðandi mikilvægi þess að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmuna, annars vegar náttúruverndar og hins vegar annarra almanna hagsmuna, s.s. lífs og heilsu vegfarenda.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt til framkvæmda sem raska náttúruyrirbærum sem njóta sérstakrar verndar. Vegagerðin telur eðlilegra að Umhverfisstofnun fari með þetta hlutverk í ljósi þess að stofnunin hefur það hlutverk skv. 6. gr. náttúruverndarlaga að hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Óheppilegt er og getur valdið vandkvæðum og misræmi í framkvæmd ef skörun verður á verkefnum að þessu leyti og óvissa skapast um hlutverkaskiptingu og forræði milli þessara stofnana.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að óheimilt verði að raska náttúruyrirbærum sem njóta verndar nema að brýna nauðsyn beri til. Skytt verði að afla framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á þeim. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega hugað að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Vegagerðin bendir á að huga verður einnig að því við leyfisveitingu hvort almannahagsmunir krefji að umræddum fyrirbærum verði raskað. Sem dæmi má nefna að sums staðar getur hagað svo til að vegasambandi verði ekki með góðu móti komið á nema með röskun umræddra fyrirbæra. Framfarir í samgöngum eru oft háðar framkvæmdum sem fela í sér röskun umræddra náttúruyrirbæra.

Með vísan til framangreinds leggur Vegagerðin til eftirfarandi breytingu á orðalagi 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna:

2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, sem verður 2. mgr. 37. gr. laganna orðist svo:

*„Forðast skal eins og kostur er að raska náttúruyrirbærum sem talin eru upp í 1. mgr. Skytt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar. Við mat á leyfisumsókn skal annars vegar huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu umhverfi og hins vegar að mikilvægi þeirra framkvæmda sem umsókn varðar.“*

**Breytingar á öðrum lögum, 6. gr. frumvarpsins.**

Með frumvarpsdrögum eru lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum. Breytingarnar snúa að því að tryggja með afdráttarlausum hætti að við gerð skipulagsáætlana og við mat á umhverfisáhrifum og útgáfu framkvæmdaleyfa verði tekin afstaða til náttúruyrirbæra sem falla undir vernd 37. gr. og þess hvort hægt sé að forðast röskun þeirra.

Í 2. tölulið 7. gr. frumvarpsdraganna er lögð til útvíkkun á ákvæði í 3. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, sem fjallar um þau atriði sem áhrif hafa á ákvörðun um það hvort tilkynningarskyld framkvæmd skuli teljast matsskyld.

Nánar tiltekið er um að ræða ákvæði 2. töluliðar, iii-liðar (a), sem er svohljóðandi í gildandi lögum:  
.....*friðlýstra náttúruminja og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd*, "...

Í athugasemdum við 2. tölulið 7. gr. segir að skilgreining ákvæðisins á verndarsvæðum sé ekki skýr og með breytingunni sé ætlunin að bæta þar úr. Ekki verður fallist á að breytingatillagan sé til bóta. Gera verður greinarmun á friðlýstum svæðum og náttúruvörðunarsvæðum sem njóta sérstakrar verndar annars vegar, og svæðum á náttúruminjasvæðum og svæðum sem náttúruverndaráætlun nær til hins vegar. Náttúruminjasvæði er samin einhliða af ráðherra og tiltekið ekki aðeins friðuð og vernduð náttúruvörðunarsvæði heldur mun fleiri atriði. Í breytingatillögunni eru friðlýstar og verndaðar náttúruminjar lagðir að jöfnu við aðrar minjar á náttúruminjasvæðum en sömu sjónarmið geta ekki átt við þegar metið er hvort matsskylda sé fyrir hendi.

Friðlýstar náttúruminjar eru skilgreindar og nánari grein gerð fyrir þeim í VII. kafla náttúruverndarlaga. Svæði sem njóta sérstakrar verndar eru skilgreind í 37. gr. laganna. Ekki verður séð að vafi eigi að leika á því hvernig skýra eigi hvaða náttúruminjar falla undir ákvæðið óbreytt og er því lagst gegn breytingartillögunni.

Að lokum vill Vegagerðin áréttta enn og aftur mikilvægi þess að gæta jafnvægis við setningu reglna um vernd umhverfis og náttúru þannig að gætt sé að öðrum almannahagsmunum s.s. öryggi, lífi og heilsu vegfarenda. Vegagerðin hefur það hlutverk að vera veghaldari þjóðvega skv. vegalögum og þær skyldur að gæta þess að umferð um vegi geti verið greið og örugg. Ekki má haga lagasetningu með þeim hætti að Vegagerðinni verði ókleyft að gæta þeirra hagsmuna. Vegagerðin óskar eftir að framangreindar athugasemdir stofnunarinnar verði teknar til skoðunar við afgreiðslu frumvarpsins og haft í huga að stjórnvöld hafa sett fram í tillögu að samgönguáætlun það markmið að umferðaröryggi hér á landi jafnist á við það besta sem gerist annars staðar. Mikilvægt er að gætt sé jafnvægis milli þess að vernda náttúru annars vegar og líf og heilsu vegfarenda hins vegar.

Virðingarfyllst,



Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri