



Innan Samorku starfa fráveitur, hitaveitur,
vatnsveitur, raforkuframleiðendur og flutnings-
og dreifingaraðilar raforku

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

Alþingi
Erindi nr. P 141/1378
komudagur 7.2.2013

7. febrúar 2013

Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 429. mál

Um er að ræða heildarendurskoðun sem byggir m.a. á svonefndri hvítbók um náttúruvernd. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu (inngangi, bls. 35) að jafnframt hafi verið tekin afstaða til athugasemda sem bárust um efni hvítbókarinnar. Einnig kemur fram að umhverfis- og auðlindaráðuneytið birti drög að frumvarpinu á vef sínum og óskaði eftir umsögnum í september 2012. Fram kemur (Í VI. kafla, bls. 40) að vandlega hafi verið farið yfir umsagnir sem bárust og ýmsar breytingar gerðar með hliðsjón af ábendingum sem þar komu fram. Samorka hefur áður hrósað ráðuneytinu fyrir þau vinnubrögð sem hér er lýst, þótt enn betra væri að fá drögin send til umsagnar líkt og stundum er gert. Líkt og oft áður hefur þó ekki mikið tillit verið tekið til ábendinga Samorku, sem fram komu í umsögnum samtakanna um hvítbókina svonefndu og síðar um frumvarpsdrögin. Þá er rétt að halda því til haga að svonefnd hvítbók var gagnrýnd mjög víða, enda var nefndin sem hana vann afar einsleit.

Skortur á leiðsögn og flækjustig

Almennt vill Samorka taka fram að frumvarpið er afar tyrfið yfirlestrar. Í athugasemdum við frumvarpið er að finna langar lýsingar á þeirri hugsun sem greinum þess er ætlað að endurspegla og stundum er þar fjallað um nýjungar. Engu að síður er afar lítil grein gerð fyrir þeim breytingum sem verið er að leggja til hverju sinni, frá núgildandi lögum og erfitt að ná yfirsýn yfir þær. Þá kemur á óvart að ekki skuli hafa verið reynt að nýta tækifærið til þess að einfalda þá flóknu flóru verndarflokka sem finna má í núgildandi lögum, en þvert á móti virðist sú mynd enn flóknari í frumvarpinu. Vísað er hér til VIII. kafla frumvarpsins, þar sem fjallað er um náttúruvé, óbyggð víðerni, þjóðgarða, náttúruvætti, friðlönd, fólkvanga o.fl. Æskilegt væri að þarna yrði reynt að einfalda fólki yfirsýn, án þess að með þeim orðum sé lagt til að dregið verði úr kröfum laganna um náttúruvernd.

Unnið eftir einhverri sýn?

Friðlýsingar, stofnun þjóðgarða, áfangar á leið til friðlýsinga í formi skráningar á náttúruminjaskrá o.s.frv. Allt eru þetta grunnstef í frumvarpsdrögunum. Hér vaknar sú spurning hvort unnið sé eftir einhverri sýn í þessum efnum. Samorka vekur athygli á að Ísland hefur þegar tekið mjög afgerandi forystu á sviði náttúruverndar þegar horft er til Norðurlandanna, ef lítið er til þess hversu stór hluti viðkomandi landa hefur hlotið friðlýsingu. Hér er sú tala yfir 19% af flatarmáli landsins, en 5-15% á hinum Norðurlöndunum. Ef talin eru með svæði á náttúruminjaskrá og áhrif



Innan Samorku starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforkuframleiðendur og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

náttúruverndaráætlunar 2009-2013 er talan hér um 40% og þar við bætast væntanlega mjög veruleg áhrif verndarflokks rammaáætlunar. Hver er sýn ráðherra og Alþingis varðandi áframhaldandi þróun?

Varðandi sífellt aukna áherslu á verndun svæða ber jafnframt að minna á að í ljósi lagaþróunar undanfarinna ára er sífellt flóknara og erfiðara um vik fyrir fólk og fyrirtæki að athafna sig í náttúru Íslands. Sem dæmi um þessa þróun má nefna lög um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslög. Varla verður séð að þessi þróun kalli samtímis á aukna áherslu á verndun landsvæða, sem getur m.a. haft í för með sér aukinn kostnað samfélagsins við uppbyggingu og viðhald grunnkerfa á borð við ýmis veitumannvirki.

Óþarfa ákvæði, hætta á réttaróvissu

Í 7.-9. gr. er kveðið á um atriði er varða ákvörðunartöku, en þegar er fjallað um um áhrif ákvarðana á umhverfi t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum og í skipulagslögum. Líkt og m.a. Samtök atvinnulífsins hafa bent á tryggja umræddir lagabálfar fyllilega að upplýst sé um umhverfisáhrif og hvernig við þeim skuli brugðist. Ákvæði 7.-9. gr. geta því einungis orðið til að flækja mál, gera framkvæmd annarra laga óskýrari og aukið réttaróvissu. Samorka leggur til að þessar þrjár greinar falli brott úr frumvarpinu.

Þingleg meðferð

Athygli vekur að enn er í VI. kafla ekki gert ráð fyrir þinglegri meðferð framkvæmdaáætlunar, heldur annist umhverfisráðherra einfaldlega gerð hennar (34. gr.), líkt og útgáfu á náttúruminjaskrá. Það samráðsferli sem ráðgert er í 36. gr. ætti að mati Samorku að víkja fyrir heildstæðara ferli í ætt við gerð rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu náttúrusvæða. Þannig gæfust betri tækifæri til að koma að ólíkum sjónarmiðum og meiri líkur á að hægt væri að ná sæmilegri sátt um framvinduna.

Tengsl við rammaáætlun

Í kjölfar samþykktar áætlunar um vernd og orkunýtingu náttúrusvæða, rammaáætlunar, er komin upp sú sérstaka staða að unnið verður að friðlýsingu náttúrusvæða á grundvelli tveggja mismunandi áætlana, þ.e. framkvæmdaáætlunar annars vegar og áætlunar um vernd og orkunýtingu náttúrusvæða hins vegar. Að mati Samorku er það algerlega nauðsynlegt, þó ekki væri nema í þágu eðlilegs gegnsæis í stjórnslu, að allar beinar tillögur um frekari friðlýsingar eða skráningar á náttúruminjaskrá á grundvelli laga um náttúruvernd tiltaki með skýrum hætti hvort þær varði á einhvern hátt þau svæði sem á grundvelli rammaáætlunar verður raðað í nýtingar- eða biðflokk. Þegar beinlínis er unnið að verndun/friðlýsingu svæða á grundvelli tveggja mismunandi áætlana samtímis hlýtur það að teljast eðlileg krafa að einhvers konar yfirsýn sé til staðar yfir áhrif hvorrar áætlunarinnar á framkvæmd hinnar. Þetta ætti heldur ekki að vera flókið í framkvæmd, nú þegar rammaáætlun og náttúruverndaráætlun heyra undir sama ráðuneytið.

Að banna röskun eða forðast

Þá vill Samorka leggja sérstaka áherslu á athugasemdir við ætlaðar breytingar á orðalagi 37. gr. nógildandi laga um náttúruvernd, athugasemdir sem samtökin gerðu lögðu einnig áherslu í umsögn um frv. til laga um náttúruvernd sem ekki hlaut afgreiðslu á síðasta þingi (140. þing, 225. mál).

Í 3. mgr. 37. gr. sem og í 2. mgr. 57. gr. er að finna orðalag þess efnis að *óheimilt sé að raska svæðum/náttúrumyndum/vistkerfum/jarðmyndum sem skráðar hafa verið / taldar eru upp nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi*. Í athugasemdum við frumvarpið (um 57. gr.) er brýn nauðsyn í þessu sambandi skilgreind frekar með vísan í mjög ríka almannahagsmuni. Í athugasemdunum er því jafnframt haldið fram að orðalag 1. mgr. 37. gr. nógildandi laga, þess efnis að *forðast skuli röskun eins og kostur er* hafi ekki reynst hafa mikil áhrif. Samorka hefur áður, í umsögn um fyrrnefnt þingmál, rakið að þetta eigi einfaldlega ekki við rök að styðjast, heldur hafi umrætt ákvæði iðulega mikil áhrif við frumhönnun og undirbúning framkvæmda.

Eðlilega verður ávallt að gera kröfu um að við framkvæmdir hvers konar sé reynt að lágmarka röskun náttúrusvæða. Oft er gripið til breytinga á hönnunarstigi og mótvægisáðgerða til að vega upp á móti verulegum áhrifum á umhverfið. Hins vegar er ljóst að mjög mörg hugsanleg framkvæmdasvæði – t.d. vegna nýtingar á jarðhita, neysluvatni eða vatnsafla – geta komið þarna við sögu. Eflaust má deila um hvort ýmsar tegundir framkvæmda teljist beinlínis til brýnna nauðsynja, þótt hagsmunirnir geti verið miklir. Öflun neysluvatns myndi væntanlega flokkast þar undir. En hvað með nýtingu jarðhita til húshitunar, í stað rafhitunar þar sem hún er mun dýrari? Eða nauðsynlega styrkingu á grunnkerfum á svæðis- og landsvísu? Og hvað með arðsama virkjun jarðhita eða vatnsafls til raforkuframleiðslu, sem jafnvel væri grundvöllur fjölda nýrra starfa og mikillar verðmætasköpunar í samfélaginu? Teldist það til brýnna nauðsynja?

Að mati Samorku er með framangreindu orðalagi býsna langt seilst og hætta á að slík breyting yrði til að skapa óþarfa ágreining og óvissu um túlkun lagabókstafsins. Leggja samtökin því eindregið til að áfram verði látið standa orðalag nógildandi laga um að forðast beri röskun eins og kostur er, og viðeigandi breytingar því gerðar á 37. og 57. gr. frv.

Aðrar athugasemdir

Í frv. eru sett fram afar háleit markmið, sbr. 3. gr. b, þar sem stefnt er að því að vernda jarðmyndanir sem eru „sérstakar eða einstakar á svæðis-, lands- eða heimsvísu.“ Í nógildandi lögum er einfaldlega talað um að vernda það sem er sérstakt eða sögulegt (1. gr., 3. ml.). Að mati Samorku er mun æskilegra að hafa svona almennari skilgreiningu og býsna langt seilst að ætla að fara að vernda jarðmyndanir teljist þær „einstakar á svæðisvísu“.



Innan Samorku starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforkuframleiðendur og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

Í 37. gr. er fjallað um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá. Þar er ráðherra skv. 2. mgr. veitt vald til að kveða á um bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað geti verndargildi náttúruminja á svonefndri framkvæmdaáætlun til friðlýsingar (B-hluti). Gildir bannið í allt að fimm ár, skv. greininni, án þess að auglýsing um friðlýsingu eða friðun hafi verið birt. Ákvæði þetta er nýmæli og skarast m.a. á við skipulagsvald sveitarfélaga. Þess má geta að helstu líkindin er trúlega að finna í 20. gr. laga um menningarminjar, en þar er heimild til slíkrar skyndifriðunar í sex vikur að hámarki. Samorka mótmælir því harðlega að ráðherra geti upp á sitt eindæmi stöðvað allar framkvæmdir eða nýtingu á svæðum til svo langs tíma – allt að fimm ára. Ákvæðið býður heim ástandi óásættanlegrar óvissu og trauðla væri hægt að bendla slík vinnubrögð við vandaða stjórnsýslu.

Í 1. mgr. 42. gr. er kveðið á um rétt landeigenda eða rétthafa lands á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir ef friðlýsing eða... hindrar nýtingu hans á landinu eða gerir hana mun erfiðari. Fram kemur að sé um leyfisskylda framkvæmd eða nýtingu að ræða gildi bótarétturinn einungis ef leyfið er fengið áður en framkvæmdaáætlun um friðlýsingu er kynnt. Þetta verður að teljast afar ósanngjarnt ákvæði enda ljóst að áform um nýtingu t.d. vatnsafls geta verið afar lengi í undirbúningi áður en komið er að stigi leyfisveitinga. Þar við bætist að umræður um friðlýsingu flýta eðli málsins samkvæmt ekki fyrir slíkum leyfisveitingaferlum á sömu svæðum og því ljóst að umræðan ein getur þannig orðið til að rýra verðmæti rétthafa löngu áður en til eiginlegrar friðlýsingar kemur. Samorka leggur því til að umrætt ákvæði verði fjarlægð.

Í 1. mgr. 55. gr. er ráðherra heimilað „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 rammaáætlunar. Bersýnilega hlýtur biðflokkur rammaáætlunar að bætast við þetta ákvæði. Varla er það sýn ráðherra eða Alþingis að svæði í biðflokki rammaáætlunar – sem væntanlega eru þá til frekari rannsóknar með tilliti til ákvörðunar um hugsanlega nýtingu eða vernd – séu á sama tíma í friðlýsingarferli skv. öðrum lögum. Almennt séð hlýtur að teljast varhugavert og líklegt til að skapa flækjustig ef sett eru ákvæði í náttúruverndarlög um svæði á rammaáætlun þegar fyrir er sérstök löggjöf um lagalega stöðu þeirra svæða sem þar falla undir.

Gæti þrengt verulega að orkunýtingu

Ljóst er að ákvæði 57. gr. frv. gætu þrengt verulega að framtíðarnýtingu orkulinda hérlendis, verði þau óbreytt að lögum. Þegar er hér fjallað um breytt orðalag 2. mgr. um röskun (á við um 37. og 57. gr.) en jafnframt er í 57. gr. bætt verulega við upptalningu 37. gr. núgildandi laga um náttúruvæðingarmark sem njóta skuli sérstakrar verndar. Hraunhellar og birkiskógar bætast þar við fyrri upptalningu, umhverfi fossa í allt að 200 metra radius frá fossbrún, lífríki tengt hverum og heitum uppsprettum og eftir atvikum virkar ummyndanir og útfellingar þeim einnig tengdar. Þá nær ákvæði



Innan Samorku starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforkuframleiðendur og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

57. gr. til mýra og flóa allt niður í eitt þúsund m² í stað 3 þúsund m² í núgildandi lögum. Er þar um nokkuð róttæka breytingu að ræða, verði hún samþykkt, sem að mati Samorku væri býsna langt seilst. Eða er staðan virkilega svona slæm hvað varðar vatnasvæði hér á landi, að seilast þurfi svona langt í sjálfkrafa verndun þeirra? Hefur ekki endurheimt votlendis verið á dagskrá árum saman? Nýlega gaf Umhverfisstofnun út til kynningar drög að stöðuskýrslu fyrir vatnasvæði Íslands. Þar kemur fram að ástand vatns sé yfirleitt mjög gott hérlendis, einkum ef horft sé til annarra Evrópulanda.

Samorka vill jafnframt í þessu sambandi ítreka fyrri athugasemd (um 37. gr. frv.) með vísun í orðalag 37. gr. núgildandi laga (um að forðast beri röskun...). Samtökin lýsa efasemdum um að mörg íslensk sveitarfélög séu í aðstöðu til að byggja upp og viðhalda grunnþjónustukerfum án þess að neitt þeirra náttúrufyrirbæra sem talið er upp í 57. gr. komi þar við sögu.

Í 4. mgr. 57. gr. er lagt til að leyfisveitanda verði gert, ákveði hann að heimila framkvæmd, að rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega gangi hún gegn álitum umsagnaraðila. Virðist sem að með þessu ákvæði um rökstuðning leyfisveitanda sé verið að reyna að setja þessa löggjöf skör hærra en t.d. skipulagslög. Að mati Samorku er ekki ástæða til að setja þarna fram kröfu um rökstuðning enda eru ákvarðanir á sviði skipulagsmála ávallt settar fram á rökstuddan máta. Að sama skapi er vandséð hvaða erindi 68. gr. á í þessi lög, en þar er fjallað um gerð skipulagsáætlana, en sú umfjöllun á heima í skipulagslögum.

Loks má gera athugasemd um óþarfa skrifffinsku og umsýslu sveitarfélaga í a-lið 12. töluliðar 97. gr., um breytingar á öðrum lögum, í þessu tilviki skipulagslögum. Verði þessari kröfu um upplýsingagjöf um vernduð náttúrufyrirbæri haldið til streitu gagnvart skipulagsyfyrvöldum hljóta þau a.m.k. að gera þá kröfu til Umhverfis- eða Náttúrufræðistofnunar að slíkur listi sé aðgengilegur fyrir hvert svæði.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason
aðstoðarframkvæmdastjóri