



Alþingi  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 141/1390**  
**komudagur 7.2.2013**

Reykjavík 8. febrúar 2013

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 429. mál.**

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Landssamband íslenskra útvegsmanna skila hér sameiginlegri umsögn um mál þetta og eru hér eftir nefnd samtökin.

**Almennt**

Samtökin sendu umhverfis- og auðlindaráðuneytinu sl. haust umsögn um drög að frumvarpinu sem ráðuneytið hafði kynnt á vefsíðu sinni. Frá þeim tíma hafa einungis verið gerðar minni háttar breytingar á frumvarpinu og efnislega standa því athugasemdir samtakanna að mestu. Gagnrýnivert er að allur undirbúningur frumvarpsins var unninn af mjög þröngum hópi sérfræðinga og pólitískra fulltrúa. Engin tilraun var gerð til að skapa víðtæka sátt um nýja löggjöf um náttúruvernd. Meginefni frumvarpsins felst í því að framvegis er ætlunin að öll umfjöllun um friðlýsingar, undirbúningur þeirra og afgreiðsla verði unnin af ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála og undirstofnunum þess. Einungis er gert ráð fyrir takmarkaðri aðkomu annarra með umsögnum sem undir hælinn er lagt hvort nokkuð mark verði á tekið.

Helsta athugasemd samtakanna við frumvarpið er því sú að nauðsynlegt er að svipuð vinnubrögð verði viðhöfð um friðanir og friðlýsingar eins og gilda um vernd og nýtingu náttúrusvæða, sbr. lög nr. 48/2011. Æskilegt er að gerð verði áætlun um náttúruvernd, sem undirbúin verði af faghópum með víðtækri þátttöku, og að hún verði síðan lögð fyrir Alþingi. Ferlið verði því eins og á við um sk. rammaáætlun. Þannig má tryggja víðtæka samstöðu um málaflokkinn. Það vekur til dæmis athygli að hvorki er í skýrslu nefndar sem skipuð var 2009 til að endurskoða lög um náttúruvernd, né í greinargerð með frumvarpsdrögum frá sl. hausti né í greinargerð með frumvarpinu, fjallað um núverandi ferli friðlýsinga og umfjöllun Alþingis um náttúruverndaráætlun. Það hefði þó mátt ætla að máli skipti hvernig núverandi ferli hefur reynst og hverjir eru helstu ágallar þess. Þar sem þessa umfjöllun vantar með öllu, skortir sannfærandi rök um að þær tillögur sem í frumvarpinu felast séu til bóta og séu til þess fallin að auka veg náttúruverndar hér á landi og tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda þar sem auk umhverfisþátta er tekið mið af félagslegum og efnahagslegum sjónarmiðum.

Samtökin telja að með breyttum vinnubrögðum við undirbúning náttúruverndaráætlunar og aukna aðkomu hagsmunaaðila s.s. atvinnulífs, sveitarfélaga, landeigenda og annarra megi vinna bót á ágöllum áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi og tryggja um leið víðtækan stuðning við megin sjónarmið um náttúruvernd. Á sama tíma verði einnig tryggt að íslensk þjóð sem um aldir alda hefur byggt afkomu sína á nýtingu náttúrunnar geti gert það áfram með sjálfbærni að leiðarljósi þar sem tekið er mið af umhverfi, samfélagi og efnahag til skemmri og lengri tíma.

Samtökin leggja því til að ofangreind sjónarmið verði höfð að leiðarljósi við afgreiðslu frumvarpsins.

Samtökin benda á að frumvarpsdrögin eru afar óskýr og þótt í athugasemdum komi fram umfjöllun í löngu máli til útskýringa þá er ljóst að mikil réttaróvissa mun fylgja verði frumvarpið að lögum. Fjöldmörg matsatriði koma til álita og engin leið að átta sig á því hvert innihald er í raun í fjöldmörgum greinum frumvarpsins. Nauðsynlegt er að allur almenningur geti skilið inntak og ákvæði laga um náttúruvernd en þau séu ekki svipuð huliðsskikkju sérfræðihugtaka og umfjöllunar sem fáir skilja og eru síst líkleg til að auka veg málaflokksins.

Samtökin hafa ekki tók á að fjalla um allar greinar frumvarpsins heldur verður hér lögð áhersla á nokkur mikilvæg atriði.

### Um kafla I – V

Lagt er til að markmiðsgreinum sem eru þrjár í frumvarpsdrögunum verði fækkað í eina og að þar verði að finna óbreytt markmið í núverandi náttúruverndarlögum þar sem segir: „*Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.*“ Markmiðsgreinarnar innihalda ákvæði sem stangast geta á og má þar nefna að miðað á að „*sjálfbærri nýtingu auðlinda*“ en jafnframt að „*vernda vatnsfarvegi...eins og kostur er*“.

Samtökin leggja til að í skilgreiningu á framandi lífveru í 5. gr. verði miðað við mun síðara ártal í stað ársins 1750. Ef miðað yrði við árið 1900 munu hvorki hreindýr né kartöflur teljast framandi lífverur á Íslandi.

Lagt er til að 7. – 9. gr. og 11. gr. falli brott. Um áhrif ákvarðana á umhverfi og náttúru er þegar fjallað í lögum um umhverfismat áætlana, lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og í fleiri lagabálkum sem tengjast lögum um náttúruvernd. Öll þessi lög eru fyllilega nægileg til að upplýst sé um umhverfisáhrif og hvernig við þeim skuli brugðist. Einnig er þar að finna ákvæði um mótvægisáðgerðir. Einnig hafa nýverið tekið gildi lög um umhverfisábyrgð. Ákvæðin í frumvarpinu geta einungis orðið til þess að flækja mál, gera framkvæmd annarra laga óskýrari og aukið réttaróvissu.

Lagt er til að 14. gr. falli brott. Ekkert kemur fram um hver skuli vera tilgangur þess að skipa landinu upp í náttúruverndarumdæmi.

Lagt er til að fulltrúi Samtaka atvinnulífsins eigi sæti í ráðgjafanefnd náttúruminjaskrár, sbr. 1. mgr. 16. gr. og komi í stað eins fulltrúa sveitarfélaganna. Einnig er lagt til að Samtök atvinnulífsins skipi einn fulltrúa í fagråd náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 16. gr., og að þar eigi sæti níu fulltrúar.

Samtökin leggja áherslu á að ákvæði um kortagrunn í 32. gr. megi ekki verða til þess að Landmælingar Íslands öðlist einhvers konar einkarétt á útgáfu vegakorta. Bent er á að víða eru óljós mörk milli vegslóða og gönguleiða og það getur vart verið ætlunin þessarar greinar að ekki verði gefin út göngu- og vegakort um sama landsvæðið. Gefin hafa verið út göngu- og vegakort um sama svæði þar sem jafnvel er einnig að finna reiðleiðir. Samtökin hafa efasemdir um að greinin, sem greinilega er ætlað að draga úr utanvegaakstri, muni hafa þau áhrif í raun. Þar kunna aðrar aðferðir að vera áhrifameiri en að gera kortaútgáfendur óbeint ábyrga fyrir akstrinum.

### Um kafla VI – XI

Lagt er til að tillaga um breytingar á náttúruminjaskrá verði lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu svipað og nú gildir um náttúruverndaráætlun að loknu umsagnarferli sbr. 36. gr. Sníða má ferli náttúruverndaráætlunar að því sem gildir um svokallaða rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Þar verði gerð grein fyrir þeim atriðum sem um er fjallað í 35. gr. og einnig fjallað um áhrif á sjálfbæra þróun m.t.t. samfélags, efnahags og umhverfis. Nauðsynlegt er að sem fyrst verði gefin út heildstæð náttúruminjaskrá og að tillögur um breytingar á henni fjalli um tengsl við þegar friðlýst svæði, tegundir, búsvæði eða vistkerfi þannig að unnt sé að átta sig á því hverju tillaga um nýjar friðlýsingar bæti í raun við það sem þegar hefur verið friðlýst. Lagt er til að umsagnarrestur vegna breytinga á náttúruminjaskrá verði að lágmarki 12 vikur.

Í 2. mgr. 37. gr. er að finna ákvæði sem heimilar ráðherra að banna í allt að fimm ár framkvæmdir eða nýtingu hafi ráðherra ákveðið að taka svæði á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár að tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands. Með þessu er ráðherra falið vald sem er langt umfram það sem eðlilegt getur talist og stangast á við skipulagsvald sveitarfélaga auk þess það samræmist engan veginn því ferli sem gert er ráð fyrir í lögum um umhverfismat áætlana og um mat á umhverfisáhrifum. Lagt er til að þetta ákvæði falli niður.

Í 3. mgr. 37. gr. (sbr. einnig 2. mgr. 57. gr.) er lagt til að notað verði sama orðalag og nú er að finna í 37. gr. laga um náttúruvernd. Í greinargerð er rætt um að greinin í núverandi lögum hafi ekki haft mikil áhrif en þeir sem til þekkja segja þvert á móti að áhrifin hafi verið mikil. Vísad er til umsagnar Samorku til Umhverfis- og samgöngunefndar þar sem ítarlega er um þetta fjallað.

Samtökin telja flokkun friðlýstra svæða sbr. VIII. kafla frumvarpsdraganna vera jákvæða og gera að svo stöddu ekki athugasemdir við VII. kafla þess.

Í 53. Gr er Umhverfisstofnun veittur óljós umsagnarréttur um framkvæmdir utan friðlýstra svæða. Lagt er til að málsliðurinn falli niður enda er ákvæðið alls ekki nægilega afmarkað og verður einungis til að auka erfiðleika við framkvæmd lagaákvæðanna og skapa réttaróvissu.

Lagt er til að 54. gr. frumvarpsdraganna falli niður. Tæmandi umfjöllun um svæði sem falla undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og áhrif áætlunarinnar er að finna þar. Alveg ástæðulaust er að taka upp sérstaka friðun þessara svæða í lögum um náttúruvernd sem einungis verður til þess að flækja mál og skapa óvissu um réttaráhrif.

Lagt er til að 55. gr. frumvarpsdraganna falli brott. Ekki er ástæða til að veita heimild til að friðlýsa svæði sem falla undir s.k. biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Það er nauðsynlegt að halda aðskildum lögum um náttúruvernd og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Nauðsynlegt er að fossar verði skilgreindir nánar í 57. gr. sem og hverir og heitar uppsprettur. Með því er efni frumvarpsdraganna afmarkað betur en nú er og komið í veg fyrir óvissu sem ekki getur verið til góðs.

Samtökin hafa miklar efasemdir um að Náttúrufræðistofnun geti verið umsagnaraðili um framkvæmdaleyfi, sbr. 57. gr. Bent er á að hagsmunir stofnunarinnar vegna rannsókna og síðan umsagnir um leyfisveitingar geta skarast. Lagt er til að stofnuninni verði veittur skammur frestur til umsagna t.d. tvær vikur en að öðrum kosti teljist stofnunin ekki hafa athugasemdir fram að færa.

Í 60. gr. er lagt til að tekið verði mið af sjálfbærri þróun við afgreiðslu undanþágu ekki síður en þeim atriðum sem upp eru talin í frumvarpinu.

Lagt er til að Samtök atvinnulífsins tilnefni einn fulltrúa í sérfræðinganevnd skv. 4. mgr. 63. gr. Nefndin verði þannig skipuð sjö mönnum en ekki sex (ranglega taldir fimm í 1. ml. 4. mgr.). Lagt er til að umsagnarfrestur nefndarinnar skv. 3. mgr. 63. gr. og 4. mgr. 64. gr. verði fjórar vikur. Hafi umsögn ekki borist teljist nefndin ekki hafa athugasemdir fram að færa.

#### **Um kafla XII – XIV**

Samtökin leggja til að XII. kafla frumvarpsdraganna falli brott enda um efnisatriði kaflans fjallað á fullnægjandi hátt í öðrum lögum. Þetta á þó ekki við 71. gr. sem auðvelt er að finna annan stað í frumvarpinu.

Lagt er til að 76. gr. falli brott eða að öðrum kosti að skýrt verði nákvæmlega hvaða framkvæmdir geti fallið undir ákvæðið og þá í hverju hið sérstaka eftirlit geti falist. Ófært er að Umhverfisstofnun hafi sjálfðæmi um þetta sérstaka eftirlit.

Lagt er til að í 80. gr. skilgreini ráðherra námsefni sem landverðir skulu kunna skil á. Það geti síðan verið hlutverk fræðslustofnana og annarra sem annast starfsmenntun að bjóða upp á námskeið og próf sem uppfylla þær kröfur sem gerðar eru. Óeðlilegt er að Umhverfisstofnun annist þetta eingöngu þótt að hluti geti gerð námsefnis o.fl. verið í höndum stofnunarinnar.

Lagt er til að unnt verði að fela öðrum en Umhverfisstofnun einnig rekstur þjóðgarða sbr. 85. gr. Þar skuli þó vera þjóðgarðsráð.

Lagt er til að meginregla 86. gr. verði sú að Umhverfisstofnun reki ekki sjálf gestastofur. Bent er á að starfsemin er í eðli sínu samkeppnisrekstur í ferðaþjónustu, getur verið starfsleyfisskyld og að það er óeðlilegt að megineftirlitsaðili með umhverfi og mengun sé einnig farinn að annast umfangsmikinn rekstur í umboði stjórnvalda. Samtökin leggja því til að rekstur gestastofa verði boðinn út og að í útboðsskilmálum verði skilgreindur sú þjónusta sem ætlast er til að sé í boði.

### Um kafla XV – XVI

Lagt er til að 94. gr. falli brott. Vilji Alþingi leggja fé til þessa málaflokks er unnt að leggja fram fé á fjárlögum en ekki verður séð hvers vegna stofna þurfi sérstakan sjóð til að annast það fé. Verði af stofnun sjóðsins leggja samtökin til að stjórn hans verði skipuð fimm mönnum og bætist við fulltrúi tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins.

Í 3. tl. 97. gr. bætist við að hafi umsögn ekki borist innan tveggja vikna teljist stofnanirnar ekki hafa athugasemdir fram að færa.

Í 8. tl. 97. falli brott tilvísun í B- og C- hluta náttúruuminjaskrár enda óþarfi að fjalla sérstaklega um þætti sem kannski munu verða friðlýstir síðar.

Lagt er til að umsagnarfræðistofnunar í 97. gr. 13. tl. b. verði tvær vikur að hámarki.

Lagt er til að í 14. tl. a. c. í 97. gr. verði einungis fjallað um náttúruuminjar á A-hluta náttúruuminjaskrár en ekki það sem síðar kann að verða friðað.

### Um málefni hafsins

Í 4. gr. frumvarpsdraganna segir að löggin gildi ekki um og breyti í engu ákvæðum löggjafar um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lax- og silungsveiðilögum eða löggjafar um umgengni um nytjastofna sjávar. Með þessu ákvæði er tekið af skarið um að málefni fiskveiðistjórnunar falli ekki undir frumvarpsdrögin. Engu að síður fela frumvarpsdrögin í sér óskýrleika sem nauðsynlegt er að taka á, áður en frumvarp til laga um náttúruvernd verður að lögum.

Í athugasemdum með 4. gr. eru dregin fram tengsl frumvarps til náttúruverndarlaga við löggjöf um nýtingu og vernd fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins. Þar segir orðrétt: „Í hvítbók er bent á að afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart öðrum lögum sem fjalla um vernd lífríkis hafsins sé ekki alls kostar skýr og er þar mælt með því að þessi verndarþáttur verði styrktur í náttúruverndarlögum. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 100/2012, fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti með mál er varða rannsóknir, stjórn á nýtingu og eftirlit með verndun og nýtingu fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar, og eftirlit með þessu, sbr. 1.–3. tölul. K-liðar 2. gr. Undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti heyrir hins vegar vernd líffræðilegrar fjölbreytni, erfðaauðlinda og vistkerfa, þ.m.t. vistkerfa í hafi, og ákvörðun um verndarsvæði í hafi til varðveislu náttúruuminja eða sérstakra vistkerfa á hafsbotni til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar á forræði ráðuneytisins, sbr. 1. og 2. tölul. A-liðar 6. gr. Ljóst er því að mikil skörun er milli verkefna þessara tveggja ráðuneyta sem varða lífríki hafsins. Í því sambandi er sérstaklega ástæða til að nefna heimildir atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra skv. 9. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, til að grípa til aðgerða til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geta talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna og varðveislu viðkvæmra hafsvæða.“

Ákvarðanir um vernd viðkvæmra hafsvæða hafa verið á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra (áður sjávarútvegsráðherra) um árabíl og með hliðsjón af 4. gr. frumvarpsins, ætti þetta að koma skýrt fram, enda ekki verið að breyta gildissviði laga um stjórn fiskveiða með frumvarpinu. Því miður er verið að skapa óþarfa skörun á verkefnasviði ráðuneytanna og leggja samtökin áherslu á að frumvarpið verði lagfært í samræmi við það og að orðalag 4. gr., 1. mgr. 13. gr. og 51. gr. frumvarpsins verði endurskoðað.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir samráði umhverfis- og auðlindaráðherra og þess ráðherra sem fer með málefni er varða auðlindir hafsins og hafsbotsins um friðlýsingu í hafi ef friðlýsingin getur haft áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotsins., sbr. 1. mgr. 38. gr. og 1. mgr. 58. gr. Eins og bent hefur verið á hér að ofan, þá eiga ákvarðanir sem lúta að vernd viðkvæmra hafsvæða að vera á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, en ekki umhverfis- og auðlindaráðherra.

Bent er á að árangursríkt og gott samstarf hefur verið á milli samtakanna og stjórnvalda varðandi náttúruvernd og umgengni við fiskveiðiauðlindina. Varðandi samráð sem boðað er í frumvarpsdrögunum, þá kemur hvergi fram hvers edlis samráðið skuli vera né hvaða réttaráhrif það skuli hafa. Komi til þess að undirbúa eigi ákvörðun um friðlýsingu í hafi, þá verður að tryggja aðkomu stofnana sjávarútvegs og þeirra hagsmunaaðila sem hlut eiga að máli, til að viðhalda og gæta að góðu samstarfi allra aðila.

Virðingarfyllt,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



f.h. Samtaka iðnaðarins



f.h. Landssambands íslenskra útvegsmanna