

Alþingi
Erindi nr. P 141/1474
komudagur 11.2.2013

Efni: Frumvarp til laga um náttúruvernd 429. mál - umsögn

Þann 17. janúar 2013 sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis frumvarp til laga um náttúruvernd, 429. mál til umsagnar Umhverfisstofnunar. Með frumvarpinu er leitast við að skerpa á reglum um náttúruvernd og auka skýrleika þ.m.t. skýra samspil við önnur lög, sem er mikilvægt. Umhverfisstofnun vill benda á nokkur atriði sem stofnunin telur rétt að skoða nánar.

5. gr.

1. tl. - Alfaraleið. Hugtakið er skilgreint sem leið sem farin er á vegum eða slóðum. Hugtakið utan alfaraleiðar á við um leið sem ekki tengist endilega vegum, slóðum eða stígum og getur legið um holt og móa. Umhverfisstofnun telur skýrara að skilgreina alfaraleið með eftirfarandi hætti: „svæði sem ætlað er til almennrar umferðar, umferð um greiðfær svæði og þar sem ekki gilda sérstakar takmarkanir um umferð af hálfu yfirvalda.

9. tl.

Í ákvæðinu er byggt á því að allar lífverur sem borist hafa til landsins eftir 1750 skilgreinist sem framandi lífverur. Samkvæmt 67. gr. því getur Umhverfisstofnun, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, ákveðið að uppræta beri slíkar lífverur úr náttúrunni. Umhverfisstofnun bendir á að hreindýr bárust hingað til lands eftir þetta tímamark og fjölmargar trjátegundir sem í dag eru gjarnan taldar innlendar. Því telur stofnunin, í ýmsum tilvikum geti átt við að miða við annað tímamark Í ákvæðinu segir að innflutningur lifandi lífvera skilgreinist sem flutningur af völdum manna. Umhverfisstofnun telur ástæðu til að taka til skoðunar, í samhengi við ákvæði 63. gr. sbr. refsheimild 91. gr. frumvarpsins, hvort við skilgreininguna er gerður áskilnaður um ásetning eða hvort gáleysi dugi til þess að innflutningur teljist refsiverður. Ólíklegt er að verknaðurinn sem slíkur falli undir spjöll á náttúru sbr. 90. gr. Gjarnan mætti skýra þetta atriði.

27. tl.

Í samræmi við önnur ákvæði laganna þar sem vísað er í ákvæði annarra laga telur Umhverfisstofnun að rétt sé að vísa um skilgreiningu á þjóðlendu beint til laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998.

Að mati Umhverfisstofnunar er æskilegt að skilgreina hvað átt er við með hugtakinu vernd. Í því sambandi er bent á ákvæði 2. kafla dönsku náttúruverndarlaganna um að óheimilt sé að breyta núverandi ástandi á skilgreindum fyrirbærum sem menn telja þess virði að vernda. Í íslenskri náttúru finnast náttúrufyrirbæri sem eru það viðkvæm að rask á þeim felur í sér eyðileggingu þeirra og að raskið sé óafturkræft. Umhverfisstofnun telur að hugtakið verndun þurfi að fela í sér að ástandi ákveðinna vistgerða og jarðmyndana verði ekki breytt til hins

verra með athöfnum manna. Með þessu er ekki komið í veg fyrir endurheimt eða lagfæringar sem fela í sér tímabundið rask.

15. gr

Umhverfisstofnun bendir á að náttúruverndarnefndir verða áfram fyrst og fremst til að veita umsagnir en hafa ekki ákvörðunarvald. Benda má á að gert er ráð fyrir leyfi byggingarfulltrúa til að setja upp skilti í viðkomandi umdæmi. Er því ákveðin skörun milli byggingarreglugerðar, nr. 112/2012 sjá ákvæði 2.5.1. o.fl. og ákvæðis 72. gr. Mætti fela náttúruverndarnefndum hlutverk skv. 72. gr. frv. til að einfalda framkvæmd að þessu leyti. Einnig er gert ráð fyrir að nefndirnar hafi með höndum eins konar vöktunarhlutverk, fylgjast með ástandi náttúrunnar og þróun, þar á meðal ástandi gróðurs og skóga. Umhverfisstofnun hefur vissar áhyggjur af möguleikum nefndanna til að rækja daglegt hlutverk sitt þrátt fyrir að gert sé ráð að haldin séu námskeið fyrir nefndirnar. Stofnunin bendir á að almennt um er að ræða aukastörf nefndarmanna og almennt njóta náttúruverndarnefndir ekki aðstoðar sérfræðinga svo sem áskilið er með skipulagsfulltrúa og skipulagsnefndir sbr. 6. og 7. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Stofnunin hefur bent á samkvæmt óformlega könnun sem stofnunin framkvæmdi eru verkefni náttúruverndarnefnda um margt þau sömu og verkefni heilbrigðisnefnda og mætti því huga að samlegð þar á milli sbr. t.d. 73. gr. frv. Samvinna sveitarfélaga um náttúruverndarnefndir væri einnig af hinu góða að mati stofnunarinnar. Fram kemur í 1. mgr. 15. gr. frv. að sveitarfélög geti haft samvinnu við nágrannasveitarfélög um kosningu náttúruverndarnefnda. Stofnun telur þetta full þröngt afmarkað og leggur til að höfð verði hliðsjón af 5. mgr. 7. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010 þar sem segir að sveitarfélög geti haft samvinnu við nágrannasveitarfélög um starfrækslu byggingarnefnda.

27. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að oft tínir almenningur kræklinga í fjöru. Samkvæmt frumvarpinu er slík tínsla ekki tilgreind sem andlag almannaréttar, en vegna þess hve mikil líkindi eru milli kræklingatínslu og annars sem tilgreint er í ákvæðinu telur Umhverfisstofnun að tiltaka þyrfti sérstaklega hvort að kræklingatínsla falli undir almannarétt eða ekki.

81. gr.

Umhverfisstofnun leggur til að umsýsluáætlanir fái tiltekin réttaráhrif í skipulagi og vísar til 13. gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð en skv. þeirri grein eru sveitarstjórnir bundnar af efni verndaráætlunarar þjóðgarðsins við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan hans.

2. mgr. 91. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimild til upptöku ökutækis með dómi verði alvarleg spjöll við akstur utan vega eða ef aksturinn telst sérlega vítaverður. Undantekning er gerð ef ökutækið er eign manns sem ekkert er við brotið riðinn. Umhverfisstofnun telur rétt að bæta við ákvæðið til skýringar að til að undantekningin eigi við þurfi ökutækið að vera eign annars manns þegar verknaðurinn er framinn svo ekki sé unnt að skjóta ökutækinu undan við meðferð málsins. Einnig telur Umhverfisstofnun rétt að setja í ákvæðið sérstaka heimild lögreglu til að leggja hald á ökutæki meðan á rannsókn máls og meðferð þess fyrir dómstólum stendur.

93. gr.

Umhverfisstofnun telur afar mikilvægt að stofnuninni verði heimilt að innheimta fyrir afgreiðslur stofnunarinnar ekki aðeins leyfi. Þannig verði einnig heimilt að innheimta gjald fyrir synjun um leyfi enda eru slíkar afgreiðslur ekki síður tímafrekar og vandasamar. Rök greiðslureglunnar eiga hér jafnvel við að mati stofnunarinnar.

Umhverfisstofnun bendir á að nokkrar breytingar hafa orðið á frumvarpinu frá því að stofnunin vann kostnaðarmat fyrir frumvarpið, t.a.m. að frestur hafi verið lengdur til að vinna umsýsluáætlanir. Umhverfisstofnun bendir á að mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins er töluvert lægra en stofnunin gerir ráð fyrir. Umhverfisstofnun áætlaði kostnað við vinnslu á drögum að frumvarpi til laga um náttúruvernd og hljóðaði kostnaðarmat upp á 304 m.kr. Kostnaðarmat frumvarpsins er nú tæpar 90 m.kr. r nái það fram að ganga, en þó 32 m.kr. fyrst um sinn. Töluvert ber á milli hugmynda Umhverfisstofnunar og umsagnar Fjármála- og efnahagsráðuneytis þar sem stofnunin telur að ráðuneytið hafi vanmetið aukið umfang almennrar stjórnsýslu náttúruverndmála. Sem dæmi má nefna störf í fagraði náttúruuminjaskrár, aukin stjórnsýsla vegna umferðar um vötn, úrlausna um ólögmætar hindranir og undanþágu frá lögum um akstur utan vega og þá heimild til stofnunarinnar til að veita undanþágu frá friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda.

Virðingarfyllt

Sigrún Ágústs dóttir
sviðsstjóri