



Alþingi
Erindi nr. P 141/1486
komudagur 11.2.2013

Skútustaðahreppur, Mývatnssveit 600269-1009

Hlíðavegi 6, 660 Mývatn Iceland s: 464-4163 f. 464-4363, netf. gudrunm@myv.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mývatnssveit, 7. febrúar 2013.

Efni. Athugasemdir sveitarstjórnar Skútustaðahrepps við drög að frumvarpi til laga um náttúruvernd.

Með tölvupósti 17. janúar s.l. óskar Umhverfis- og samgöngunefnd eftir umsögn Skútustaðahrepps um frumvarp til laga um náttúruvernd sem ætlað er að komi í stað eldri laga um sama mál.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafði í sept. s.l. óskað eftir umsögn um sama efni og skyldi þeirri umsögn skilað fyrir 25. sept. Á þeim tíma glímdu sveitaryfirvöld í Mývatnssveit við afleiðingar hamfaraveðurs og höfðu því ekki möguleika á að veita umbeðna umsögn innan þess tímaramma, ráðuneytið hafnaði að veita viðbótarfrest þegar eftir því var leitað og því hefur sveitarstjórn Skútustaðahrepps ekki komið athugasemdum sínum á framfæri fyrr en nú.

Frumvarp til laga um náttúruvernd er mjög viðamikið rit eða 93 bls. með skýringum, auk þess sem það byggir á 500 bls. Hvítbók. Í inngangi athugasemda við frumvarpið (bls. 27) er sagt frá því að umhverfisráðuneytið hafi veturinn 2011efnt til almennra kynningarfundar um Hvítbókina á nokkrum stöðum á landsbyggðinni. Svo því sé til haga haldið þá voru tímamörkin sem gefin voru fyrir fundinn á starfssvæði Eyþings ein klst. og fimmtán mínútur, það hljóta flestir að geta séð að það er vel í lagt að kalla þetta kynningarfund, réttara væri að segja að tæpt hefði verið á því að bókin væri komin út og hvar væri hægt að nálgast hana fyrir þá sem hefðu áhuga á því.

Vel má færa rök fyrir því að tímabært sé að endurskoða lög um náttúruvernd, en markmið þeirrar endurskoðunar hlýtur að eiga að vera að skýra og betrubæta lög sem orðin eru barns síns tíma. Svo virðist hins vegar ekki vera. Markmið laganna virðist vera að gefa umhverfisverndaryfirvöldum tæki til að taka landsvæði til friðunar að eigin geðþótta, og stytta leiðina frá því ferli sem nú er í gildi, án þess að eigandi eða viðkomandi stjórnvald (sveitarfélög) þess lands fái rönd við reyst. Eðlilegt er að gerður sé greinarmunur á landi sem háð er einkaeignarrétti og svo landi sem er í opinberri eigu þ.e. ríkis og sveitarfélaga. Eignarréttur landeigenda virðist í lögum þessum algjörlega fyrir borð borinn. Löggin segja beinlínis að eiganda lands eða rétthafa er óheimilt að hindra almenning í að njóta þeirra réttinda sem mælt er fyrir

um og sá sem telur brotið gegn réttindum þessum getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar. Mönnum er ekki heimilt nema með leyfi hins opinbera að verja lönd sín fyrir ágangi, jafnvel þúsunda manna (fer eftir búsetu). Það er ekki meinfýsni sem ræður því að landeigendur vilji stjórna umferð um lönd sín. Einhvers staðar hljóta menn að eiga rétt á að hafa eitthvað fyrir sig, njóta næðis. Í einhverjum tilfellum liggur land undir skemmdum vegna ágangs en samt hefur eigandinn engan rétt til að takmarka umferð nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Auðvitað á almenningur að hafa rétt til að fara um landið en sá réttur má ekki vera meiri en réttur þess sem landið á. Eignarrétturinn er lögvarinn og hann ber að virða. Spyrja má hvort ríkisvaldið ætli að beita sömu reglum um almannarétt gagnvart þeim sem eiga fasteignir t.d. Kringluna eða Smáralind, að þar geti almenningur farið um allt án þess að nokkrar hindranir gildi. Þeir sem að ferðast fótgangandi um Ísland virðast njóta meiri réttar en þeir sem kjósa að eða eiga ekki annan kost en að ferðast um á vélknúnum farartækjum og hestum, þetta jaðrar við fordóma og sá sem ferðast um á tveimur jafnfljótum á meiri rétt á að njóta kyrrðar og næðis og allur annar ferðamáti á að víkja. Ekki verður séð að neinn rökstuðningur sé fyrir því að mismuna fólki með þessum hætti.

Þá er með öllu óboðlegt að vísa til þess í fjölmögum greinum frumvarpsins að um nánari útfærslu skuli kveðið á í reglugerðum án þess að þær liggi fyrir á sama tíma og frumvarpið er til meðferðar.

Ekki verður séð að frumvarp til laga um náttúruvernd hafi verið kostnaðarmetið með neinum hætti auk þess sem velja má því fyrir sér hvort ekki væri rétt að umhverfismeta svo ítarlegt plagg sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum.

Hér á eftir fara athugasemdir um einstakar greinar.

3.gr.

d. liður kveður á um að varðveita landslag sem er sérstætt eða fágætt eða sérlega verðmætt vegna **fangurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis**. Fegurð og menning er huglægt mat og sitt sýnist hverjum í því, vafasamt hlýtur því að vera að binda í lög slíkt viðmið.

5. gr.

1. **Alfaraleið** er skilgreind sem leið sem farin er á vegum eða slóðum. Sérkennilegt er að **slóði** skuli skilgreindur sem alfaraleið þar sem skv. Orðabók Háskólans þýðir slóði **götutroðningur** og hugtakanotkun almennt með þeim hætti að götutroðningur sé ekki í alfaraleið.

17. **Óbyggðir**. Eru skilgreindar sem landsvæði þar sem fólk hefur ekki fasta búsetu og mannvirki ekki til staðar eða lítt áberandi. Í skýringum við 5. Gr. (bls. 38) er hugtakið skýrt enn frekar og þar segir að mestallt land ofan 200 m hæðar á Íslandi skilgreinist sem óbyggðir þ.m.t. miðhálandið og fjalllendi utan þess. Sveitarstjórn Skútustaðahrepps mótmælir þessari skilgreiningu enda þýðir það að Skútustaðahreppur allur telst til óbyggða. Þetta mun skapa veruleg vandræði sbr. 2. mgr. 22. gr. þar sem segir: „**Við alfaraleið í óbyggðum, hvort heldur....., er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld.**“ Með þessu er verið að lögbinda heimild til að tjalda um allan Skútustaðahrepp, utan skipulagðra tjaldsvæða án þess að nokkuð verði við það ráðið. Umhverfisstofnun er vel kunnugt um það vandræða ástand sem skapast yfir sumarið vegna ákvæðis í núverandi náttúruverndarlögum um að heimilt sé að tjalda til einnar nætur á víðavangi. Það frumvarp sem nú er til umfjöllunar eykur enn á vandann þar sem svo virðist sem að verið sé að rýmka reglurnar. Með þessu ákvæði er hægt að ferðast um stóran hluta Íslands jafnvel svo vikum skipti, gista í

tjaldi og ekki greiða krónu fyrir, einhver úrgangur mun fylgja þessu sem að öllum líkindum verður skilinn eftir á staðnum. Er það í anda náttúruverndar? Ekki er þetta til þess fallið að styðja við bakið á þeim ferðaþjónustuaðilum sem byggt hafa upp tjaldstæði með öllu sem því tilheyrir þar með talið hreinlætisaðstöðu. Tjöldun á hálendinu getur átt rétt á sér en annars staðar ekki utan skipulagðra tjaldsvæða.

Inn í skilgreiningar 5. gr. vantar skilgreiningu á hvað er „náttúruverndarumdæmi“. Í skýringum (bls. 39) kemur fyrir hugtakið óræktað land og það almennt skilgreint neikvætt þ.e. land sem ekki er ræktað. Óræktað land getur verið gróið land og ekkert neikvætt við það, gera þarf greinarmun á óræktuðu grónu landi annars vegar og hins vegar ógrónu óræktuðu landi.

14. gr. Í skýringum við þessa grein og athugasemdum við III. kafla (bls. 43) þykir nauðsynlegt að leggja sérstaklega áherslu á að efla náttúruvernd á landsbyggðinni og kveða með skýrari hætti á um skipulag umsjónar og eftirlits ekki síst með náttúruverndarsvæðum. Mælt er fyrir um að forstjóri Umhverfisstofnunar ráði umdæmislandverði sem hafi umsjón með náttúruvernd hver í sínu umdæmi. Síðan er lagt til að umdæmislandverðir annist einnig eftirlit í umboði Ust. Það er vandséð að það þurfi frekar að efla náttúruvernd á landsbyggðinni en höfuðborgarsvæðinu. Það þarf hins vegar að efla starfssemi Umhverfisstofnunar á landsbyggðinni, það verður ekki gert nema til komi verulega aukið fjármagn til stofnunarinnar og henni þannig gert kleyft að rækja hlutverk sitt. Svo má velta fyrir sér að ef menn telja að efla þurfi sérstaklega náttúruvernd á landsbyggðinni væri þá ekki eðlilegra að flytja höfuðstöðvar Umhverfisstofnunar út á land? Skipurit Umhverfisstofnunar á ekki heima í lögum um náttúruvernd, hvort starfsheitið er umdæmislandvörður, yfirlandvörður eða landvörður skiptir ekki máli. Þá er líka undarlegt að umdæmislandvörður annist eftirlit í umboði Umhverfisstofnunar, er viðkomandi ekki starfsmaður stofnunarinnar? sbr. forstjóri Ust. ræður umdæmislandverði.

15. gr. Greinin kveður á um að á vegum hvers sveitarfélags skuli starfa þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd, kjörin af sveitarstjórn til fjögurra ára í senn. Það sem er hins vegar sérstakt við þessa nefnd umfram aðrar nefndir sveitarfélaganna er að hún lýtur ekki valdi þ.e. hún þarf ekki samþykki sveitarstjórna fyrir því hvernig hún afgreiðir mál. Sveitarfélögin eiga að bera allan kostnað við rekstur hennar en ráðherra ætlar að ákveða hvert hennar hlutverk skuli vera. **Það er miklu farsælla að umhverfisráðuneytið beri kostnað við rekstur nefndarinnar þar sem það ætlar að ráða verkum hennar hvort eð er.** Almennt eru sveitarfélög með umhverfisnefndir sem eru fyllilega til þess bærar að valda því hlutverki sem náttúruverndarnefnd er hér ætlað og því er mótmælt að enn eigi að stækka og auka kostnað í stjórnsýslunni.

21. gr. Er kveðið á um heimild almennings til að fara á bátum um öll skipgeng vötn. Engin varúðarregla er í greininni um það að bátar sem fara á milli vatna skuli sóttgreinsaðir þar sem þeir geta borið með sér sýkingar og smit. Þá er almenningi heimiluð afnot af vatnsbökkum sem nauðsynleg eru vegna umferðar um vatnið. Hvaða nauðsyn getur það verið? Gildir þetta líka um allar ár, þar með taldar laxveiðiár? Í skýringum með greininni er minnt á ákvæði um skyldur til sérstakrar aðgátar í nánd við veiðisvæði og veiðistaði. Er gert ráð fyrir að almenningur hafi almennt vitneskju um öll veiðisvæði og veiðistaði?

22. gr. Segir að við alfaraleið í byggð er heimilt að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, en leita skuli leyfis landeigenda eða annars réttihafa áður en tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæjum, og alltaf ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða eða ef tjaldað er í fleiri nætur. **Vert er að þakka það að spyrja skuli leyfis áður en tjaldað er við lóðarmörk hjá fólki.** Er það sá sem kemur með fjórða tjaldið sem spyrja skal leyfis eða er gert ráð fyrir að umfram þrjú tjöldin séu í einum hóp?

Réttast væri að banna alla tjöldun utan merktra tjaldsvæða í byggð nema með leyfi landeiganda.

33. gr. Lagt er til að inn í þessa grein verði sett ákvæði um að ráðherra sé bannað að friðlýsa náttúruminjar nema buið sé að tryggja fjármagn til reksturs og viðhalds hins friðlýsta svæðis.

Bls. 55 í athugasemdum við VII. Kafla, er eftirfarandi texti: „*Horfið er frá því tvískipta ferli gildandi laga sem felur í sér annars vegar leið samninga og hins vegar stjórnvaldsákvörðun ráðherra ef samkomulag næst ekki. Í hvítbók er því lýst að í framkvæmd friðlýsingar hér á landi hefur megináhersla verið lögð á samninga við landeigendur, sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila en almennt hafa friðlýsingarmál ekki komist á seinna þrep málsmeðferðar vegna þeirrar stefnu stjórnvalda að friðlýsa ekki í andstöðu við landeigendur og aðra hagsmunaaðila. Nefnd um endurskoðun bendir á að þetta sé ein ástæða þess að ferli friðlýsinga hér á landi hafi reynst afar þungt í vöfum og að erfitt hafi reynst að hrinda í framkvæmd þeim áformum sem Alþingi samþykkt með þingsályktun um náttúruverndaráætlun. Leggur nefndin áherslu á að ákvörðun um friðlýsingu þurfi að taka á forsendum náttúrunnar sjálfrar...*“

Hér er mikil einföldun á ferðinni. Það er almennt ekki viljaleysi landeigenda sem ræður því hversu tregir þeir eru til að samþykkja friðlýsingar á landi sínu, heldur frekar það með friðlýsingu fer forræði friðlýsta svæðisins úr höndum heimamanna hverjir svo sem þeir eru. Það breytir engu þó að Umhverfisstofnun sé heimilt að fela öðrum umsjón friðlýstra svæða, valdið verður alltaf hjá Ust. Það hefur líka áhrif að ríkisvaldið hefur ekki sýnt þeim friðlýstu svæðum sem það nú þegar ber ábyrgð á neinn sóma hvað uppbyggingu og fjármagn varðar. Ekki verður séð að það lagist við að fjölga svæðunum.

Engin opinber stefna hefur verið mótuð um hversu stór hluti Íslands skuli njóta friðunar, né heldur fyrir hverju.

Nú þegar er um 20% landsins friðarður með einhverjum hætti. Hvenær er nóg að gert í þeim efnum og væri ekki eðlilegra að byrja á að móta framtíðarskipulag þessa málaflokks áður en ráðist er í breytingar á lögum um náttúruvernd?

Síðan er hægt að spyrja hver er þess bær að taka ákvarðanir á **forsendum náttúrunnar sjálfrar**, hver er hinn eini rétti talsmaður náttúrunnar?

47. gr. Þjóðgarðar: Áður en landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður skal semja verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði. Skal hún endurskoðuð á a.m.k. 10 ára fresti. Fyrri hluti 3ju málsgreinar falli út og í staðinn komi: “Í þjóðgöörðum eru aðeins þær framkvæmdir heimilar sem getið er um í verndaráætlun viðkomandi þjóðgarðs”.

50. gr. Kveður á um að friðlýsa megi landsvæði til verndar landslagi sem: **a. þykir sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis**, þetta er huglægt mat og ætti þ.a.l. ekki að lögbinda.

54. gr. Því er mótmælt að svæði sem falla í verndarflokk verndar-og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hefur samþykkt skuli sjálfkrafa friðlýst gagnvart orkuvinnslu. Skútustaðahreppur ofl. gerði á sínum tíma athugasemdir við flokkun orkukosta í Rammaáætlun og vernd- og orkunýtingu landsvæða. Fullyrt hefur verið að orkukostum í Rammaáætlun hafi verið „handstýrt“ milli flokka og því hafi geðþótti einstakra aðila ráðið för.

60. gr. Segir að telji landeigandi eða réttshafi að ákvæði auglýsingar um friðun valdi sér verulegu tjóni eða óhóflegum vandkvæðum við nýtingu lands síns geti hann sótt um undanþágu ráðherra frá þeim. Ráðherra skal þá leita umsagnar Umhverfisstofnunar ofl. Í 39. gr. segir að Umhverfisstofnun annist undirbúning friðlýsingar. Er ekki sérkennilegt að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar um sín eigin verk? Hvaða líkur eru á því að stofnunin breyti fyrri afstöðu sinni og hvaða líkur eru á því að ráðherra úrskurði gegn undirstofnun sinni?

68. gr. Því er mótmælt að Framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár skuli vera bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og að sveitarstjórnir skuli þegar við á samræma framkvæmdaáætlunina að sínum gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlunum innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Skipulagsvaldið er hjá sveitarfélögunum það er með öllu óeðlilegt að þeim beri að taka tillit til áætlana sem gætu gengið þvert gegn þeirra hagsmunum og stefnu. Auk þess hefur þetta veruleg fjárútlát í för með sér fyrir sveitarfélögin.

73. gr. „Óheimilt er að skilja eftir í hirðuleysi..... eða önnur mannvirki grotna niður þannig að telja verið til **lýta**.“ Lýti er huglægt mat og ætti því ekki að lögbinda.

81. gr. Segir að Umhverfisstofnun beri ábyrgð á gerð umsýsluáætlunar fyrir friðlýst svæði. Síðan segir að tillaga að umsýsluáætlun skuli liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Það á að vera skýlaus krafa að umsýsluáætlun liggja fyrir áður en friðlýsing er staðfest, umsýsluáætluninni hlýtur að vera ætlað það hlutverk að lýsa markmiðum friðlýsingarinnar, stefnu og framtíðarskipulagi hins friðlýsta svæðis. Það hlýtur að þurfa vera ljóst í upphafi en ekki eftirá.

82. gr. Í upphafi greinarinnar segir að í hverjum þjóðgarði samkvæmt lögum þessum skuli starfa þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Umhverfisstofnunar. Vatnajökulsþjóðgarður er ekki í umsjón Ust. Er hér með þessari grein verið að breyta stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs og setja undir Umhverfisstofnun án þess að það sé rætt við þá sem með stjórn hans fara?

91. gr. Þessari grein er ætlað að fjalla um refsíábyrgð. Þar segir m.a. „**Sektir má ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans**“ Á að skilja þetta ákvæði sem svo að það gildi ekki lengur sú íslenska réttarregla að allir séu saklausir þar til sekt er sönnuð? Og að þá fyrst sé hægt að krefja hinn seka um sektir eða bætur.

94. gr. Kveður á um að stofna skuli nýja náttúruverndarsjóð sem m.a. er ætlað það hlutverk að stuðla að náttúruvernd og umönnun friðaðra og friðlýstra náttúrumynja. Það er vissulega fagnaðarefni og göfugt markmið að fjölga styrktarsjóðum. En reynslan sýnir að það eykst ekkert fjármagn til málaflokksins þó að sjóðunum fjölgi. Þá er algjörlega óþolandi að framlag ríkissjóðs til sjóðsins fari eftir því sem ákveðið er í fjárlögum, en ekki föst lámarsupphæð.

97. gr. 12.c. Þar segir m.a. að efnistökusvæði skuli ekki standa ónotað og ófrágengið lengur en þrjú ár. Þetta er algjörlega óraunhæft, mörg ár geta liðið á milli framkvæmda á landsbyggðinni, misjafnt á milli sveitarfélaga. Það að þurfa að opna nýja efnisnámu á þriggja ára fresti ef svo vel vill til að eitthvað sé framkvæmt hlýtur að fela í sér meira rask á náttúrunni heldur en að fjölga árunum sem náman má vera ónotuð.

Ýmislegt fleira má að þessu frumvarpi finna en hér verður látið staðar numið í bili. Þá tekur sveitarstjórn Skútustaðahrepps undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpið.

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps óskar eftir svari umhverfis- og samgöngunefndar við m.f. athugasemdum og með rökstuðningi eins og tíðkast í stjórnsýslu sveitarfélaganna.

Virðingarfyllst,

Guðrún M. Valgeirsdóttir, sveitarstj.