



8. febrúar 2013

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasviði Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

EFNI: Umsögn við drög að frumvarpi til laga um náttúruvernd. 429. mál, þingskjal 537. 141. löggjafarþing 2012-1013.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

Landvernd fagnar endurnýjun laga um náttúruvernd. Frumvarpið er heilsteyptari og skýrari umgjörð en við höfum áður haft um vernd íslenskrar náttúru. Landvernd sér ástæðu til að fagna sérstaklega ýmsum nýmælum í lögum miðað við núgildandi lög og skerptum áherslum eða breytingum á öðrum köflum. Hér má nefna skýrari markmiðssetningu, kafla um meginreglur, aðlögun friðlýsingaflokka að alþjóðlegum viðmiðum, heimild til friðlýsingar heilla vatnasviða, viðbætur og breytingar á kafla um vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda, kafla um framandi tegundir, akstur utan vega, vöktun náttúrunnar og bætt þvingunarúrræði stjórnvalda til að framfylgja lögum.

Stjórn Landverndar gerir nokkrar almennar athugasemdir, en á eftir fylgja athugasemdir við einstaka kafla og greinar frumvarpsins.

Tenging laga um náttúruvernd við önnur lög sem varða vernd náttúrunnar
Æskilegt væri að lög um náttúruvernd tækju skýrar á tengingum við önnur lög sem varða náttúruvernd, svo sem lög er varða vatnsauðlindina, þ.m.t. líf í fersku vatni, gróður- og jarðvegsauðlindina, líf á ströndum og í hafi, o.fl. Lögin þyrftu betur að móta áætlun um samþættingu þessara þátta og skýra hlutverk mismunandi ríkisstofnana gagnvart lögum um náttúruvernd. Þetta á m.a. annars um 13. grein lagana.

Stjórnun náttúruverndarsvæða fari undir eina stofnun

Stjórn Landverndar telur að í nýjum lögum um náttúruvernd eigi að taka á hinni dreifðu stjórnun náttúruverndarsvæða sem ríkir hér á landi. Sérlæg eru um Vatnajökulsþjóðgarð og um friðlandið í Breiðafirði. Þá heyrja þjóðskógarnir undir Skógrækt ríkisins og ákveðin svæði eru í umsjá Landgræðslu ríkisins. Umhverfisstofnun sér síðan um önnur friðlýst svæði. Allt þetta heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Þjóðlendur eru hinsvegar á höndum forsætisráðuneytis, en engin stofnun hins opinbera hefur með umsjón þeirra að gera nema þær séu innan friðlýstra svæða. Sérlæg eru síðan um Þjóðgarðinn á Þingvöllum og hann heyrir undir sérstaka nefnd Alþingismanna.

Að mati Landverndar er mikilvægt að yfirstjórn þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða sé á höndum einnar stofnunar. Hætt er við að viðfangsefni verði annars smærri í sniðum og þær faglega einsleitari. Afleiðingar þess geta m.a. verið brotakenndari þekking og skortur á heildstæðri yfirsýn. Með sameiningu stofnana á þessu sviði næðist fram hagræðing og aukin skilvirkni í opinberum rekstri auk þess sem betri heildarsýn fengist yfir verkefni og faglegur styrkur myndi aukast. Einnig þarf að kappkosta að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annarsvegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hinsvegar, en það er líklegra með einni stofnun á þessu sviði. Stofnun sem þessi myndi taka yfir þau verkefni sem nefnd eru hér að ofan.

Umsagnir fagstofnana þurfa að vera bindandi fyrir leyfisveitendur

Hér er vísað til greina frumvarpsins nr. 37 um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjasrá, nr. 57 um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðmyndana og nr. 59 um réttaráhrif friðunar (sbr. 58. gr.). Að mati Landverndar er ekki fólgin nægileg vernd í þessum greinum frumvarpsins. Í þeim segir að óheimilt sé að raska minjum á náttúruminjasrá, vistkerfum og jarðmyndunum sem njóta sérstakrar verndar og friðuðum vistkerfum, vistgerðum og tegundum nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Þetta lokar þó ekki fyrir að leyfisveitendur, t.d. sveitarfélög, geta eftir sem áður veitt leyfi til framkvæmda þótt fagstofnanir hafi gefið neikvæða umsögn. Sé það álit fagstofnunar (Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, eða annarra stofnana sem lagagreinar þessar ná til, t.d. Skógræktar ríkisins) að ákvörðun muni hafa umtalsverð neikvæð áhrif á fyrirbæri sem falla undir þessar greinar laganna, skal leyfisveitandi bundinn af áliti fagstofnana. Séu álit fagaðila ekki samhljóða skal ráðherra kveða til óháða fagaðila til álitsgerðar og skal leyfisveitandi þá fara eftir því áliti.

Endurheimt gróður- og jarðvegsauðlinda

Stjórn Landverndar skilaði inn athugasemdum við inntak nýrra landgræðslulaga og skógræktarlaga haustið 2012. Þar lagði Landvernd áherslu á að þessir tveir lagabálkar rynnu í einn, sem kalla mætti *lög um gróður- og jarðvegsvernd*. Jafnframt benti Landvernd á að skýrari tengingu þyrfti við lög um náttúruvernd. Því er fagnað hér að endurheimt er orðinn hluti af markmiðssetningu náttúruverndarlaga samkvæmt frumvarpinu, en rétt eins og sér kaflar fjalla um friðlýsingu og vernd ákveðinna jarðminja og vistkerfa, sem og framandi tegundir, telur Landvernd að eðlilegt væri að fjalla sérstaklega um endurheimt vistkerfa. Það nær til vistkerfa á landi (bæði í þurrlendi og í ám og vötnum) og í sjó. Hér mætti hnykkja á tengingu við gróður- og jarðvegsvernd, sem enn er stórt viðfangsefni á Íslandi.

Fræðsla um náttúru Íslands

Landvernd fagnar því að grein 12 í frumvarpinu kveður á um að stjórnvöld skuli „með ráðgjöf, leiðbeiningum og fræðslu stuðla að því að markmiðum laga þessara verði náð“. Flestir eru sammála um gildi fræðslu til að stuðla að náttúruvernd, en fræðsla verður því miður oft afgangsstærð, ekki síst vegna skorts á fé í málaflokkinn. Komið er inn á hlutverk mismunandi stofnana í fræðslu sumstaðar í frumvarpinu, en gera mætti enn meira úr þessum mikilvæga þætti og skilgreina sérstaklega hvert hlutverk

einstakra stofnana umhverfisráðuneytisins er þegar kemur að fræðslu, og að hnykkja á mikilvægi félagasamtaka í því samhengi.

Landvernd leggur til að sérstakri lagagrein verði bætt inn í lögin um fræðslu, eða að 12.gr. verði útfærð nánar. Kveðið verði á um fræðsluráð náttúrunnar þar sem í sitja formaður skipaður af ráðherra, fulltrúi náttúruverndarsamtaka, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Veiðimálastofnunar, Hafrannsóknastofnunar, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Landgræðslu ríkisins eða Skógræktar ríkisins, fulltrúi náttúrustofa, fulltrúi Náttúruminjasafns og tveir fulltrúar úr háskólasamfélaginu, þar af annar af sviði menntavísinda. Hlutverk ráðsins verði að móta stefnu um fræðslu um náttúruvernd.

Válistar

Stjórn Landverndar bendir á að lög um náttúruvernd mættu fjalla um válista sérstaklega, þannig að hlutverk þeirra verði skýrara og ljóst sé hvenær og hvernig megi beita þeim sem stjórnþæki í aðgerðum sem ganga út á náttúruvernd.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKA KAFLA OG GREINAR FRUMVARPSDRAGA

I. Kafli. Markmið, gildissvið og skilgreiningar

1.gr. Markmið laganna

Almennt er tekið undir markmiðssetningu 1.gr. laganna. Sérstaklega er ánægjulegt að sjá þá breytingu að endurheimt raskaðra vistkerfa skuli tekið inn í markmiðssetningu laganna. Það endurspeglar áherslur í *Þúsaldarskýrslu Sameinuðu þjóðanna (MEA 2005)* og þróun hérlendis og erlendis í þessum málaflokki, eins og rökstutt er í athugasemdum við frumvarpið.

Stjórn Landverndar leggur þó til að tekið verði stærra skref í markmiðssetningu varðandi endurheimt og tekið sérstaklega fram að hún nái einnig til víðerna, t.d. með þessum hætti: „...og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og víðerna og auknu þoli...“. Íslenskum víðernum hefur hnignað og þau minnkað verulega að umfangi á síðustu öld. Nýleg rannsókn við Háskóla Íslands sýndi að 68% víðerna hafi glatast á síðustu 75 árum, miðað við skilgreiningu ósnortinna víðerna í núverandi náttúruverndarlögum¹ (Taylor, 2010). Vernd og endurheimt íslenskra víðerna hafa alþjóðlegt gildi, en í síþéttsetnari heimi gerast slík náttúruverðmæti æ fátíðari. Fá stór og lítt röskuð víðerni eru eftir í Evrópu og ábyrgð Íslendinga er því enn meiri á vernd og endurheimt þessara náttúrugæða. Það er þess vegna rík ástæða til að undirstrika vernd og endurheimt þeirra í löggjöf um náttúruvernd. Þá má benda á að t.d. í Evrópu er hafið víðtækt starf að endurheimt víðerna, m.a. með verkefninu „Rewilding Europe“².

¹ Taylor VF. 2010. GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010. MS-Thesis, Environment and Natural Resources, University of Iceland.

² <http://www.rewildingeurope.com/>

4.gr. Gildissvið

Sú hætta er fyrir hendi að náttúruverndarlög nái ekki markmiðum sínum ef að þau breyta í engu ákvæðum í löggjöf um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Ef þau lög (nr. 64/1994) og reglugerðir sem á þeim byggja standa óbreytt er áfram hægt að veiða úr dýrastofnum sem hefur verulega hnignað (og geta jafnvel verið í hættu) svo framarlega að hægt sé að sýna fram á að slík veiði falli undir hlunnindi. Þessi lagagrein óbreytt stangast því klárlega á við 2.gr.c. í frumvarpinu um varðveislu tegunda lífvera og viðhald þeirra í lífvænlegum stofnum til lengri tíma.

Til að bæta úr þessum ágalla leggur stjórn Landverndar til að í lögum um náttúruvernd verði skýrt kveðið á um að í tilfellum eins og þeim sem hér er lýst að ofan, gangi vernd stofna framari veiðum. Það er mikilvægur öryggisventill til þess að tryggja viðgang stofna sem hefur hnignað verulega.

5.gr. Skilgreiningar

3. Ágeng framandi lífvera. Skilgreining þessa hugtaks er of þröng að mati Landverndar og tekur einungis til líffræðilegra eða vistfræðilegra afleiðinga ágengra framandi lífvera. Vel er þekkt að ágengar framandi lífverur geta valdið miklum efnahagslegum skaða og jafnvel verið hættulegar heilsu fólks. Nefna má dæmi af kræklingnum *Zebra mussel* í Great Lakes í Bandaríkjunum, en sú tegund hefur valdið miklum efnahagslegum skaða³. Þá geta tegundir sem valda sjúkdómum, eins og moskítóflugur *Mosquitoes*, breiðst hratt út og haft áhrif á heilsu manna og annarra lífvera⁴. Vel kann að vera að til Íslands berist tegundir sem geta haft alvarlegar efnahagslegar eða heilsufarslegar afleiðingar, þó það eigi ekki endilega við þau dæmi sem hér voru rakin.

Stjórn Landverndar leggur því til að skilgreiningunni verði breytt þannig að hún taki tillit til ofangreindra athugasemda. Orða mætti þetta svo: „Framandi lífvera sem veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni, efnahagslegum, umhverfislegum eða heilsufarslegum skaða“.

Reynsla erlendis hefur sýnt að best er að bregðast við ágengum framandi tegundum á fyrri stigum útbreiðslu og áður en þær verða að stórfelldum vandamálum (þ.e.a.s. á meðan þær eru í s.k. lag-fasa í útbreiðslu og áður en þær komast í s.k. log-fasa). Það er því afar mikilvægt að halda inni orðalaginu „eða er líkleg til að valda“, en í því felst varúðarsjónarmið og gefur tilefni til að grípa megi til aðgerða án vísindalegrar fullvissu um skaðsemi. Það er í samræmi við meginreglur í II. kafla frumvarpsins.

8. Framandi lífverur. Stjórn Landverndar fagnar því að þessi skilgreining hefur tekið afar jákvæðum breytingum síðan 225. mál á 140. löggjafarþingi var lagt fram. Ekki gengur þó að mati stjórnar að miða við að lífverur séu framandi einungis ef þær bárust til landsins eftir ákveðið ártal, í þessu tilfelli 1750. Stjórn Landverndar er ekki

³ Sjá t.d.: O'Neill, CR. 1997. Economic impact of zebra mussels – results of the 1995 national zebra mussel information clearinghouse study. *Great Lakes Research Review*, 3 (1), 35-42.

⁴ Sjá t.d.: Juliano og Lounibos. 2005. Ecology of invasive mosquitoes: effects on resident species and on human health. *Ecology Letters*, 8, 558-574.

kunnugt um neina fræðilega réttlætingu á þessu ártali. Það getur tekið framandi tegundir mjög mislangan tíma að komast úr s.k. lag-fasa í s.k. log-fasa í stofnvexti, og sumar þeirra fara aldrei í þann síðarnefnda og verða ekki ágengar. Það er því varhugavert og vísindalega ónákvæmt að setja fram þetta ártal. Í athugasemdum við frumvarpið er hagamálin nefnd sem dæmi, en hún er klárlega framandi tegund þó svo að hún hafi verið komin hingað fyrir 1750. Hins vegar hefur hún ekki sýnt merki þess að vera ágeng og líklegt að flestir séu sammála um ágæti þess að varðveita hana í íslenski náttúru.

9. Innflutningur lifandi lífvera. Þessi skilgreining er góð eins langt og hún nær, en það vantar inn í skilgreininguna að innflutningur getur einnig verið milli svæða innanlands. Þetta þarf að bæta.

17. Ræktað land. Gerð er athugasemd við að land teljist óræktað hafi það ekki verið ræktað í 15 ár. Vissulega er það rétt sem segir í athugasemdum við frumvarpið að á 15 árum kann gróður að hafa færst til náttúrulegs horfs. Hinsvegar á það ekki endilega við í öllum tilvikum, t.d. þar sem notaðar hafa verið framandi tegundir nema gripið hafi verið til aðgerða til að útrýma slíkum tegundum.

Þá telur stjórn Landverndar að það væri til bóta að setja skilgreiningu á „víðerni“ eða „óbyggðum víðernum“ inn í þessa grein frumvarpsins.

II. Kafli. Meginreglur

Stjórn Landverndar tekur undir og fagnar þeirri áherslu að hafa sér kafla um meginreglur þar sem stjórnvöldum er gert að fylgja í hvívetna helstu reglum umhverfisréttar.

6.gr. Almenn aðgæsluskylda

Stjórn Landverndar fagnar því að tekið hefur verið tillit til ábendinga samtakanna varðandi þessa grein.

7.gr. Meginsjónarmið við ákvarðanatöku

Stjórn Landverndar telur þetta mikilvæga viðbót við lögin.

9.gr. Varúðarregla

Stjórn Landverndar fagnar þeirri viðbót sem felst í að tilgreina hvers konar ákvarðanir átt er við („t.d. um skipulag, framkvæmd eða starfsleyfi“), líkt og samtökin bentu á í fyrri umsögn sinni.

III. Kafli. Stjórn náttúruverndarmála

13. gr. Yfirstjórn ráðherra og hlutverk stofnana

Landvernd lýsir ánægju með þá viðbót sem er í lok 13. greinar miðað við drög að frumvarpinu, þar sem ráðherra er gert að kveða nánar á um fræðsluhlutverk Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar.

Landvernd vill þó benda umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis á að hvergi er getið hlutverka Skógræktar ríkisins, Landgræðslu ríkisins, Veiðimálastofnunar eða Hafrannsóknastofnunarinnar. Þessar stofnanir vinna allar að rannsóknum og ráðgjöf er varða náttúru Íslands og nýtingu hennar. Með hliðsjón af almennum athugasemdum Landverndar um „*Tenging[u] laga um náttúruvernd við önnur lög sem varða vernd náttúrunnar*“ (bls. 1 í þessari umsögn), telja samtökin að gefa þurfi þessum stofnunum hlutverk gagnvart lögum um náttúruvernd, sem t.d. gæti falist í ráðgjöf og samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands við mat á verndargildi náttúruminja.

14. gr. Náttúruverndarumdæmi

Brugðist hefur verið við ábendingum Landverndar varðandi 14. gr. frumvarpsins og telur Landvernd að breytingarnar séu til bóta.

15. gr. Náttúruverndarnefndir

Stjórn Landverndar telur jákvætt að færa aukna ábyrgð og þátttöku í náttúruvernd heim í hérað. Náttúruverndarnefndum er falið talsvert stórt hlutverk, m.a. að fylgjast með ástandi og þróun náttúrunnar, aukið umsagnahlutverk, auk þess að geta komið með ábendingar um aðgerðir í þágu náttúruverndar. Í ljósi aukinnar áherslu á vísindalega þekkingu að baki ákvörðunum í náttúruvernd, bæði erlendis og í frumvarpsdrögum, væri æskilegt að tryggja með lögunum að í náttúruverndarnefndum sitji a.m.k. einhverjir sérfræðingar á sviði náttúruverndar, náttúrufræða eða tengdra sviða. Hér er bent á bæði náttúrustofur en einnig félagasamtök á sviði umhverfis- og náttúruverndar, þar sem oft liggur mikil staðbundin þekking.

Þá leggur stjórn Landverndar einnig til að í þessari grein verði skerpt á þeim sjónarmiðum sem náttúruverndarnefndir eigi fyrst og fremst að vinna eftir svo styðja megi með óyggjandi hætti við hlutverk þeirra. Hér fer tillaga að slíku (breytingar skáletraðar): „*Náttúruverndarnefndir skulu vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál með hliðsjón af markmiðum laganna, sbr. 1.-3.gr. og meginreglna umhverfisréttar eins og þær koma fram í 6.-9.gr. frumvarpsins.*“

16. gr. Ráðgjafarnefnd og fagráð náttúruminjaskrár

Stjórn Landverndar telur mikilvægt að sveitarfélög hafi fulltrúa í ráðgjafarnefnd, en leggur einnig ríka áherslu á að félagasamtök á sviði umhverfis- og náttúruverndar hafi fulltrúa í nefndinni. Í ljósi þess að Samband íslenskra sveitarfélaga á að tilnefna þrjá af sjö fulltrúum nefndarinnar, samkvæmt frumvarpinu, telur stjórn Landverndar eðlilegt að einn þeirra verði í staðinn skipaður af umhverfis- og náttúruverndarsamtökum.

Þá er því fagnað hér að náttúruverndarsamtök eigi að skipa fulltrúa í fagráð náttúruminjaskrár.

IV. Kafli. Almennaréttur, útivist og umgengni

Ekki verður séð að um miklar breytingar sé á þessum kafla frá nágildandi lögum, nema að síðustu greinar kaflans eru viðbót. Landvernd telur að sumar þær breytingar sem hér hafa þó verið gerðar séu til þess gerðar að styrkja vernd náttúrunnar. Annað þyrfti að skýra betur. Athugasemdir við einstakar greinar fara hér á eftir:

19.gr. Umferð gangandi manna

Landvernd telur það til bóta að tilgreina sérstaklega í 2.másl. 1.mgr. að takmörkun eða bann við för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð sé bundið við nýtingu eða vernd landsvæðisins. Þar með er búið að draga úr möguleikum á geðþóttaákvörðun landeiganda eða rétthafa lands því gert er ráð fyrir ástæðu fyrir banni/takmörkun. Þetta er ekki í núverandi lögum.

Hinsvegar er ekki í frumvarpinu tilgreint hver geti ákveðið að takmarka eða banna för fólks á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð. Er það landeigandi og/eða rétthafi lands, eða er það Umhverfisstofnun sem þarf að íhlutast um málefni sem þessi? Þetta þyrfti að skýra í frumvarpinu.

20.gr. Umferð hjólandi manna og ríðandi

Landvernd álitur að mikilvægt sé að hjólandi og ríðandi umferð geti farið um náttúru Íslands, en telur jafnframt nauðsynlegt að tryggja vernd náttúrunnar vegna slíkrar umferðar rétt eins og ef um gangandi eða vélknúna umferð er að ræða. Landvernd tekur því undir þá nýbreytni í lögnum að banna rekstur hrossastóðs yfir gróið land ef af því hljóttast náttúruspjöll eða hætta skapist á slíkum spjöllum.

22.gr. Heimild til að tjalda

3.mgr. þessarar greinar er ný. Landvernd bendir á að æskilegt væri að tengja þessa málsgrein við svæði utan þéttbýlis. Með því móti má koma í veg fyrir túlkun laganna sem svo að þau farartæki sem um ræðir í lagagreininni megi ekki geyma eða þurrka t.d. við heimahús.

25.gr. Takmörkun umferðar

Landvernd telur mikilvægt að hafa grein sem þessa í náttúruverndarlögum til að tryggja vernd viðkvæmrar náttúru. Annars vegar er um að ræða takmörkun umferðar eða lokun svæða í óbyggðum í verndarskyni, hins vegar er sú nýjung í frumvarpinu að Umhverfisstofnun getur ákveðið að takmarka umferð eða loka svæði tímabundið fyrir ferðamönnum ef sérstakar aðstæður skapast þar sem veruleg hætta er á tjóni af völdum óvenjumikillar umferðar eða vegna sérstaklega viðkvæms ástands náttúru.

Landvernd telur þessa nýjung í frumvarpinu jákvæða. Mikilvægt er að tryggja almennarétt fólks, en hann getur ekki verið án takmarka. Nauðsynlegt getur verið að þartilgert yfirvald (UST í þessu tilfalli) hafi til þess vald að grípa til takmörkunar á umferð í þágu verndar viðkvæmrar náttúru. Þetta er í samræmi við varúðarreglu umhverfisréttar. Með stóráuknum fjölda ferðamanna til Íslands er mikilvægt að í náttúruverndarlögum séu ákvæði sem heimila lokun svæða ef nauðsyn ber vegna átroðnings eða hættu á tjóni. Landvernd tekur því undir þessa nýjung í lögnum.

V. Kafli. Akstur utan vega og á vegslóðum

Stjórn Landverndar er að mestu leyti mjög ánægð með þennan kafla. Þá er því einnig fagnað að fjallað er um akstur utan vega í sér kafla sökum þess hve alvarlegt mál utanvegaakstur er.

31.gr. Akstur utan vega og á vegslóðum

Samkvæmt frumvarpinu skal í reglugerð sem ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, kveða á um undanþágur frá banni við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Vissulega getur í sumum tilvikum, eins og vegna björgunarstarfa, verið nauðsyn á slíkum undanþágum. Það er þó skoðun Landverndar að slíkar undanþágur ættu einungis að gilda um útköll en ekki æfingar.

Þá telja samtökin alls ekki sjálfsagt að veita almennar undanþágur vegna starfa við landbúnað, landmælingar, línu- og vegalagnir, lagningu veitukerfa, rannsóknir o.fl. eins og gert er í 2. másl. 2.mgr. 31.gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna notkun fjórhjóla eða tvíhjóla við smalamennskur á hálendinu og ýmsar rannsóknir sem ekki krefjast þess að koma þurfi þungum tækjabúnaði á milli staða. Stjórn Landverndar telur að bæta þurfi inn í lögín ákvæði um að í þeim tilvikum sem talin eru upp í 2. másl. 2.mgr. skuli sækja um leyfi til Umhverfisstofnunar (eða annarra stofnana sem fara með vörslu lands, s.s. þjóðgarða) til að fá undanþágu frá banni við akstri utan vega. Þetta ætti í það minnsta að gilda á náttúruverndarsvæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Ákvæði sem þetta myndi styrkja til muna náttúruvernd í landinu og væri til þess fallið að draga úr óþarfa utanvegaakstri, en náttúruspjöll vegna aksturs utan vega á Íslandi er orðið grafalvarlegt mál.

Í 3.mgr. er tekið fram að ólögætur akstur utan vega varði refsingu. Hér telur stjórn Landverndar að bæta eigi því við að náttúruspjöll vegna starfa samkvæmt 2.másl. 2.mgr. (31.gr.) geti eftir atvikum verið refsiverður, sbr. 91.gr. Hvort til refsingar kæmi eða ekki færi þá eftir aðstæðum og tilefni þeirra starfa sem um ræddi. Nánar mætti útfæra þetta í reglugerð. Ljóst er að möguleikinn á refsingu ætti að virka hvetjandi til þess að forðast í lengstu lög spjöll á náttúrunni vegna viðkomandi starfa.

32.gr. Kortagrunnur um vegi og vegslóða

Í frumvarpsgreininni segir „Við mat á hvort tilteknir vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda uppblæstri eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll“. Hér telur stjórn Landverndar að bæta eigi inn: „*neikvæðum áhrifum á landslag og ásýnd lands*“. Slíkt verður alltaf að einhverju marki huglægt mat, en er engu að síður mikilvægt.

Samkvæmt síðasta málslið 2.mgr. 32.gr. frumvarpsins er „ráðherra heimilt að ákveða að umferð á tilteknum vegslóðum skuli takmarka við ákveðnar gerðir ökutækja, vissa tíma eða við akstur vegna ákveðinna starfa“. Landvernd telur að hér þurfi að liggja ljósar fyrir á hverju slík heimild ráðherra byggir, en það er mikilvægt til að tryggja gagnsæi og sátt um ákvæðið, sem Landvernd telur annars mikilvægt. Landvernd

leggur til að slíkar takmarkanir miði við líkur á náttúruspjöllum, sem geta verið meiri á ákveðnum tímum árs eða farið eftir gerð ökutækja, t.d. dekkjabreidd.

Stjórn Landverndar tekur undir þær þvinganir sem Umhverfisstofnun yrði heimilt að beita samkvæmt frumvarpsgreininni verði misbrestur á því að útgefendur vegakorta gæti þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunn þann sem Landmælingum Íslands ber að vinna samkvæmt frumvarpinu. Þessar þvinganir felast í skriflegri áskorun frá Umhverfisstofnun um að útgefendur hætti dreifingu slíkra vegakorta og innkalli þau frá öðrum dreifingaraðilum. Dugi þetta ekki má beita dagsektum samkvæmt frumvarpinu. Hér vill stjórn Landverndar nefna þann möguleika að Umhverfisstofnun yrði gert kleift að innkalla kort frá dreifingaraðilum á kostnað útgefanda, bregðist hann ekki við áskorun og dagsektum innan tiltekins tíma. Þegar öllu er á botninn hvolft er mikilvægast að ekki séu kort á markaðnum sem sýni vegslóðir sem ekki má keyra eftir, og því mikilvægt að þvingunarúrræði yfirvalda umhverfismála geti raunverulega tekið á þessum málum.

Í ljósi alvarleika utanvegaaksturs á Íslandi leggur stjórn Landverndar til að útgáfa korta um vegi og vegslóðir sé forgangsmál sem ljúka þurfi sem allra fyrst frá gildistöku laganna, a.m.k. fyrir svæði innan miðhálandislínunnar. Þá leggur Landvernd áherslu á samráð við útivistar- og náttúruverndarsamtök við þessa vinnu.

VI. Kafli. Náttúruminjaskrá

Stjórn Landverndar telur að þær breytingar sem hér eru lagðar til ættu að vera til bóta.

34.gr. Endurskoðun náttúruminjaskrár

Samkvæmt þessari grein frumvarpsins skal Náttúrufræðistofnun Íslands leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum. Þá er stofnuninni heimilt að leita eftir tillögum fleiri aðila. Stjórn Landverndar leggur til að bundið verði í þessa lagagrein ákvæði um að leita skuli til náttúruverndarsamtaka eftir tillögum að nýskráningum á C-hluta náttúruminjaskrár og tillögu um minjar sem fari á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Oft liggur mikil staðbundin þekking hjá náttúruverndarsamtökum sem mikilvægt er að líta til. Þá eykur þátttaka þeirra lýðræðislega aðkomu að náttúruverndarmálum.

37.gr. Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá

Landvernd tekur undir þau ákvæði greinarinnar sem styrkja vernd svæða á B- og C-hlutum náttúruminjaskrár. Þetta er mikilvægt að gera því þegar svæði/vistkerfi/vistgerð etc. er komin á framkvæmdaáætlun er næsta skref verndun og þau fyrirbæri sem eru á C-hluta skrárinnar hafa verið sett þar inn vegna sérstöðu og verndargildis. Því er mikilvægt að tryggja vernd þessara svæða.

VII. Kafli. Friðlýsing svæða

Stjórn Landverndar tekur að mestu undir þennan kafla. Þó leggur hún áherslu á að afar varlega sé farið í að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga (41.gr.) og afnámi eða breytingum á þeim (44.gr.).

Stjórn Landverndar telur að fjölga ætti umsagnaraðilum og auka vægi þeirra í ákvarðanatöku ráðherra sem byggir á þessum lagagreinum. Í því friðlýsingarferli sem lýst er í frumvarpsdrögum á að byggja friðlýsingu á traustum vísindalegum grunni og eftir víðtækt samráð við hagsmunaaðila. Vísast hér til ráðgjafarnefndar og fagráðs náttúruminjaskrár sem koma munu að B og C hluta náttúruminjaskrár, sbr. 16.gr. og aðkomu hagsmunaaðila að undirbúningi friðlýsinga, sbr. 39.gr. Það verður því að teljast jafneðlilegt og sjálfsagt að þeir sem verja hagsmuni náttúrunnar, t.d. náttúruverndarsamtök, hafi skýra aðkomu að ákvörðunum sem teknar yrðu á grundvelli 41. og 44.gr. frumvarpsins. Ánægjulegt er að sjá að tekið hefur verið tillit til athugasemda Landverndar við drög að frumvarpinu um að leita skuli umsagna náttúruverndarsamtaka á afnámi eða breytingu friðlýsingar skv. 44.gr. Þó það hafi ekki skilað sér inn í 41.gr.

Þá gagnrýnir stjórn Landverndar að ferlið í kringum 41. og 44.gr. virðist vera mun einfaldara en við friðlýsinguna sjálfa. Ekkert segir til um að ráðherra verði að taka tillit til umsagna umsagnaraðila eða rökstyðja álit sitt sérstaklega gangi hann gegn áliti umsagnaraðila. Ráðherra getur því í raun sniðgengið umsagnir án rökstuðnings. Því leggur stjórn Landverndar til að umsagnir fagstofnana séu bindandi fyrir ráðherra. Þegar svæði hefur verið friðlýst þá eru fagleg rök að baki því og affriðun má ekki vera háð pólitísku mati.

Landvernd fagnar því að gert sé ráð fyrir að ákvarðanir Umhverfisstofnunar skv. 41. gr. séu kærarlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sbr. 92. gr. frumvarpsins.

Þá er rétt að benda á að í framkvæmd þyrfti að gera greinarmun á því hvort að a) verndargildi minja eða svæða samkv. a-lið 1.mgr. 44.gr. eigi möguleika á að endurheimta fyrra verndargildi með endurheimtaraðgerðum, mótvægisáðgerðum eða öðrum aðferðum eða b) að náttúrulegar breytingar hafa orðið þess valdandi að verndargildi svæðis minnkar. Varðandi hið fyrrnefnda, þá gæti það átt við um endurheimt gróðurs- og jarðvegs eða víðerna (t.d. vegna utanvegaaksturs). Í slíkum tilvikum væri afar óæskilegt að afnema friðlýsingu, heldur ætti að stuðla að endurheimt verndargildis svæðisins.

VIII. Kafli. Flokkar friðlýstra svæða

Stjórn Landverndar lýsir almennri ánægju með þennan kafla og fagnar því að flokkun friðlýstra svæða miði nú mun meira við alþjóðleg viðmið IUCN.

46.gr. Óbyggð víðerni

Landvernd setur spurningamerki við að skilgreining óbyggðra víðerna miði við 25 km² stærð og (að jafnaði) 5 km fjarlægð frá mannvirkjum. Þó er til bóta að hafa orðalagið „að jafnaði“ þarna inni. Hins vegar mætti taka af öll tvímæli um hvort að greinarmun megi gera á milli t.d. lágreistra göngumannakofa, lítilla gönguskála og stærri skála með meiri þjónustu þegar rætt er um mannvirki. Ekki verður annað skilið en allir þessir kofar/skálar flokkast undir mannvirki samkvæmt lagagreininni, en t.d. litlir göngumannaskálar eru víða ráðgerðir í Vatnajökulspjóðgarði á eða í námunda við svæði sem fólk alla jafna upplifir sem víðerni.

Sé strangt miðað við flatarmáls- og fjarlægðarskilgreininguna, þá er ljóst að óbyggð víðerni verða fremur fá á Íslandi, þrátt fyrir að færa megi fyrir því sterk rök að svæði eins og á Hornströndum, í vestanverðum Þjórsárverum, svæði á Lónsöræfum, Vonarskarð o.fl. svæði, séu víðerni í hugum margra sem um þau hafa farið.

53.gr. Starfsemi og framkvæmdir utan friðlýsts svæðis

Stjórn Landverndar leggur ríka áherslu á að 53.gr. frumvarpsins verði fest í sessi í lögum um náttúruvernd með þeim breytingum sem samtökin leggja hér til. Þessi lagagrein fjallar í raun um áhrifasvæði eða „buffer zones“ friðlýstra svæða, en afar mikilvægt er að taka ríkt tillit til áhrifa á friðlýst svæði af framkvæmdum og starfsemi í nálægð þeirra.

Landvernd leggur til að aðili sem hyggur á framkvæmdir eða starfsemi á áhrifasvæði friðlýstra svæða þurfi að leita umsagna og álits Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands á áhrifum framkvæmda eða starfsemi á verndargildi svæðanna í tengslum við framkvæmda- og starfsleyfi. Áhrifasvæði friðlýstra svæða þyrfti að skilgreina í lögnum, t.d. sem það svæði þar sem starfsemi eða framkvæmdir eru líkleg til að hafa áhrif á verndargildi svæðisins eða takmarka aðgang eða upplifun fólks af svæðinu.

Þá telur Landvernd að í þeim tilfellum sem álit ofangreindra stofnana er ekki fyrir hendi ætti Umhverfisstofnun eða annar vörsluaðili friðlýstra svæða að hafa leyfi til að stöðva starfsemi eða framkvæmdir á áhrifasvæði þeirra ef vísbendingar eru um neikvæð áhrif á verndargildi svæðanna. Slík stöðvun myndi gilda þangað til álit og umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands liggur fyrir á áhrifum starfsemi eða framkvæmdar á verndargildi svæðanna.

IX. Kafli. Friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða og fleira

Stjórn Landverndar fagnar sérstaklega greinum 55 og 56 sem leyfa friðlýsingu heilla vatnakerfa og vernd bakkagróðurs. Þetta nýmæli í lögnum er mikið framfaraskref.

X. Kafli. Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda

57.gr. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðmyndana

Tekið er undir breytingar á 37.gr. núverandi laga eins og þær birtast í þessari lagagrein frumvarpsins. Sérstaklega er ánægjulegt að sjá að stærð votlendissvæða er

minnkað og að birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu heyra nú undir þessa grein.

59.gr. Réttaráhrif friðunar

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum eru mótvægisáðgerðir ein þeirra leiða sem koma eiga í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir áhrif framkvæmda á umhverfi og náttúru. Gjalda ber varhug við því að hægt sé að réttlæta framkvæmdir með mótvægisáðgerðum sem lúta að því að „vernda eða byggja upp aðra staði þar sem vistkerfið, vistgerðina eða tegundina er að finna“, eins og segir á bls. 21 í frumvarpinu. Þetta getur vissulega verið afar mismunandi, en t.d. í tilfalli lítt snortinna og fágætra vistkerfa/vistgerða, ætti einungis friðun að koma til greina og lögin þurfa að tryggja það.

Almennt um X. kafli

Úttekt VSÓ-Ráðgjafar frá árinu 2008 sýnir að reynslan af 37. gr. núverandi náttúruverndarlaga er sú að hún veitir ekki nærri því næga vernd þeim fyrirbærum sem henni er ætlað að vernda. Það er því brýnt að taka á þessu atriði í frumvarpinu, sé stjórnvöldum einhver alvara í því að tryggja raunverulega sérstaka vernd ákveðinna jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda. Þó svo að margt sé fært til betri vegar í þessum kafla, þá er að mati Landverndar enn ekki tryggð nægileg vernd þeirra jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda sem kveðið er á um í 57.-59. gr. frumvarpsins.

Í ofangreindum greinum frumvarpsins segir að óheimilt sé að raska vistkerfum og jarðmyndunum sem njóta sérstakrar verndar og friðuðum vistkerfum, vistgerðum og tegundum nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Þetta útilokar þó ekki að leyfisveitandi, t.d. sveitarfélög, veiti leyfi til framkvæmda eða starfsemi þrátt fyrir neikvæða umsögn fagstofnana. Landvernd telur að sé það álit fagstofnunar (Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, eða annarra stofnana sem lagagreinar þessar ná til, t.d. Skógræktar ríkisins) að ákvörðun muni hafa umtalsverð neikvæð áhrif á fyrirbæri sem falla undir 57.-59. gr. laganna, skuli leyfisveitandi vera bundinn af álit fagstofnana. Séu álit fagaðila ekki samhljóða skal ráðherra kveða til óháða fagaðila til álitsgerðar og skal leyfisveitandi þá fara eftir því álit.

XI. Kafli. Framandi tegundir

Stjórn Landverndar fagnar þeim breytingum sem verða með tilkomu þessa kafla miðað við núgildandi lög.

63.gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera

Almennt er tekið undir þessa grein frumvarpsdraganna. Þó er bent á, líkt og við skilgreiningu á ágengum framandi lífverum hér að framan, að áhrif slíkra tegunda eru ekki endilega eingöngu bundin við líffræðilega fjölbreytni, heldur einnig neikvæð efnahagsleg og jafnvel heilsufarsleg áhrif á fólk. Þessu þarf að bæta inn í greinina á

viðeigandi stöðum í 2. og 3.mgr. þar sem talað er um áhrif af sleppingu lífvera út í náttúruna.

Stjórn Landverndar vill mótmæla því að plöntur til garðræktar séu undanskildar banni við innflutningi, nema til komi leyfi Umhverfisstofnunar. Afar varhugavert er að taka þennan þátt út fyrir sviga í lögunum því plöntur sem notaðar eru í garðrækt geta hæglega sloppið út í náttúruna og mögulega orðið ágengar.

67.gr. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera

Ánægjulegt er að sjá að Umhverfisstofnun eru veitt úrræði til að takast á við ágengar tegundir. Oft er það samt svo að það eru sveitarfélög og áhugahópar sem stýra verkefnum sem lúta að upprætingu ágengra tegunda. Því væri eðlilegt að náttúruverndarnefndir hefðu þetta sama vald að fenginni umsögn fagaðila, en til að tryggja yfirsýn þá færu slíkar ákvarðanir einnig í gegnum Umhverfisstofnun. Hið minnsta ættu náttúruverndarnefndir og umhverfisverndarsamtök að hafa skýran tillögurétt um staðbundnar aðgerðir sem skyldaði Umhverfisstofnun til aðtaka þær til umfjöllunar.

XII. Kafli. Skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við þennan kafla.

XIII. Kafli. Vöktun og eftirlit

Því nýmæli í frumvarpinu að fjalla sérstaklega um vöktun er fagnað. Hér er um lykilatriði að ræða svo fylgjast megi með ástandi vistkerfa, ekki síst á friðlýstum svæðum. Þá er því einnig fagnað að fastar er kveðið á um heimildir eftirlitsaðila vegna eftirlits, sbr. 78.gr. Mikilvægt er að nauðsynlegar upplýsingar séu látnar eftirlitsaðila í té og að það sé skýrt í lögunum að sá sem eftirlit beinist að sé skyldugur til að veita upplýsingar.

XIV. Kafli. Umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum

80.gr. Umdæmislandverðir og landverðir

Mikilvægt er að huga vel að menntun og starfsskyldum þeirra sem starfa á náttúruverndarsvæðum. Starfið er margslungið og krefst þverfaglegar menntunar eða þjálfunar. Góður landvörður er ekki einungis sá sem hefur víðtæka þekkingu á náttúrunni og ferlum hennar, heldur þarf hann/hún að búa yfir góðum eiginleikum er varða samskipti við annað fólk, ekki síst heimamenn og ferðamenn. Til að undirbúa landverði fyrir þau margvíslegu störf sem þeir sinna er nauðsynlegt að auka menntun þeirra og þjálfun. Sumsstaðar erlendis ganga landverðir í gegnum háskólanám. Vert er að huga að endurskipulagningu þessa þáttar hérlendis, þar sem hingað til hafa einungis verið haldin stutt námskeið annað hvert ár til að öðlast landvarðaréttindi (auk þess sem ákveðið nám við Landbúnaðarháskóla Íslands og Háskólann á Hólum

veitir sömu réttindi). Full ástæða er til þess að huga gaumgæfilega að háskólanámi fyrir landverði, t.d. diplomanámi þar sem starfsþjálfun yfir eitt sumar yrði hluti námsins.

81.gr. Umsýsluáætlun

Ánægjulegt er að sjá að tillaga að umsýsluáætlun skuli eiga að liggja fyrir innan tólf mánaða í stað sex mánaða eins og var í drögum að frumvarpinu. Landvernd vill benda á að æskilegt væri að umsýsluáætlun eða drög að henni yrði unnin samhliða friðlýsingarferlinu. Með því ynnist tvennt, annarsvegar væri hægt að fara að vinna eftir áætluninni fljótlega eftir að friðlýsing væri komin á koppinn og hinsvegar að hagsmunaaðilar væru búnir að koma að vinnu við áætlunina og myndu vita við hverju væri að búast frá upphafi.

XV. Kafli. Þvingunarúrræði og viðurlög

91.gr. Refsiábyrgð

Í 2.mgr. segir að: „Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins við akstur eða hann telst sérlega vítaverður...“. Bent er á að orðinu „sérlega“ kann að vera ofaukið hér. Spyrja verður hvort ákvæði málsgreinarinnar gildi þá ekki ef um er að ræða vítaverðan akstur sem ekki getur talist sérlega vítaverður? Og hvernig á að greina á milli þessa tveggja?

Þá er sett fram sú hugmynd að í stað þess að sektir renni í ríkissjóð samkvæmt lagagreininni, þá renni þær í Náttúruverndarsjóð, sbr. 94.gr. frumvarpsins.

XVI. Kafli. Ýmis ákvæði

94.gr. Náttúruverndarsjóður

Því er fagnað sérstaklega að stofna beri sjóð til verndar náttúru Íslands. Landvernd leggur til að aukið verði við hlutverk sjóðsins þannig að hann megi einnig styrkja rannsóknir óháðra (þriðja) aðila vegna stórra framkvæmda sem líklegar eru að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif samkvæmt skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Flestir framkvæmdaaðilar kaupa þjónustu verkfræðistofa við gerð frummatsskýrslu og verkfræðistofur bjóða iðulega út rannsóknir vegna náttúrufars. Mikilvægt getur verið að umhverfisverndarsamtök eða aðrir óháðir aðilar hafi kost á að ráðast í rannsóknir á ákveðnum þáttum, t.d. þar sem vísindaleg óvissa er mikil, eða ef sýnt er að rannsóknir skortir til að varpa ljósi á áhrif framkvæmda á náttúruna.

Þá er lagt til að sektir, sbr. 91.gr. frumvarpsins renni í náttúruverndarsjóð í stað ríkissjóðs.

Í úthlutunarreglum sjóðsins þarf að gæta þess að umsjónaraðilum náttúruverndarsvæða sé ekki heimilt að sækja um styrki til almenns reksturs svæðanna, enda skal slíkt koma beint frá ríkissjóði eða með annarri gjaldtöku, heldur

sé hlutverk sjóðsins fyrst og fremst að styðja við ákveðin verkefni sem stuðla að náttúruvernd, umönnun og fræðslu.

97.gr. Breytingar á öðrum lögum

Tekið er sérstaklega undir breytingar sem gera skal á lögum í töluliðum 8 og 12. Þó ber að athuga að í tölulið 7 og 12 er talað um heimild eiganda eða umráðamanns eignarlands til minni háttar efnistöku til eigin nota án leyfis, nema ef um er að ræða náttúruverndarsvæði eða svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 57.gr. frumvarpsins. Hér er nauðsynlegt að skilgreina hvað felst í minni háttar efnistöku, því m.a.s. „lítil“ efnistaka úr ám getur haft mikil áhrif á framvindu árfarvegarins og komið af stað skriði setefnaflutninga og þannig haft áhrif langt út fyrir efnistökuastað.

Virðingarfyllt,
f.h. Landverndar

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar