

Minnisblað

Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til náttúruverndarlaga

Á fundi fulltrúa Náttúrufræðistofnunar Íslands með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 11. febrúar sl. var óskað eftir að Náttúrufræðistofnun tæki saman og svaraði athugasemdum, sem fram væru settar í umsögnum hinna ýmsu aðila við náttúruverndarfrumvarpið (mál nr. 429) og vörðuðu stofnunina. Jafnframt var óskað eftir að Náttúrufræðistofnun veitti upplýsingar um þann kostnaðarauka, sem hún þyrfti að bera yrði frumvarpið að lögum. Eftirfarandi eru umbeðnar upplýsingar.

Athugasemdir vegna „stjórnsýslu“ Náttúrufræðistofnunar skv. frumvarpinu

Vegagerðin telur „að ákvæði frumvarpsins felí í sér að stjórnsýsla á sviði náttúruverndar verði ýmist falin Umhverfisstofnun eða Náttúrufræðistofnun Íslands.“ Vegagerðin bendir á að almennt virðast ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir að Umhverfisstofnun sé falin hefðbundin stjórnsýsla á sviði náttúruverndarmála og sé umsagnaraðili, en í sumum tilvikum sé Náttúrufræðistofnun með stjórnsýsluna á sinni hendi. Vísað er til þess að Náttúrufræðistofnun sé falin umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og beri að gera tillögur um minjar sem setja skuli á framkvæmdaáætlun skv. B-hluta náttúruminjaskrár (sbr. 2. mgr. 34. gr. frv.). Jafnframt að Náttúrufræðistofnun veiti umsögn skv. 3. mgr. 57. gr. frv. Þegar eðlilegra væri að Umhverfisstofnun fari með það hlutverk. Vegagerðin telur að með þessu verði skörun á verkefnum og að óvissa skapist um hlutverkaskiptingu og forræði á milli þessara stofnana. Vegagerðin telur að öll stjórnsýsla, þ.á.m. allar umsagnir, verði hjá Umhverfisstofnun, en Náttúrufræðistofnun verði henni til ráðgjafar.

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Landssamband íslenskra útvegsmanna skila sameiginlegri umsögn um náttúruverndarfrumvarpið. Þar kemur m.a. fram að Samtökin hafi „miklar efasemdir um að Náttúrufræðistofnun geti verið umsagnaraðili um framkvæmdaleyfi, sbr. 57. gr.“ og benda á að „hagsmunir stofnunarinnar vegna rannsókna og síðan umsagnir um leyfisveitingar geta skarast.“

Landsvirkjun fjallar einnig um 57. gr. frumvarpsins og telur m.a. „að með því að ætla Náttúrufræðistofnun Íslands svo veigamikið hlutverk sem hér er lagt til gætu skapast árekstrar vegna rannsókna sem stofnunin kann að hafa sinnt við undirbúning viðkomandi verkefnis. Gera þarf skýran greinarmun á hlutverki stjórnsýslustofnunar og rannsóknastofnunar.“

Samband íslenskra sveitarfélaga telur óþarfa að krefjast ávallt að umsagna Náttúrufræðistofnunar og náttúruverndarnefnda sé aflað áður en leyfi er veitt til framkvæmda skv. 3. mgr. 57. gr. frumvarpsins. Vísað er til þess að það verði að ætla að afstaða þessara aðila liggja einatt fyrir á fyrri stigum máls, s.s. í tengslum við gerð skipulagsáætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.“ Bláskógabyggð tekur undir þetta sjónarmið í sinni umsögn.

Samband íslenskra sveitarfélaga bendir sérstaklega á að með því aukna stjórnsýsluhlutverki sem Náttúrufræðistofnun er ætlað sé „horfið frá þeirri stefnumótun sem Alþingi samþykkti fyrir tæpum áratug, að skilgreina Náttúrufræðistofnun sem rannsóknastofnun og láta Umhverfisstofnun eftir hlutverk stjórnsýslustofnunar á sviði náttúruverndar.“ Með því hafi stjórnsýslan á sviði umhverfismála verið einfölduð og um þá verkaskiptingu hafi ríkt ágæt sátt.

Svör við athugasemdum vegna „stjórnsýslu“ Náttúrufræðistofnunar

Hugtakið „stjórnsýsla“ má skilgreina með margvíslegum hætti, en strangt til tekið eru allar stofnanir sem stjórnsýslulög ná til „stjórnsýslustofnanir“. Með orðinu stjórnsýsla er hins vegar oftast átt við hefðbundin stjórnsýsluverkefni, svo sem eftirlit, leyfisveitingar, stjórnun og gerð og framkvæmd áætlana. Umhverfisstofnun er þannig meginstjórnsýslustofnun umhverfisráðuneytisins og annast að miklu leyti stjórnsýslu náttúruverndar og umhverfismála. Í náttúruverndarfrumvarpinu er ekki verið að leggja til breytingu á þeirri stöðu stofnunarinnar.

Rannsóknastofnanir fara ekki með hefðbundin stjórnsýsluverkefni, en nokkrar þeirra gegna þýðingarmiklu umsagna- og ráðgjafahlutverki vegna þeirra gagna, upplýsinga og þekkingar sem þær búa yfir. Þessar rannsóknastofnanir skapa tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar.

Grundvöllur náttúruverndar er skipuleg skráning náttúrunnar, mat á ástandi og vöktun lykilþátta og svæða. Ákvarðanir um aðgerðir þurfa að byggja á þessum grunni sem þarf að vera í sífelldri endurskoðun. Stjórnsýsla náttúruverndar verður að vera í nánum tengslum við rannsóknastarfið svo tryggt sé að ávallt sé byggt á áreiðanlegum upplýsingum um ástand og þróun tegunda, stofna, vistgerða og vistkerfa og um jarðmyndanir og landslag. Því er afar mikilvægt að gætt sé að góðum og virkum tengslum milli stjórnsýslustofnana og þeirra stofnana sem falið er að afla þekkingar og miðla henni. Í frumvarpinu er verið að styrkja vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku með því að fela Náttúrufræðistofnun aukið umsagnahlutverk.

Margar stofnanir á vegum ríkisins (og sveitarfélaga, sbr. náttúrustofnunar og Náttúrufræðistofnu Kópavogs) stunda rannsóknir á náttúru landsins og vöktun. Sumar þeirra starfa í tengslum við tiltekna auðlindanýtingu, svo sem Hafrannsóknastofnunin, Veiðimálastofnun og Íslenskar orkurannsóknir. Aðrar þjónusta fyrst og fremst ákveðna starfsemi eða verkefni eins og rannsóknahlutar Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins, þ.e. skógrækt og landgræðslu. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur hér ákveðna sérstöðu. Í lögum nr. 60/1992 er henni falið víðtækt og almennt hlutverk, m.a. að annast skipulega heimildasöfnun um náttúru landsins og hafa yfirlit yfir lykilþætti hennar, byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru, miðla þekkingu, m.a. með útgáfu náttúrufarskorta, og stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands.

Rannsóknastofnanir hafa margar umfangsmiklar skyldur er varða umsagnir og tillögugerð, sbr. t.d. kafla 22.5 *Umsagnir, tillögur og álitsgerðir* í Hvítbókinni (bls. 400 – 402). Á sviði náttúruverndarmála má sérstaklega nefna Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun auk Náttúrufræðistofnunar. Vilji menn kalla umsagnir og tillögugerð stjórnsýslu þá hafa þessar stofnanir gengt stjórnsýsluhlutverki um langt árabíl skv. lögum og á því verður ekki breyting með þessu frumvarpi.

Varðandi athugasemdir fyrrnefndra aðila er varða 57. gr. sérstaklega

Í skýringum við 57. gr. segir m.a.: „Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum er Umhverfisstofnun umsagnaraðili ásamt náttúruverndarnefnd. Rökin fyrir því að færa umsagnarhlutverkið frá Umhverfisstofnun til Náttúrufræðistofnunar Íslands tengist skýrari verkaskiptingu þessara stofnana samkvæmt frumvarpinu og þeirri áherslu sem lögð er á vísindalegan

grundvöll ákvörðunartöku. Umsögn samkvæmt 57. gr. lýtur ekki síst að verndargildi þess tiltekna svæðis sem til greina kemur að raska og því eðlilegra að umsagnar sé leitað frá þeirri stofnun sem hefur sérþekkingu á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins.“ Hér er sem sagt verið að styrkja grundvöll ákvarðana með því að færa umsagnarhlutverkið til þeirrar stofnunar sem býr yfir þeim gögnum og sérþekkingu sem þarf til að taka faglega afstöðu til máls. Með þessari breytingu verður hvorki skörun á verkefnum né hætta á að óvissa skapist um hlutverkaskiptingu stofnana eins og Vegagerðin segir.

Samband íslenskra sveitarfélaga og Bláskógabyggð telja óþarfa að krefjast ávallt að umsagna Náttúrufræðistofnunar og náttúruverndarnefnda sé aflað áður en leyfi er veitt til framkvæmda skv. 3. mgr. 57. gr. frumvarpsins. Vísað er til þess að það verði að ætla að afstaða þessara aðila liggja einatt fyrir á fyrri stigum máls, s.s. í tengslum við gerð skipulagsáætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Svarið er að í fyrsta lagi eru ekki allar framkvæmdir sem falla undir greinina háðar mati á umhverfisáhrifum og oft er þeirra ekki getið í skipulagsáætlunum. Í öðru lagi þá hefur Náttúrufræðistofnun hvorki lögbundið umsagnahlutverk við gerð skipulagsáætlana né mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í þriðja lagi þá er kveðið á um í 57. gr. að ef staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag er til þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir (þar á meðal frá Náttúrufræðistofnun) þá þurfi ekki að leita eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar og náttúruverndarnefnda.

Samtök atvinnulífsins ofl. og Landsvirkjun telja hættu á að hagsmunir Náttúrufræðistofnunar vegna rannsókna og umsagnahlutverkið geti skarast. Svarið er að þessi hætta er ekki fyrir hendi. Náttúrufræðistofnun hefur vissulega komið að rannsóknum sem tengjast slíkum framkvæmdum sem um ræðir, en í dag er slík aðkoma orðin undantekning og stofnunin ekki háð slíkum verkefnum á neinn hátt. Þvert á móti hefur stefnan verið að draga úr þeim til að geta betur sinnt lögboðnu hlutverki við að skapa gögn og upplýsingar, sem eru aðgengileg öllum sem á þurfa að halda og án greiðslu. Náttúrufræðistofnun er vönd að virðingu sinni og mun gæta þess að aldrei verði um hagsmunaárekstra að ræða. Framkvæmdaaðilar geta núorðið leitað til margra annarra aðila en Náttúrufræðistofnunar vegna rannsókna, t.d. náttúrustofa og einkafyrirtækja og gera það, sbr. t.d. flestar slíkar rannsóknir Vegagerðarinnar.

Áætlaðurviðbótar kostnaður Náttúrufræðistofnunar skv. frumvarpinu

Samkvæmt drögum að frumvarpi til heildstæðra nýrra laga um náttúruvernd mun Náttúrufræðistofnun fá aukið hlutverk í framkvæmd náttúruverndarmála frá því sem hún hefur skv. gildandi lögum. Eftirfarandi eru helstu verkefni skv. frumvarpinu, en sum þeirra skarast við verkefni sem fyrir eru á stofnuninni:

1. Skráning náttúruminja og mat á verndargildi þeirra (13. gr. +)
2. Umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og gerð tillagna um nýskráningar í hann (34. gr.).
3. Gerð tillagna um minjar á framkvæmdaáætlun, B-hluta náttúruminjaskrár (34. gr.)
4. Aukið vöktunarhlutverk (74. og 81. gr.)
5. Aukið umsagnarhlutverk (37., 41., 44., 57., 59., 60., 62. Og 63. gr. og um leyfi skv. lögum um auðlindir hafsbotsins nr. 73/1990)

6. Gerð tillagna um friðun vistkerfa, vistgerða eða tegunda sem hnignar skyndilega þegar sérstakar aðstæður skapast (58. gr.)
7. Gerð tillagna um vernd steinda (62. gr.)
8. Skipun fulltrúa í sérfræðinganefnd um framandi tegundir

Náttúrufræðistofnun telur að viðbótarkostnaður vegna þessara nýju verkefna verði um 30 m. kr. árlega eigi stofnunin að sinna þeim með fullnægjandi hætti. Auk þess gæti verið um að ræða stofnkostnað (eingreiðsla) að upphæð 5 – 6 m. kr. Í kostnaðarmati sem fylgir frumvarpinu er þessi árlegi kostnaður metinn á 9 m. kr., en ekki hefur tillit verið tekið til þess að Umhverfisstofnun mun losna við útgjöld við flutning verkefna frá stofnuninni til Náttúrufræðistofnunar (t.d. umsón með náttúruminjaskrá).

Frumvarpið gerir ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun beri ábyrgð á vöktun lykilþátta í íslenskri náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Stofnuninni ber að vinna heildstæða áætlun um vöktunina og skipuleggja framkvæmd hennar. Náttúrufræðistofnun getur haft samstarf við aðra aðila um vöktun eða falið hæfum aðilum að annast tiltekna þætti hennar.

Náttúrufræðistofnun telur raunhæft að ljúka gerð heildstæðrar vöktunaráætlunar um lykilþætti íslenskrar náttúru skv. 74. gr. frumvarpsins og skipuleggja framkvæmd hennar fyrir árslok 2015 án mikils kostnaðar. Erfitt er hins vegar á þessu stigi að meta kostnað við vöktunina sjálfa þegar einstökum verkefnum verður hrint í framkvæmd, sem verður væntanlega í áföngum á tímabilinu 2014 – 2020. Ákvarðanir þar að lútandi verða sjálfstætt viðfangsefni ráðuneyta og Alþingis.