

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 143/539**  
**komudagur 5.12.2013**



Nefndasvið Alþingis, umhverfis- og  
samgöngunefnd  
Kristjana Benediktsdóttir  
Austurstræti 8 - 10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 5. desember 2013  
Tilvísun: 2010120019  
SE/BH  
Tölvupóstur 25.11.2013

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd nr. 60/2013, 167. mál, 143. löggjafarþing.**

Með tölvubréfi dags. 25. nóvember sl. er Vegagerðinni um frumvarp til laga um brottfall laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Er þess farið á leit að umsögn berist eigi síðar en 6. desember n.k.

Vegagerðinni gafst kostur á að koma að athugasemdum við frumvarp sem varð að umræddum lögum og lagt var fram á 141. löggjafarþingi, 429. mál. Með umsögn dags. 12. febrúar 2013 lagði Vegagerðin til að frumvarpið yrði endurskoðað í grundvallaratriðum en lagðist að öðrum kosti gegn samþykkt þess. Vegagerðin áréttar efni umræddrar umsagnar sem fylgir hér með sem fylgiskjal.

Athugasemdir Vegagerðarinnar beindust almennt að þeirri stefnu frumvarpsins að stórauka heimildir umhverfisráðherra til að banna eða takmarka mannvirkjagerð með einhliða ákvörðunum á kostnað áhrifa kjörinna fulltrúa Alþingis, sveitarfélaga sem og hagsmunaaðila sem ákvarðanir gætu snert. Ekki væri gætt nægilegs jafnvægis á milli verndarhagsmuna annars vegar og landnotkunar hins vegar, þ.á.m. í tengslum við aukið umferðaröryggi og hagsmuni íbúa, ekki síst í hinum dreifðari byggðum landsins, af bættum samgöngum.

Vegagerðin lagði einnig til að ákvæði frumvarpsins um stjórnsýslu náttúruverndarmála yrðu endurskoðuð með það að markmiði að einfalda og skýra ferlið. Var í því sambandi sérstaklega bent á nauðsyn þess að skýra verkaskiptingu á milli Umhverfisstofnunar og Náttúrfræðistofnunar.

Vegagerðin gerði auk þess athugasemdir og breytingartillögur við 5., 26., 33., 53., 57. og 68. gr. frumvarpsins. Lagt var til að ákvæði VI. kafla frumvarpsins um náttúruminjaskrá yrðu gagnert endurskoðuð. Athugasemdir Vegagerðarinnar sneru ekki síst að þeirri stefnu frumvarpsins að mæla í auknum mæli fyrir um bann við röskun tiltekinn náttúruyfyrirbæra nema í þröngum undantekningartilvikum í stað þess að byggja á þeirri almennu reglu sem einkennir ákvæði gildandi laga að forðast skuli eins og kostur er röskun þeirra. Lagt var til að framkvæmdir sem hafa í för með sér röskun verði ávallt háðar framkvæmdaleyfi og eftir atvikum mati á umhverfisáhrifum, leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og við leyfisveitingu taka tillit til verndargildis annars vegar og mikilvægis framkvæmda hins vegar.

Einnig gerði Vegagerðin athugasemdir við skilgreiningu og afmörkun sérstakrar verndar, og má þar sem dæmi nefna að votlendi allt niður í 1 ha. að stærð skuli njóta sérstakrar verndar að lögum.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða er Vegagerðin fylgjandi þeirri stefnu frumvarpsins að lög um náttúruvernd nr. 60/2013 komi ekki óbreytt til framkvæmda og er því fylgjandi frumvarpinu.

Virðingarfyllt,



Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.

Fylgiskjal: Fyrri umsögn Vegagerðarinnar dags. 12.02.2013.



Nefndasvið Alþingis  
Kristjana Benediktsdóttir  
Austurstræti 8 - 10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. febrúar 2013  
Tilvísun: 2010120019  
SE/BH  
Tölvupóstur dags.17.01.2013.

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 429. mál, 141. löggjafarþing.**

Með bréfi dags. 17. janúar sl. er óskað umsagnar Vegagerðarinnar um frumvarp til laga um náttúruvernd. Vegagerðinni gafst kostur á að koma að athugasemdum við drög að frumvarpinu þegar það var á vinnslustigi og hefur verið tekið af þeim að nokkru leyti við endanlega gerð frumvarpsins. Engu að síður telur Vegagerðin óhjákvæmilegt að gera athugasemdir við frumvarpið og leggur til að það verði endurskoðað í grundvallaratriðum en leggst gegn samþykkt þess að öðrum kosti.

#### **Almennt.**

Vegagerðin hefur umferðaröryggi að leiðarljósi við undirbúning og lagningu nýrra vega sem og við úttektir á vegum sem þegar hafa verið teknir í notkun. Íslenska ríkið hefur innleitt tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2008/96/EB um öryggisstjórnun vegamannvirkja með reglugerð nr. 866/2011 um öryggisstjórnun vegamannvirkja. Samkvæmt henni skal Vegagerðin láta fara fram umferðaröryggismat við undirbúning framkvæmda á vegum sem eru hluti af samevrópska vegakerfinu. Vegagerðin telur ástæðu til að benda á að sú stefnumörkin sem fram kemur í frumvarpinu er til þess fallin að draga úr möguleikum til úrbóta á sviði umferðaröryggismála og vinnur þannig gegn markmiðum tilskipunarinnar og stefnu íslenskra stjórnvalda um aukið umferðaröryggi.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra umhverfismála fái víðtækar heimildir til að banna eða takmarka mannvirkjagerð og aðra landnotkun með einhliða ákvörðunum. Ekki verður hjá því komist að benda á að mikið vald er falið ráðherra og undirstofnunum í þessu efni á kostnað kjörinna fulltrúa Alþingis, sveitarfélaga og annarra sem ákvarðanir geta varðað. Hætt er við að svo einhliða nálgun kunni að draga úr líkum á að sátt takist í viðkvæmum málum þar sem takast á verndarhagsmunir annars vegar og hins vegar hagsmunir af því að heimilt sé að nýta land til mannvirkjagerðar innan skynsamlegra marka, þ.á.m. hagsmunir íbúa í hinum dreifðari byggðum landsins af bættum samgöngum, hagsmunir ferðaþjónustu o.fl.

Almennar athugasemdir er varða stjórnsýslu skv. frumvarpinu.

Vegagerðin vekur athygli á því að ákvæði frumvarpsins fela í sér að stjórnsýsla á sviði náttúruverndar verði ýmist falin Umhverfisstofnun eða Náttúrufræðistofnun Íslands.

Almennt virðast ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir því að Umhverfisstofnun sé falin hefðbundin stjórnsýsla á sviði náttúruverndarmála og er umsagnaraðili en í sumum tilvikum er Náttúrufræðistofnun með stjórnsýsluna á sinni hendi. Þannig er Náttúrufræðistofnun Íslands falin umsjón C-hluta náttúruminjaskrár og gerð tillögu um minjar sem setja skuli á framkvæmdaáætlun skv. B-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 34. gr. frumvarpsins. Umhverfisstofnun annast hins vegar málsmeðferð um tillögurnar sem og umfjöllun um nýskráningar, sbr. 36. gr. Í sumum tilvikum er gert ráð fyrir að bæði Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun séu umsagnaraðilar, sbr. t.d. ákvæði 44. gr. Þetta fyrirkomulag er að mati Vegagerðarinnar til þess fallið að flækja stjórnsýslu á sviði náttúruverndar frekar en að skýra hlutverkaskipan eins og þó virðist að stefnt með frumvarpsdrögunum. Til einföldunar og skýringar væri ef Umhverfisstofnun yrði í megindráttum falin stjórnsýsluverkefni, s.s. málsmeðferð vegna náttúruminjaskrár, friðlýsinga, leyfisveitinga, eftirlit og umsagnir en Náttúrufræðistofnun færi fyrst og fremst með faglega og vísindalega ráðgjöf á sviði náttúruverndarmála. Vegagerðin leggur til gagngera endurskoðun á ákvæðum frumvarpsins með þetta að leiðarljósi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

#### 5. gr. Skilgreiningar.

**26. liður, Þéttbýli.** Tillaga frumvarpshöfunda er að þéttbýli sé skilgreint ýmist sem svæði afmarkað með sérstökum merkjum eða þéttbýli eins og það er skilgreint skv. ákvæðum skipulagslaga. Virðist gert ráð fyrir að það sé valkvætt án þess að ljóst sé hvenær hvor skilgreiningin eigi við og skera athugasemdir í greinargerð ekki úr um það.

Vegagerðin bendir á að við ákvarðanir er tengjast landnotkun, s.s. friðlýsingu, tengist stjórnsýslulega ákvæðum skipulagslaga varðandi landnotkun og því mikilvægt að gæta samræmis milli þeirra lagabálka sem fjalla um umhverfis- og skipulagsmál. Ennfremur skal á það bent, að uppsetning auglýsinga er háð viðeigandi leyfi viðkomandi sveitarfélags sem fer með leyfisveitingar vegna mannvirkjagerðar. Einnig er kveðið á um heimild skipulagsyfyrvalda sveitarfélags til að ákvarða mörk þéttbýlis í aðalskipulagi. Samræmi milli skipulagslaga og náttúruverndarlaga hvað varðar hugtakið *þéttbýli* verður því að mati Vegagerðarinnar að teljast nærtækasti kosturinn og því lagt til að miðað verði við skilgreiningu skipulagslaga.

Hugtakið *þéttbýli* er skilgreint í 2. gr. Skipulagslaga nr. 123/2010, 24. lið, sem hér segir:

*Þéttbýli:* Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.

Með hliðsjón af framangreindu er lögð til eftirfarandi breyting á 5. gr. frumvarpsins:

*26. liður orðist svo: "Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra, eða önnur afmörkun sem fram kemur í aðalskipulagi sveitarfélags."*

### 33. gr. Náttúruminjaskrá.

Eins og vikið er að í almennum athugasemdum miða frumvarpsdrögin að samþjöppun valds þegar kemur að stefnumarkandi ákvörðunum er varða friðun og friðlýsingar. Í 33. gr. er lagt til að gerð náttúruverndaráætlunar verði alfarið tekin úr höndum Alþingis en stefnumörkun og ákvarðanatáka um friðun og friðlýsingar verði háð mati ráðherra hverju sinni, þó að teknu tilliti til markmiðsákvæða 2. og 3. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 33. gr. verður náttúruminjaskrá skipt í þrennt, í A-hluta verði skrá yfir friðlýsingar, í B-hluta verði skrá yfir náttúruminjar sem ákveðið hafi verið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun næstu fimm ár og í C-hluta skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friða eða friðlýsa. Loks skal birta í náttúruminjaskrá yfirlitskort sem sýna staðsetningu þeirra náttúruminja sem njóta verndar skv. 57. gr. en í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að sömu reglur gildi í meginatriðum um vernd skv. C-hluta og sérstaka vernd skv. 57. gr.

Vegagerðin bendir á að náttúruminjaskrá hefur viðtæk áhrif á stefnumörkun um landnotkun og landnýtingu og hlýtur að vekja furðu að ætlunin sé að þrengja aðkomu að gerð skrárinnar og veita ráðherra svo viðtækar heimildir sem raun ber vitni til þess einhliða að stýra nytjum landsins. Eðlilegra væri að Alþingi kæmi að slíkri stefnumótun eins og raunin hefur verið varðandi náttúruverndaráætlun sbr. 65. gr. gildandi náttúruverndarlaga. Ennfremur hlýtur að vakna sú spurning hvort sniðganga eigi með öllu sveitarstjórnarstigið þegar kemur að afdrifaríkum ákvörðunum sem fela í sér mikið inngríp í skipulagsvald þeirra. Loks er um að ræða ákvarðanir sem snerta landeigendur og því mikilvægt að grundvöllur ákvarðana sé skýr.

Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. er ráðherra heimilað að birta hvenær sem er ákvarðanir um nýskráningu náttúruminja á náttúruminjaskrá og ákvarðanir um friðlýsingu og friðun. Í 37. gr. er réttaráhrifum skráningar minja á náttúruminjaskrá lýst og kemur fram að miklar takmarkanir á landnotkun kunna að fylgja slíkri skráningu auk þess sem ráðherra er fengið einhliða vald til að banna framkvæmdir í 5 - 7 ár á grundvelli skráningar á B-hluta náttúruminjaskrár. Ekki er greinarmunur gerður á því hvort um sé að ræða brýn verkefni þar sem nauðsyn krefur að fara fram hjá þeirri málsmeðferð sem fylgir friðlýsingu náttúruminja en gert ráð fyrir að ráðherra geti að því er virðist beitt valdheimildum sínum án þess að í öllum tilvikum sé skýrt kveðið á um eðlilegt samráð við aðra aðila sem málið varðar, s.s. landeigendur og viðkomandi skipulagsyfirvöld. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er þó tekið fram það sjálfsgæta að gæta eigi ákvæða stjórnsýslulaga gagnvart landeigendum sem kunna að verða fyrir skerðingum á eignarréttindum en ekki minnst á samráð við aðra aðila, s.s. opinbera aðila, sem hagsmuna eiga að gæta.

Verði farið fram með frumvarpið í þeirri mynd sem nú liggur fyrir er ljóst að misræmi verður á milli þess hvernig staðið er að gerð áætlana á sviði landnotkunar, s.s. landsskipulags, rammaáætlunar, samgönguáætlunar o.fl. annars vegar, og áætlanagerðar á sviði náttúruverndar hins vegar. Á meðan önnur áætlanagerð fer fram með aðkomu Alþingis er áherslan í frumvarpsdrögunum á einhliða ákvarðanir ráðherra. Nauðsynlegt er að samræmis sé gætt á sviði áætlanagerðar sem varðar landnotkun og auðlindanýtingu ef forðast á misræmi og árekstra milli einstakra áætlana.

Vegagerðin bendir einnig á að ákvæði 35. gr. frumvarpsdraganna eru ekki alls kostar skýr og skilmerkileg með tilliti til þeirra atriða sem ráða eiga vali á minjum á náttúruminjaskrá auk þess sem þar skortir nánari ákvæði um hvaða upplýsingar eiga að koma fram í náttúruminjaskrá um minjarnar. Í 66. gr. gildandi náttúruverndarlaga er að mati Vegagerðarinnar að finna greinarbætra yfirlit yfir efnisatriði náttúruminjaskrár. Þar er nánar tilgreint en fram kemur í 35. gr. hvaða atriði eiga einkum að hafa þýðingu við færslu minja á náttúruminjaskrá. Þar kemur einnig fram að lýsa skuli sérkennum minja og þýðingu þeirra í náttúru landsins.

Með vísan til framangreinds er lagt til að gagngerar breytingar verði gerðar á VI. kafla frumvarpsins um náttúruminjaskrá þar sem eftirfarandi efnisatriði verði lögð til grundvallar:

1. Ráðherra leggi á fimm ára fresti fyrir Alþingi tillögu að þingsályktun um náttúruminjaskrá. Alþingi fjalli um tillöguna og gefi út þingsályktun um náttúruminjaskrá.
2. Kveðið verði á um samráð við fulltrúa sveitarfélaga og hagsmunaaðila við gerð tillögu að náttúruminjaskrá. Ekki nægir að gefa einungis sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum kost á að koma með ábendingar og heimila að leitað sé til annarra aðila, sbr. orðalag 2. mgr. 34. gr.
3. Réttaráhrifum náttúruminjaskrár verði sett eðlileg takmörk þannig að gætt sé meðalhófs þegar kemur að úrræðum eins og banni og takmörkunum við framkvæmdum og annarri landnotkun.
4. Lagt er til að öll stjórnsýsla, þ.á.m. vegna náttúruminjaskrár, verði hjá einni stofnun og þá virðist eðlilegast að Umhverfisstofnun hafi það hlutverk, en Náttúrufræðistofnun verði Umhverfisstofnun til ráðgjafar.
5. Lagt er til að réttaráhrif náttúruminjaskrár verði miðuð við það að forðast skuli eins og kostur er að raska verndargildi svæða sem fallið geta undir náttúruminjaskrá. Ekki geti gengið upp að veita ráðherra einhliða heimild til að banna framkvæmdir fyrirvaralítið með því einu að láta birta tilkynningu um viðbót við náttúruminjaskrá.
6. Endurskoðuð verði ákvæði 35. gr. um efni náttúruminjaskrár og þá m.a. horft til ákvæða gildandi laga um náttúruverndaráætlun.

### **53. gr. Starfsemi og framkvæmdir utan friðlýsts svæðis.**

Vegagerðin gerir athugasemdir við efni ákvæða 53. gr. frumvarpsins sem varða möguleg áhrif framkvæmda utan friðlýsts svæðis á hið friðlýsta svæði. Orðalag ákvæðisins er matskennt og skapar því óþarfa óvissu um heimildir til landnotkunar á svæðum sem eru í nágrenni friðlýstra svæða. Vegagerðin telur ótækt að því sé haldið alveg opnu hve langt megi teygja áhrif friðlýstra svæða út fyrir skilgreind mörk á grundvelli matskenndra sjónarmiða. Eðlilegra og skýrara væri að gera ráð fyrir því við afmörkun friðlýsts svæðis að því sé ætlað það rými að ekki skapist hætta á því að verndargildi þess rými vegna landnotkunar sem eðlilegt er að gera ráð fyrir á aðliggjandi svæðum.

Með vísan til framangreinds er lögð til eftirfarandi breytingartillaga:

*"Ákvæði 53. gr. frumvarpsins falli brott."*

## **57. gr. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðmyndana.**

### **1) Almenn:**

Tillagan er að mestu hliðstæð tillögu að breytingu á 37. gr. gildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um sérstaka vernd tiltekinna náttúruvirkja, sem fram kom á 140. löggjafarþingi, 231. mál, en þó eru gerðar nokkrar breytingar.

Vegagerðin hefur bent á að þær breytingar sem ráðgerðar eru geti verið til þess fallnar að torvelda æskilegar umbætur á þjóðvegakerfinu verði þess ekki gætt jafnframt að unnt sé að víkja frá vernd í þágu almannahagsmuna. Vegagerðin leggur áherslu á að gætt verði að jafnvægi milli umferðaröryggis annars vegar og verndar náttúru hins vegar.

Vegagerðin bendir einnig á að ekki er endilega falin í því vernd fyrir náttúru og umhverfi að flækja málsmeðferð vegna smærri framkvæmda sem í eðli sínu geta ekki haft veruleg áhrif á umhverfi og náttúru. Vegagerðin bendir á að athuganir og rannsóknir sem gera þarf í tengslum við ákvörðun um matskyldu framkvæmda geta í einhverjum tilvikum kostað milljónir og ef ráðast þarf í mat á umhverfisáhrifum hleypur kostnaður á tugum milljóna króna.

Breytingar þær sem lagðar eru til samkvæmt frumvarpinu geta haft þær afleiðingar að kanna þurfi matskyldu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum vegna minniháttar verkefna á þjóðvegakerfinu, s.s. breikkana innan vegsvæðis sem telst 30 m frá miðlínu stofnvega í hvora átt. Verkefni sem fyrirfram eru ólíkleg til að hafa meiriháttar umhverfisáhrif í för með sér gætu þurft óþarflega íþyngjandi málsmeðferð. Bent skal á að verulegur kostnaðarauki kann að hljóta af því án sýnilegs ávinnings fyrir náttúru og umhverfi.

Lögð er til aukin vernd þeirra náttúruvirkja sem hér um ræðir sem í ýmsum tilvikum kann að eiga rétt á sér en gæti í öðrum tilvikum talist ofaukið. Einungis brýn nauðsyn getur réttlætt röskun þeirra og skilyrði að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi, eins og það er orðað. Ber leyfisveitanda að rökstyðja sérstaklega slíka röskun ef ætlunin er að leyfa hana gegn andstöðu umsagnaraðila. Ef ætlunin er að auka svo vernd þeirra náttúruvirkja sem hér um ræðir yrði að mati Vegagerðarinnar að huga sérstaklega að afmörkun þeirra til að ekki verði gengið svo langt að verndun náttúruvirkjanna hindri að unnt verði að leggja þjóðvegi í samræmi við lög og reglur sem m.a. tryggja öryggi vegfarenda.

Einnig eru í frumvarpinu gerðar breytingar á skilgreiningu þeirra náttúruvirkja sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. núgildandi laga. Gerðar eru breytingar á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða. Ennfremur bætist við nýr verndarflokkur, birkiskógar og leifar þeirra. Báðir þessir þættir geta haft afgerandi áhrif á framkvæmdir Vegagerðarinnar með því að takmarka það svigrúm sem fyrir hendi er til að bæta legu vega með tilliti til öryggis vegfarenda. Vegagerðin telur þessar breytingar óheppilegar að mörgu leyti og gerir því breytingatillögur við þær eins og nánar er gerð grein fyrir hér að neðan.

## **2) Votlendi, sjávarfitjar og leirur, a. liður 1 .mgr. 57. gr.:**

Vegagerðin forðast röskun votlendis sé þess nokkur kostur. Bæði vegna þess að votlendi er almennt óheppilegt vegstæði sem og vegna náttúruverndarsjónarmiða. Vegagerðin færir votlendisbókhald sem sjá má í umhverfisskýrslu stofnunarinnar. Frá aldamótum hefur Vegagerðin raskað um 280 hekturum votlendis en endurheimt rúmlega 300 hektara til mótvægis. Vegagerðin telur ástæðu til að benda á að ekki eru nein dæmi nefnd í frumvarpsdrögunum því til stuðnings að núgildandi ákvæði um vernd votlendissvæða séu ófullnægjandi.

Með frumvarpinu er lagt til að stærðarmörk votlendissvæða breytist úr 3 ha í 1 ha og segir í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu að með því færist verndin úr um 60% óraskaðs votlendis í um 95% þess. Þrengri heimild til að raska votlendi getur haft í för með sér verulegar takmarkanir á úrbótum á vegakerfi þjóðarinnar. Vegagerðin bendir á að verði stærðarmörk færð svo langt niður má reikna með að minniháttar lagfæringar á þjóðvegakerfinu þurfi sérstaka skoðun og leyfis- og umsagnarferli með tilheyrandi töfum og kostnaði. Ávinningur af því fyrir umhverfi og náttúru yrði hins vegar lítill. Vegagerðin leggur því til breytingar á þessu ákvæði frumvarpsins.

Annars vegar er lagt til að óbreytt verði frá gildandi lögum stærðarmörk fyrir votlendi. Ekki hefur að mati Vegagerðarinnar verið rökstudd nauðsyn fyrir því að fella 1 ha votlendi undir sérstaka vernd en það mun leiða til kostnaðarauka og tefja eða mögulega hindra minniháttar lagfæringar vega sem geta stórauikið umferðaröryggi.

Nefna má að minniháttar lagfæring við hlið vegar er oft nægjanleg til bjargar mannlífum ef bifreið hafnar utan vegar en slík aðgerð t.d. gæti auðveldlega haft í för með sér röskun á votlendi sem er 1 ha. að stærð.

Hins vegar er lagt til að sömu stærðarmörk verði sett á sérstaka vernd sjávarfitja og leira og eru varðandi votlendi. Ekki verður fallist á að hvaða minniháttar röskun sjávarfitja og leira eigi að kalla á kostnaðarsama málsmeðferð. Einhver mörk verði að setja verndinni með tilliti til annarra almannahagsmuna, s.s. öryggis vegfarenda. Mjög mikilvægt er að tryggja að heimila megi röskun á votlendi, leirum og sjávarfitjum þegar að almannahagsmunir á sviði samgangna krefjast. Slík heimild yrði veitt með framkvæmdaleyfi sveitarfélags sem gæti sett skilyrði um viðeigandi mótvægisáðgerðir, s.s. endurheimt votlendis. Vegagerðin hefur brugðist við með endurheimt sama magns af votlendi og raska þarf vegna framkvæmda og lotið skilyrðum þar að lútandi.

Með því að halda óbreyttum stærðarmörkum yrði unnt að komast hjá óþarfa umsagnarferli sem og viðbótar vinnu við könnun á skyldu til að láta fara fram mat á umhverfisáhrifum sem fyrirsjáanlega yki að óþörfu kostnað við undirbúning smærri framkvæmda án ávinnings fyrir umhverfið.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 3. gr. frumvarpsins varðandi vernd votlendis, stöðuvatna, sjávarfitja og leira, b. lið 1. mgr. 37. gr. laganna:



*"b. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, stöðuvötn og tjarnir, sjávarfitjar og leirur, 3 ha. að flatarmáli eða stærri,"*

**3) Birkiskógar, b. - liður 1. mgr. 57. gr.:**

Birkiskógarnir eru felldir undir sérstaka vernd skv. lögnum óháð gerð og án stærðarmarka sem verður að telja óheppilega framsetningu. Nauðsynlegt er að takmarka sérstaka vernd við tiltekið flatarmál birkiskógar. Einnig væri æskilegt að miða við tiltekna hæð trjáa og þéttleika skógar. Lagt er til að miðað verði við sömu stærðarmörk að þessu leyti og vegna votlendis, eða 3 ha.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 3. gr. frumvarpsins varðandi vernd birkiskóga, ákvæði sem verði e. liður 1. mgr. 37. gr. laganna:

*„c. birkiskógar, 3 ha að flatarmáli eða stærri,.....sem og leifar slíkra skóga.“*

Vegagerðin vill þó benda á að nánari skilgreiningu á því hvað átt er við með *"leifum birkiskóga"* vantar í frumvarpsdrögin og hvert verndargildi þeirra er. Það skapar óvissu um hvenær vernd á við og hvenær ekki. Bæta þyrfti úr því ef sérstök vernd á að ná yfir leifar birkiskóga.

Vegagerðin bendir einnig á að þörf er á skilgreiningu, stærðarmörkum eða öðrum nothæfum viðmiðum varðandi sérstaka vernd eldhrauna en gerir að svo stöddu ekki tillögu þar að lútandi.

**4) Fossar og umhverfi þeirra, b. - liður 2. mgr. 57. gr.:**

Vegagerðin hefur við vinnslu frumvarpsins bent á að skilgreina ætti stærðarmörk fossa og gerði þá tillögu að miða bæri við fossa með a.m.k. 4 m fallhæð og tiltekið meðalrennsli. Verndin ætti einnig að ná til nánasta umhverfis fossa sem gæti t.d. náð til 20 - 30 m ríðis frá fossbrún. Í frumvarpinu er lagt til að allir fossar, án frekari skilgreiningar, og svæði í 200 m ríðis frá fossbrún, njóti sérstakrar verndar.

Ekki er að sjá neinn rökstuðning eða frekari skýringar í frumvarpinu á því hvers vegna sérstök vernd á að ná til umhverfis fossa í 200 m ríðis frá fossbrún. Afleiðingin gæti hins vegar orðið verulegar takmarkanir á framkvæmdum til að auka öryggi vegfarenda þar sem náttúrulegar aðstæður gefa ekki alltaf svigrúm til að hægt sé að vera utan tilgreindra marka. Ennfremur má benda á að tillagan leiðir til þess að takmarkanir verða á möguleikum til að auka öryggi ferðamanna við fossa þar sem allar aðgerðir til að bæta aðgengi yrðu takmarkaðar. Vegagerðin leggst því gegn tillögunni og telur hana illa ígrundaða. Ef talið er nauðsynlegt að setja sérstaka vernd á nánasta umhverfi fossa er lagt til að þau miðist við 25 m ríðis frá fossbrún sem gæti talist nánasta umhverfi.

Eftirfarandi breyting er því lögð til á 57. gr. frumvarpsins varðandi vernd fossa, ákvæði sem verði b. liður 2. mgr. 57. gr.:

„b. fossar með a.m.k. 4 m fallhæð og meðalrennsli 1 m<sup>3</sup>/sek, og umhverfi þeirra í allt að 25 m rás frá fossbrún.“

### 5) 3. mgr. 57. gr.:

Vegagerðin ítrekar almennar athugasemdir hér að ofan varðandi mikilvægi þess að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmuna, annars vegar náttúruverndar og hins vegar annarra almanna hagsmuna, s.s. lífs og heilsu vegfarenda.

Í 3. mgr. 57. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt til framkvæmda sem raska náttúruvirkum sem njóta sérstakrar verndar, og auk þess Skógræktar ríkisins ef um birkiskóga er að ræða. Vegagerðin telur eðlilegra að Umhverfisstofnun fari með þetta hlutverk í ljósi þess að stofnunin hefur það hlutverk skv. 6. gr. náttúruverndarlaga að hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Óheppilegt er og getur valdið vandkvæðum og misræmi í framkvæmd ef skörun verður á verkefnum að þessu leyti og óvissa skapast um hlutverkaskiptingu og forræði milli þessara stofnana.

Samkvæmt 3. mgr. 57. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að óheimilt verði að raska náttúruvirkum sem njóta verndar **nema að brýna nauðsyn beri til og aðrir kostir eru ekki fyrir hendi**. Skýlt verði að afla framkvæmdaleyfis eða byggingarleyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á þeim. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega hugað að verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Vegagerðin bendir á að huga verður einnig að því við leyfisveitingu hvort almannahagsmunir krefji að umræddum fyrirbærum verði raskað.

Sem dæmi má nefna að sums staðar getur hagað svo til að vegasambandi verði ekki með góðu móti komið á nema með röskun umræddra fyrirbæra. Framfarir í samgöngum eru oft háðar framkvæmdum sem fela í sér röskun umræddra náttúruvirkbæra.

Með vísan til framangreinds leggur Vegagerðin til eftirfarandi breytingu á orðalagi 3. mgr. 57. gr. frumvarpsdraganna:

3. mgr. 57. gr. orðist svo:

„Forðast skal eins og kostur er að raska náttúruvirkum sem talin eru upp í 1. mgr. Skýlt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar. Við mat á leyfisumsókn skal annars vegar huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu umhverfi og hins vegar að mikilvægi þeirra framkvæmda sem umsókn varðar.“

### 68. gr. Gerð skipulagsáætlana.

Í samræmi við framangreindar athugasemdir varðandi einföldun í stjórnsýslu með tilliti til fjölda umsagnaraðila er það tillaga Vegagerðarinnar, að ein stofnun fari með stjórnsýslu á þessu sviði af hálfu ríkisins.

Með tilliti til þeirra verkefna sem Umhverfisstofnun eru falin er lagt til að sú stofnun verði umsagnaraðili við gerð deiliskipulags og við álit á umhverfisáhrifum á náttúruverndarsvæðum. Hlutverk Náttúrufræðistofnunar verði að vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar við úrvinnslu erinda skv. greininni.

Vegagerðin bendir á að sú staða hefur komið upp að misræmi hefur skapast á milli umsagna þegar fleiri en ein stofnun hefur haft það hlutverk að gefa umsögn. Óheppilegt er að ekki sé ljóst hvaða stofnun fari með forræði á stjórnsýslu á þessu sviði. Hætta er á óvissu með tilliti til þess hvernig skipulagsyfirvöld eiga að bregðast við mismunandi umsögnum sem kunna að koma frá þessum stofnunum.

Í samræmi við framangreindar athugasemdir varðandi réttaráhrif náttúruminjaskrár er lagt til að 3. mgr. 68. gr. verði felld á brott.

Er því lögð til eftirfarandi breyting á 2. og 3. mgr. 68. gr. frumvarpsins:

*Í 2. mgr. 68. gr. frumvarpsins falli niður ", Náttúrufræðistofnunar Íslands"*

*3. mgr. 68. gr. falli brott.*

Með vísan til framangreindra athugasemda er lagt til að frumvarpið verði tekið til gagn Gerrar skoðunar með tilliti til þess hvernig staðið verði að gerð náttúruminjaskrár og hver réttaráhrif náttúruminjaskrár verði. Horfið verði frá þeirri stefnu að færa forræði stefnumótunar og ákvarðanatöku á sviði landnotkunar frá kjörnum fulltrúum á Alþingi og sveitarfélögum í hendur ráðherra. Ennfremur verði horft til þess að einfalda stjórnsýslu með skýrari hlutverkaskiptingu milli stofnana sem um málaflokkinn fjalla. Loks eru gerðar breytingartillögur við einstakar greinar frumvarpsins eins og að framan greinir. Vegagerðin ítrekar þá afstöðu að ekki þykir fært að styðja frumvarpið í óbreyttri mynd með þeim annmörkum sem að framan eru raktir.

Virðingarfyllst,



Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.