

# Hið íslenska náttúrufræðifélag

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 143/624**  
**komudagur 10.12.2013**



Reykjavík, 3. desember 2013

**Nefndasvið Alþingis**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd (brottfall laganna), 167. mál.

Hinu íslenska náttúrufræðifélagi (HÍN) hefur borist ósk frá nefndarsviði Alþingis um að félagið gefi umsögn vegna máls nr. 167, frumvarp til laga um náttúruvernd (brottfall laganna).

Efni þessa frumvarps er um margt sérstakur því það ógildir nýsett heildarlög um náttúruvernd nr.60/2013 sem samþykkt voru nýliðið vor. Ferill þess máls var óvenjulegur því mikil undirbúningsvinna og mikið samráð var viðhaft allan málsferilinn. Má þar vísa til Hvítbókar um náttúruvernd þar sem ítarlega var farið í gegnum málaflokk náttúruverndar, bæði með tilliti til reynslu af fyrri lögum (nr.44/1999) og einnig með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og sérstöðu íslenskrar náttúru og í framhaldi af því hvað þyrfti að bæta í náttúruverndarlöggjöfinni. Þessi nálgun í lagasetningu þar sem farið var í opna greiningavinnu og undirbúning er einsdæmi og ætti að vera til fyrirmyndar við undirbúning lagafrumvarpa.

HÍN hefur þegar fagnað lagasetningunni sérstaklega með ályktun aðalfundar 23. febrúar sl. Þar segir meðal annars: „*Löngu tímabært er að ráðast í heildstæða, ítarlega endurskoðun á náttúruverndarlögum landsins, eins og gert er í frumvarpinu, og færa vernd náttúrunnar í nútímalegt horf sem tekur meira tillit en gert hefur verið til þessa til einkenna og sérkenna í náttúru landsins og hvar skórinn kreppir helst að. Um er að tefla undirstöður fyrir tilveru þjóðarinnar í landinu og því farsælast að umgangast náttúruauðlindirnar með komandi kynslóðir og langtímasjónarmið að leiðarljósi eins og stefnt er að í frumvarpinu. Hið íslenska náttúrufræðifélag hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt í öllum aðalatriðum.*“

Ályktunin ásamt greinargerð fylgir með þessari umsögn. Athugasemdir sem gerðar voru við frumvarpsdrög laga nr. 60/2013.

Pegar lesnar eru athugasemdir við frumvarpið ber mest á athugasemdum frá fólki og samtökum sem telja að nýju lögum hamli athafnafrelsi þeirra. Þetta virðist sérstaklega eiga við um t.d. ferðafrelsi og skógrækt. Þar er auðsætt að hnotið erum varúðarregluna sem var innleidd með nýju lögum. Varúðarreglan kveður á um að „...ekki skuli láta óvissu um afleiðingar tiltekinna athafna eða athafnaleysis koma í veg fyrir að gripið sé til fyrirbyggjandi aðgerða. Í reglunni felst sú hugsun að stjórnvöld skuli ekki skýla sér bak við vísindalega óvissu til að forðast varúðarráðstafanir í þágu umhverfisins.“

(<http://www.ust.is/umhverfisstofnun/umraedan/grein/2012/03/30/Varudarreglan/>). Til þessarar reglu er víðá vísað í alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að. Íslendingar ættu að fagna lögfestingu varúðarreglunnar sérstaklega.

Engin þjóð á norðlægari breiddargráðum Jarðar hefur gengið í gegn um jafn miklar náttúruhamfarir og Íslendingar. Hér er átt við þá gríðarlegu hnignun landgæða og tap frjósams jarðvegs sem landnýting okkar hefur haft í för með sér. Engin þjóð ætti því að skilja jafn vel mikilvægi þess að láta náttúruna njóta vafans, sé vafi á afleiðingum inngripa mannsins. Í dag höfum við mýmörg dæmi á heimsvísu til að varast sem ættu enn frekar að sannfæra okkur um mikilvægi þess að innleiða þessa reglu. Þar má til dæmis vísa til reynslu Ný-Sjálandinga af innfluttum tegundum. Þau ákvæði sem hingað til hafa gilt um innflutning framandi tegunda hafa reynst haldlítill og, svo undarlegt sem það virðist, þá hafa ýmsir aðilar talið það sérstakt hagsmunamál að flytja sem allra mest inn af erlendum tegundum og fjölga þeim í íslenskri náttúru. Það þarf ekki að fara mörgum orðum um hverskonar skaða íslenskur landbúnaður, sjávarútvegur, stangaveiði, skógrækt og aðrar atvinnugreinar sem nýta íslenska náttúru geta beðið ef þær tegundir sem hingað eru fluttar reynast ágengar og skaðlegar þeim vistkerfum sem þessar atvinnugreinar nýta.

Ákveðnir hópar ferðafólks hafa einnig haft uppi stór orð um þau ákvæði sem lúta að akstri utan vega í nýju lögum. Þar er vissulega kveðið fastar að orði en áður enda hafa öll ákvæði hingað til sem lúta að takmörkun umferðar utan vega reynst haldlaus. Nýju lögum gera ráð fyrir að áfram verði leyfður akstur á frosinni og snævi þakinni jörð sé ekki hætta á náttúruspjöllum. Áfram er í gildi ákvæði sem leyfir bændum og búaliði að aka utan vega ef nauðsyn krefur t.d. vegna smölunar eða annarra þarfa búrekstrarins og einnig er vísindamönnum og framkvæmdaáðilum heimilt að aka utan vegar krefjist verkefni þess og hljótist ekki náttúruspjöll af. Sú breyting sem nýju lögum færa með sér lýtur hins vegar að almennum akstri. Hingað til hefur reynst erfitt að hamla gegn akstri utan vega vegna þess hversu óglöggar skilgreiningar vega og slóða hafa verið. Við þessu hefur verið brugðist í nýju lögum með því að nú skuli gerð vega- og slóðakort sem sýna þá vegi og slóða sem aka má. Almennur akstur utan þeirra er hins vegar óheimill. Skyld er að hafa samráð við

hagsmunaaðila við gerð þessara korta, þ.m.t. sveitafélög og hagsmunasamtök útivistarfólks. Aðkoma almennings og annarra hagsmunaaðila er því tryggð að ferlinu skv. lögnum. Utanvegaakstur er geysilegt vandamál og fer síst minnkandi. Landgræðsla ríkisins hefur lengi haft miklar áhyggjur af þessum málaflokki enda getur slíkur akstur haft í för með sér alvarlegar gróðurskemmdir og jarðvegsrof. Sú leið sem nýsett lög mæla fyrir um virðist sanngjörn og raunhæf til að taka á þeim vanda sem við stöndum frammi fyrir varðandi utanvegaakstur.

#### *Athugasemdir umhverfis- og auðlindaráðherra*

Í ræðu sitjandi umhverfisráðherra þar sem hann mælti fyrir frumvarpi til laga um náttúruvernd (brottfall laganna, 167. mál) má helst greina fjögur atriði sem hann telur að þurfi skoðunar við í nýsettum náttúruverndarlögum. Það eru a) óskýr ákvæði um verkaskiptingu á milli ríkisstofnana og sveitarfélaga, b) 37. gr. sem heimilar tímabundið bann við framkvæmdum, c) X. kafli sem fjallar um verndum sérstæðra jarðvegsminja, og d) reglur um bann við innflutningi framandi tegunda.

- a) HÍN tekur ekki sérstaka afstöðu til þess hversu skýr ákvæði er lúta að valdsviði ríkisstofnana og sveitarfélaga eru. Félagið hlýtur þó að benda á að úr slíkum annmörkum má bæta með einfaldari aðgerðum en brottfalli nýsetts lagabálks sem snertir mjög mikilvægan málaflokk.
- b) 37.gr. heimilar tímabunda friðlýsingu minja á náttúruverndarskrá. Hingað til hefur með engu móti verið hægt að vernda sérstæðar jarðmyndanir, vistgerðir, vistkerfi eða tegundir þrátt fyrir gildandi ákvæði þar að lútandi. Þannig hafa einstakar jarðmyndanir ávallt orðið að lúta í lægra haldi fyrir verklegum framkvæmdum, svo ekki sé minnst á vistkerfi og lífverur. Ekki verður hjá komist að benda á að með ákvæðum hinna nýju laga hefði t.d. verið hægt að standa með öðrum og vandaðri hætti að ýmissri vegagerð án þess að það hefði komið niður á gæðum framkvæmdarinnar þegar upp væri staðið. Nýlegir atburðir sýna að kapp er svo sannarlega best með forsjá.
- c) Ísland er einstakt land hvað jarðmyndanir varðar. Gígar og gígaraðir og aðrar hraunmyndanir sem hér má sjá fyrirfinnast hvergi í jafn miklum mæli og af jafn miklum fjölbreytileika og hér er. Þetta er eitt helsta aðdráttarafl hinnar sívaxandi ferðamennsku hérlendis. Fólk kemur til að upplifa íslenska náttúru en ekki manngert landslag. Það virðist ómögulegt að varðveita þessi náttúrufrýrbrigði með núgildandi lögum. Þetta er atriði sem margoft hefur verið bent á og forvinna Hvítbókarinnar

sýndi m.a. fram á. Sú leið sem farin var í nýsettum lögum virðist hin eina sem dugar til eins og sakir standa.

- d) Rætt hefur verið um innflutning framandi tegunda hér að framan og verður það ekki endurtekið hér.

### *Samantekt*

Nýsett lög taka á mörgum agnúum nógildandi laga og bæta verulega úr óvissu er varðar lykilþætti varðandi náttúruvernd og náttúrunýtingu. Sérstaklega er bent á innleiðingu varúðarreglunnar og raunhæfum aðgerðum til að ná tókum á utanvegaakstri. Heimildir til að grípa inn í á framkvæmdastigi til að vernda íslenska náttúru eru einnig geysileg bót frá nógildandi lögum.

Sú aðgerð sem felst í mögulegri lögfestingu þessa frumvarps felur í sér mikla afturför í málaflokki náttúruverndar. Það yrði mikið óhapp ef áform umhverfis- og auðlindaráðherra ná fram að ganga. Jafnframt verður að benda á hversu vafasamt fordæmisgildi slíkur gerningur hefði því hingað til hefur ekki tíðkast að afnema lagabálka eins og hér á að gera án þess að lagabætur komi jafnframt til. Þetta afturkall mun einungis framlengja gildistíma nógildandi laga sem hafa reynst haldlaus á mikilvægum sviðum. Engar úrbætur eru í auglýsni.

Eðlilegri málsmeðferð þar sem gallar eru taldir í afmörkuðum köflum eða greinum gildandi laga hefur hingað til falist í að lagfæra þau ákvæði sem um ræðir. Það væru eðlilegri vinnubrögð en þau sem hér eru viðhöfð.

Hið íslenska náttúrufræðifélag leggur til að frumvarpi til laga um náttúruvernd (brottfall laganna), 167. mál, verði vísað frá og nýsett lög látin taka gildi, hugsanlega með breytingum, á vori komanda.

F.h. Hins íslenska náttúrufræðifélags,

Árni Hjartarson, formaður  
Hafdís Hanna Ægisdóttir, varaformaður  
Herdís Helga Schopka, ritari  
Kristinn J. Albertsson, gjaldkeri  
Ester Ýr Jónsdóttir, meðstjórnandi  
Hilmar J. Malmquist, meðstjórnandi  
Jóhann Þórsson, meðstjórnandi

Viðhengi.



## HÍÐ ÍSLENSKA NÁTTÚRUFRAÐIFÉLAG – HÍN

Póstfang: Hamraborg 6a, 200 Kópavogi

www.hin.is

### Samþykkt ályktun um frumvarp til náttúruverndarlaga

„Aðalfundur Hins íslenska náttúrufræðifélags, haldinn 23. febrúar 2013 í Kópavogi, fagnar frumvarpi til laga um náttúruvernd sem lagt var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Löngu tímabært er að ráðast í heildstæða, ítarlega endurskoðun á náttúruverndarlögum landsins, eins og gert er í frumvarpinu, og færa vernd náttúrunnar í nútímalegt horf sem tekur meira tillit en gert hefur verið til þessa til einkenna og sérkenna í náttúru landsins og hvar skórinn kreppir helst að. Um er að tefla undirstöður fyrir tilveru þjóðarinnar í landinu og því farsælast að umgangast náttúruauðlindirnar með komandi kynslóðir og langtímasjónarmið að leiðarljósi eins og stefnt er að í frumvarpinu. Hið íslenska náttúrufræðifélag hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt í öllum aðalatriðum.“

Greinargerð.

Náttúruverndarfrumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á náttúruverndarlögum sem síðast voru endurskoðuð fyrir hartnær 15 árum. Það byggir á **Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands**, sem gefin var út haustið 2011, en nefndin sem samdi hvítbókina var skipuð til verksins í nóvember 2009. Hvítbókin, líklega sú fyrsta sinnar tegundar hér á landi, er mikið verk, 477 blaðsíður, samin af hópi lögfræðinga og náttúrufræðinga, þ.m.t. tveimur fulltrúum sem valdir voru af HÍN og fleiri frjálsum félagasamtökum á sviði náttúrufræða og umhverfismála. Í Hvítbókinni er m.a. að finna umfangsmikla greiningu og samantekt á sérkennum og einkennum í náttúru landsins, umfjöllun um helstu vár og álagsþætti sem stöðja að náttúrunni og hvernig hægt er að bregðast við vandamálunum.

Kallað var eftir umsögnum við hvítbókina, hún rædd á umhverfisþingi 2011 og kynnt á opnum fundum víða um land. Að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust voru drög að frumvarpi unnin vorið 2012 og kallað eftir umsögnum við þau, en umsagnarferlið hafði nokkur áhrif á það frumvarp sem nú lítur endanlega dagsins ljós.

Við endurskoðunina hefur verið litið til ýmissa alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að, t.a.m. samningsins um líffræðilega fjölbreytni, Ramsarsamningsins, Bernarsamningsins og Árósasamningsins. Þá var tekið mið af ýmissi annarri stefnumótun stjórnmála í umhverfis- og náttúruverndarmálum.

Áhersla hefur verið lögð á vistkerfisnálgun og telur HÍN það sérstakt fagnaðarefni og lykilatriði við farsæla umgengni við náttúruauðlindir landsins. Aðferðin byggir á því að huga að tengslum milli lífrænna og ólífrænna þátta, heildstæðri hugsun og miðar að vernd og sjálfbærri nýtingu með sanngirni að leiðarljósi. Aðferðin grundvallast á vísindalegri þekkingu, gerir kröfu til vöktunar og eftirlits, og að viðtækt samráð sé haft við hagsmunaaðila og almenning.

Markmiðsákvæði eru ítarlegri en í eldri lögum, þar á meðal sérstök verndarmarkmið annars vegar fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir og hins vegar fyrir jarðminjar, vatnasvæði og landslag.

Nokkrar af helstu meginreglum umhverfisréttar eru lögfestar, t.d. varúðarreglan og greiðslureglan.

Hlutverk og verkaskipting stofnana er gerð skýrari, sérstaklega Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands sem eru meginstofnanir í málaflokknum.

Auknar heimildir eru fyrir stjórnvöld til að bregðast við brotum gegn ákvæðum laga og reglna, ekki síst með beitingu þvingunarúrræða.

Reynt er að styrkja náttúruvernd á landsbyggðinni með náttúruverndarnefndum sveitarfélaga og með því að skipta landinu upp í náttúruverndarumdæmi, sem umdæmislandverðir Umhverfisstofnunar sinni.

Staða almennaréttar er styrkt, meðal annars í markmiðsákvæði. Heimild landeigenda til að loka af óræktað land er betur skilgreind og Umhverfisstofnun heimilað að bregðast við ólögætum hindrunum á frjálsri för gangandi fólks.

Staða náttúruminjaskrár er styrkt, með það að markmiði að hún virki betur sem stjórnþæki í náttúruvernd. Gert er ráð fyrir auknu samráði við hagsmunaaðila og almenning við gerð áætlana, sem gæti orðið til að friðlýsingaráform strandi síður á seinni stigum.

Friðlýsingaflokkum er fjölgað og þeir færðir nær alþjóðlegu flokkunarkerfi Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (IUCN), með það fyrir augum að þeir endurspegli betur markmið hvernar friðlýsingar. Sérstaklega er mælt fyrir um heimild til að ákveða vernd vatnasvæða.

Sérstaklega er fjallað um innflutning og dreifingu framandi lífvera og skerpt á reglum um akstur utan vega og kveðið á um gerð kortagrunns, sem eyði óvissu um akstursleiðir sem heimilt er að aka. Þessu ber að fagna enda um að ræða álagsþætti sem þegar hafa sett mark sitt á náttúru landsins með afar neikvæðum hætti og brýnt er að sporna við.

Samrit sent:

Mennta- og menningarmálaráðherra

Náttúrufræðistofnun Íslands

Akureyrarsetri Náttúrufræðistofnunar Íslands

Náttúruminjasafni Íslands

Umhverfisnefnd Alþingis

Umhverfisráðherra

Umhverfisstofnun