

Mörður Árnason

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 143/665*  
*komudagur 12.12.2013*

## Að slíta sundur lögin

Umsögn til umhverfis- og samgöngunefndar um 167. þingmál,  
frumvarp um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013

Það er líklega ekki algengt að fyrrverandi þingmenn sendi þingnefnd umsögn um mál sem þeir hafa sjálfir unnið að á fyrra kjörtímabili. Þetta ætla ég samt að gera, vegna þess að frumvarpið er óvenjulegt, ef ekki einstætt í þingsögunni, vegna þess að málatilbúnaður um það hefur verið fátæklegur og misvísandi, og vegna þess að í hinni háu umhverfis- og samgöngunefnd sem nú situr eru aðeins tveir þingmenn sem tóku þátt í afgreiðslu náttúruverndarlaganna í vor. Ég var þá framsögumaður nefndarinnar og undirbjó meðal annars þær breytingartillögur sem samþykktar voru við lok 2. og 3. umræðu. Kann því að vera fróðlegt fyrir nefndarmenn að fá mat mitt á málinu, afstöðu manna til þess á sínum tíma og gangi þess í þinginu.

Hér verður farið stuttlega yfir þá þætti málsins sem helst snúa að mínum störfum í fyrravetur. Ég er reiðubúinn að koma hvenær sem er á fund nefndarinnar, skýra betur einstök atriði og svara spurningum þingmanna um það sem ég get fært fram til að skýra málatilbúnað í þinginu síðasta vetur.

Fyrst ætla ég að fjalla um grundvöll og aðdraganda lagasetningarinnar og um vinnubrögð sem mjög hefur borið góma. Þá eru teknir saman í sjö pörtum helstu ávinningar laganna. Þvínæst er farið yfir viðbrögð frá einstökum hópum og samtökum meðan á lagasmíðinni stóð, og einkum rýnt í málflutning helstu gagnrýnenda. Að lokum er brugðið ljósi á starfið að lögunum í þingnefndinni í fyrra.

### Grundvöllur lagasetningar

Fimmtán ár liðu frá fyrstu náttúruverndarlögunum vorið 1956 til næstu heildarlaga vorið 1971, og önnur fimmtán þar til alþingi afgreiddi ný lög á árabílinu 1996–99. Fjórtán ár liðu síðan þar til síðustu lög voru samþykkt í vor. Á þessum tíma hafa umræða, lagarammi og viðhorf öll á sviði náttúruverndar og annarra umhverfismála tekið miklum breytingum. Vísindaleg þróun, síaukið efnahagslegt og pólitískt vægi málaflokksins og þróttmikil alþjóðasamvinna hafa skapað nýjan grundvöll sem ríki heims hafa byggt á með sífellt viðameiri og ítarlegri alþjóðasamningum. Hérlandis höfum við átt fullt í fangi að fylgjast með þessum nýju viðhorfum og bregðast við þeim, en jafnframt hafa aðstæður og viðhorf innanlands gjörbreyst á þeirri rúmu hálfu öld sem liðin er frá fyrstu náttúruverndarlögunum.

Meginsjónarmið af þessu tagi voru vissulega undir við setningu laganna frá 1996–99, enda höfðu íslensk stjórnvöld þá þegar skrifað undir merka alþjóðasamninga frá upphafi

áratugarins, Samninginn um líffræðilega fjölbreytni (Río 1992) og Bernarsamninginn um villt dýr og plöntur (1993), og átt hlut að Río-yfirlýsingunni 1992, þar sem varúðarreglan er tiltekin sem ein af 27 grunnreglum til viðhalds og vaxtar jörð og mannkyni. Frá upphafi aðildar Íslendinga að Efnahagssvæði Evrópu 1994 hafa stjórnvöld á umhverfissviði starfað náið með öðrum ríkjum á svæðinu að umhverfis- og náttúruverndarmálum, þótt samningurinn nái ekki yfir það svið nema að hluta. Það kemur meðal annars fram í því að undanfarna tvo áratugi hefur hér við stefnumótun og í daglegum störfum að náttúruvernd verið tekið mið af þeirri aðferðafræði sem fylgir samstarfinu um Emerald-netið og Natura 2000-verkefnið.

Í lögnum frá því í vor má heita að hin alþjóðlegu sjónarmið liggi til grundvallar í heild sinni, þannig að með þeim stenst Lýðveldið Ísland í öllum meginatriðum þær kröfur sem nú um stundir eru gerðar eru til framsýnna ríkja í þessum efnunum.

Ég tel rétt að vekja athygli á þessu. Að sjálfsögðu eru lögin og undirbúningsgögn þeirra fyrst og fremst til orðin á íslenskum forsendum – auknu álagi á náttúruna vegna hráefna- og orkuvinnslu og ekki síður ferðaþjónustu, spjöllin vegna aksturs utan vega síðustu áratugi, síaukinni þörf fyrir verndarnýtingu náttúrusvæða. Þegar leitað er lausna við þessum vanda í nýju lögnum eru aðferðirnar hinsvegar ekki heimatilbúningur í umhverfisráðuneytinu eða undirstofnunum þess, eða tiktúrur úr einhverjum skráttum náttúrusinum, heldur eru ráðstafanirnar sóttar í alþjóðasamvinnu þar sem byggt er á fræðilegum grunni.

## Vinnubrögð, samráð

Meðal helstu gagnrýnisatriða sem fram komu við umfjöllun laganna á þingi var að skort hefði á samráð við fjölmarga haghafa og hagsmunaaðila. Ég tek fram að ég starfaði ekki að laga-smíðinni á undirbúningsstigi og bý ekki að neinum reyndarupplýsingum um þennan þátt mála fyrir en frumvarpið var tilbúið og starfið hófst í umhverfis- og samgöngunefnd síðasta vetur.

Mér sýnist að við frumvarpssmíðina hafi ráðherra átt um það bil þriggja kosta vöð.

Einn var að smíða lögin í ráðuneytinu, þá í tiltölulega þröngum hópi embættismanna og pólitískra trúnaðarmanna. Slíkur hópur hefði þá kynnt sér sjónarmið úr samfélaginu og ráðgast við ýmsa aðila áður en frumvarpsdrögum væri skilað. Þetta er alþekkt aðferð, og líklega sú algengasta við smíði stjórnarfrumvarpa.

Annar var að stofna pólitíska nefnd stjórnámalanna með tilnefningum frá helstu aðilum og áhugasamtökum. Sú aðferð er einnig vel þekkt, einkum þegar um erfið deilumál er að ræða. Í slíkri nefnd geta tekist samningar milli aðila um helstu ágreiningsmál, eða þá að meirihluti og minnihluti myndast um tiltekin viðfangsefni með minnihlutaáliti og bókunum. Aðferðin er hinsvegar ekki hentug þegar um er að ræða heildarendurskoðun með ákveðinni yfirsýn í takt við þróunina heima og heiman.

Þriðji kosturinn – sem einkum er þekktur erlendis frá og raunar hefð í sumum grannríkjum (sbr. t.d. Stortingsmeldinger í Noregi) – er að fela úrvalshópi fagmanna að undirbúa laga-setninguna með hvítbók þar sem farið er yfir málin í heild og bent á meginlínur við starf að

nýjum lögum, eða skrifuð að þeim drög í samræmi við niðurstöðurnar. Það er mikilvægt við slíka vinnu að kynnast sjónarmiðum allra sem nærri koma en hlutverk hvítbókarhóps getur ekki orðið að gera öllum til hæfis. Hvítbókina þarf hins vegar að kynna rækilega og í þeirri umræðu eiga að koma fram sjónarmið allra sem láta sig málið varða. Að þeirri umræðu lokinni er frumvarp samið og lagt fram á þjóðþinginu.

Sem kunnugt er skipaði þáverandi umhverfisráðherra hvítbókarstarfshópin í nóvember 2009, á fyrsta hausti kjörtímabilsins. Hvítbókin kom út í ágúst 2011, og er samráðsstarfi nefndarinnar lýst í inngangi bókarinnar (kafla 1.2). Þegar bókin kom út voru svo haldnir almennir kynningarfundir, og beðið um athugasemdir við efni hennar. Rúmt ár – einir 14–15 mánuðir – liðu frá útgáfu hvítbókarinnar þangað til lagafrumvarpið kom fram á þinginu. Það má telja nokkuð vænan tíma fyrir þá alla sem áhuga höfðu til athugunar og undirbúnings, ekki síst samtök, stofnanir og t.d. sveitarfélög sem hafa á að skipa starfsliði til að gæta hagsmuna sinna. Um þætti máls sem þóttu brýnastir, þar á meðal ný ákvæði um akstur utan vega, kom fram frumvarp þegar á þinginu 2011–12, að ráði starfshópsins. Það náði ekki fram að ganga, meðal annars vegna þess að ýmsir þingmenn vildu frekar bíða heildarendurskoðunar, en við þetta tækifæri gafst einnig gott tækifæri til athugasemda og skoðanaskipta.

Þegar frumvarp til nýrra heildarlaga um náttúruvernd lá síðan fyrir á þinginu var auglýst eftir umsögnum og allir þeir boðaðir á fund umhverfis- og samgöngunefndar sem áhuga höfðu eða ástæða þótti til að ræða við. Þar var hinn eðlilegi vettvangur athugasemda um frumvarpið í heild og einstaka þætti þess.

Í nefndaráliti meirihluta nefndarinnar og breytingartillögum hans má sjá að í þinginu fór fram veruleg vinna við að skapa sem breiðasta sátt um frumvarpið, bæta úr ágöllum þess og þræða einstigi milli ólíkra og á stundum andstæðra hagsmuna. Mitt mat er að það hafi að flestu leyti tekist vel, og má því til stuðnings benda á ýmis jákvæð ummæli um starfið á þinginu frá nokkrum helstu gagnrýnendum frumvarpsins.

Í breytingartillögum okkar var vikið frá efnisákvæðum frumvarpsins í ýmsum atriðum, í samræmi við ábendingar í umsögnum og heimsóknum. Þetta var þó gert þannig að haldinn var trúnaður við anda frumvarpsins og hvítbókarinnar sem á undan fór. Helstu efnisbreytingarnar voru þær að ekki var tekið undir hugmyndir um skiptingu í náttúruverndarsvæði, aðallega vegna kostnaðar, og framkvæmdaáætlun um náttúruvernd sett í hendur alþingis en ekki ráðherra. Við þriðju umræðu voru síðan gerðar nokkrar breytingar, þar á meðal um gildistíma og sett inn sérstök ákvæði um akstur utan vega, sem gerð verður grein fyrir síðar. Þá var með frestun gildistöku gefinn kostur á því að þeir sem ferðinni réðu á næsta þingi eftir kosningar gætu haft nokkuð að segja um endanlega gerð laganna.

## Meginávinningar nýju laganna

Í athugasemdum við frumvarpið sem nú er orðið að lögum nr. 60/2013 er fjallað um meginbreytingarnar frá lögunum 1999. Ég leyfi mér að setja fram mitt álit á þessu í nokkrum setningum:

1. **Skýr markmið – sérstök verndarmarkmið.** Í lögnum eru markmiðsgreinarnar skrifaðar einkar skýrlega og jafnframt þeim sett fram mikilvæg verndarmarkmið á nútímavísu. Þau eru tvennskönar, um lífið í náttúrunni annarsvegar, og hinsvegar um jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni. Skort hefur á að síðarnefnda þættinum hafi verið sinnt í náttúruverndarstarfi á Íslandi og lög sem hann snerta hafa verið ófullkomin.

2. **Meginreglur umhverfisréttar** eru tilteknaðar í lögnum, m.a. varúðarreglan og greiðslureglan. Þessar reglur má meðal annars rekja til Ríó-yfirlýsingarinnar 1992, og til þeirra er vísað í aðfaraorðum EES-samningsins. Nokkrum sinnum áður hafa komið fram stjórnarfrumvörp um festing þessara reglna í lögþinginu en ekki náð fram að ganga, á vorþingi 1994 (621. mál, umhvrh. Össur Skarphéðinsson), á vorþingi 1998 (704. mál, umhvrh. Guðmundur Bjarnason) og á vorþingi 2007 (566. mál, umhvrh. Jónína Bjartmarz).

Bæði markmiðsákvæðin og meginreglurnar skipta ekki síst máli við túlkun náttúruverndarlaga, svo sem einstakra ákvæða í dómsmálum, og meginreglurnar geta að auki skipt máli við túlkun annarra laga. Að réttu lagi ættu þessar reglur heima í stjórnarskrá ríkisins. – Í hvítbókinni er ágætur kafli um þessar reglur, bls. 181–191.

3. **Almannaréttur styrktur.** Einkum verður þetta með tvennum hætti. Annarsvegar með því að hægt er að leita úrlausnar á stjórnsýslustigi – hjá Umhverfisstofnun og síðan ráðherra – ef upp koma álitamál um almannarétt, frjálsa för almennings um land sitt með eðlilegum takmörkunum. Með þessu ákvæði getur fengist skjót úrlausn í deilum sem upp koma – en henni má síðan skjóta til ráðherra ef vill. Nú verða slík mál einungis leyst með atbeina dómstóla. – Að tillögu nefndarinnar samþykkti alþingi að fella för um landið á vélknúnum farartækjum undir almannarétt.

Hinsvegar er almannaréttur aukinn á ný með þeirri breytingu frá 1999-lögnum að almenningi er heimil för um óræktað land þótt landeigandi hafi girt það (18. gr.), þó þannig að landeigandi getur bannað för um land sitt af sérstökum ástæðum, svo sem vegna nýtingar eða verndunar. Það ákvæði að hægt sé að skerða almannarétt með girðingu var nýmæli í lögnum 1999 og hefur valdið ferðafólki talsverðum vanda og óþægindum. Athyglisvert er að þetta girðingarákvæði var ekki í frumvarpinu 1999 heldur var sett inn að tillögu þingnefndarinnar. Í nefndarálitinu kemur fram að einkum sé þörf á þessari heimild vegna ‚beitar eða annarrar notkunar‘, en í ákvæðinu er þó ekki ætlast til að landeigandi gefi neina ástæðu fyrir banninu. Með nýskipaninni í lögnum frá í vor er stigið skref í átt að eldri lögum í þessu efni en þó farið bil beggja þannig að bændur eða aðrir landeigendur geta varið land sitt með farbanni þegar sérstök ástæða er til. Um þetta atriði gildir málskotsrétturinn til Umhverfisstofnunar, og má ætla að þannig myndist smám saman reglur sem miðað yrði við þegar ágreiningur kemur upp.

4. **Ráðstafanir gegn akstri utan vega.** Akstur utan vega hefur valdið verulegum spjöllum á viðkvæmum náttúrusvæðum síðustu áratugi. Mikilvægt er að hafa í huga að þessi vandi er tiltölulega nýlegur, og varla nema þrjár til fjórir áratugir síðan vandkvæði hófust af þessum völdum. Akstur utan vega er að sjálfsögðu óheimill í lögnum frá 1999 en þar eru lítil úrræði fyrir hendi til að sporna við honum. Einsog máli stóðu var sjálft hugtakið „utan vega“ óskýrt vegna gríðarlegs fjölda slóða og háflslóða og engar leiðbeiningar að finna í lögnum 1999 um

úrbætur í þeim efnum. Þetta stjórnleysisástand veldur því að jafnvel vönnum öikumönnum er stundum ekki ljóst hvort þeir eru „utan vega“ eða ekki, og skapar sífellda afsökun fyrir þá öikumenn sem beinlínis sækjast eftir utanvegaakstri. Það er sem betur fer mikill minnihluti öikumanna. Þó ber um of á því hugarfari, svo sem í bíla- og ferðaauglýsingum, að utanvegaakstur á Íslandi sé talinn sjálfsagður og látið í veðri vaka að slík skemmtun sé skaðlaus og eftirsóknarverð.

Þrátt fyrir mikla umræðu hafa ekki komið fram önnur raunveruleg ráð en þau sem beitt er í lögnum og eru í grunninn afar hefðbundin: Að koma á skipulagi þegar vandi skapast í umgengni manna við náttúrugæði og í samskiptum sín á milli. Þetta skipulag felst í því að slóðarnir á hálendinu og öðrum náttúrusvæðum eru settir í vegakerfi, þar sem smám saman verður glögggt hvaða slóðar eru heimilir til aksturs og hverjir aðeins í sérstökum tilvikum. Með þessu er ferðalöngum ljóst hvar skal ekki fara, jafnvel þótt þar liggi einhverskonar slóði frá fyrri tímum eða síðari.

Menn kalla þetta „boð og bönn“. Gott og vel – en „boð og bönn“ eru líka kjarninn í þeim umgengnisreglum og skipulagi sem felast í vegakerfinu í byggð, þar sem öikumönnum er til dæmis „boðið“ að aka aðeins í aðra áttina á einstefnugötum sumstaðar í þéttbýli og „bannað“ að keyra yfir garðinn eða túnið hjá nágrannanum.

Að sjálfsögðu verður að standa að slíku skipulagi í sem mestri sátt við þá sem hagsmuna eiga að gæta, og í meðförum þingnefndarinnar var bætt úr ágöllum á frumvarpinu að því leyti, eins og sanngjarnir menn sjá við yfirferð um þennan kafla frumvarps og laga. Kaflinn um utanvegakstur í lögnum er orðinn góður. Næst er að ljúka slóðanetinu í samræmi við ákvæði hans og vinna hinni nýju skipan fylgi og stuðning meðal öikumanna og annarra haghafa. Það er hinsvegar hætt við verulegum slysum ef nú á að henda kaflanum og byrja upp á nýtt – án þess að vita hvaða leið á að velja að markmiðinu.

**5. Ein öflug náttúruminjaskrá.** Í nýmælum laganna um náttúruminjaskrá og framkvæmdaáætlun felast ótvíræðar framfarir, bæði í þágu náttúruverndar og margskonar framkvæmdaáðila. Fyrirætlanir stjórnvalda í náttúruverndarefnum verða skýrari og stjórnkerfið liðugra. Með nýrri skipan er í áföngum yfirgefin gamla náttúruminjaskráin, sem er barn síns tíma. Þar skortir samræmi og samhengi, stundum er óljóst hversvegna ákveðnar minjar eru á skránni og ekki aðrar – en auk þess hefur hlutverk skrárinnar einkum verið táknað og byggist á viðhorfum fyrri tíma til náttúruverndar sem varðveislu einstakra merkilegra minja – einn foss, einn hraundrangi, eitt fjallavatn o.s.frv. Nú er hinsvegar stefnt að neti verndarsvæða í samræmi við alþjóðasamninga og -samstarf. Vakin skal athygli á því að í lögnum er það alþingi sem samþykkir framkvæmdaáætlun, á sama hátt og náttúruverndaráætlun samkvæmt fyrri lögum.

**6. Ný skipan verndarsvæða.** Ný skipan verndarsvæða er einn af höfuðkostum laganna. Við höfum nokkuð lengi hugsað þannig hérlendis að til sé fyrst og fremst ein tegund náttúruverndarsvæða, sem heiti hátíðlegu nafni einsog *þjóðgarður* eða *fólkvangur*. Þar sé allt bannað nema ganga um og horfa á. Utan slíkra svæða sé svo eiginlega engin sérstök náttúra, og þar megi hver gera það sem honum sýnist. Slík viðhorf hafa gert náttúruvernd á Íslandi mikinn óleik. Úrbætur felast meðal annars í því lokaskrefi til skynsamlegrar flokkunar verndarsvæða

sem stigið er með lögnum. Í stað þeirra fjögurra flokka sem taldir eru í 1999-lögnum kemur í fyrsta lagi skipting í lifandi náttúruyfyrirbirgði annars vegar (vistgerðir, vistkerfi, tegundir, 57. gr. o.áfr.) og hinsvegar átta flokkar friðlýstra svæða (kaflí VII) – frá einstökum *náttúruvéum* til víðlendra *landslagsverndarsvæða*. Í flokkaskiptingunni felst ekki síst að það er verndað sem máli skiptir en mannlegar athafnir eru heimilar að svo miklu leyti sem þær spilla ekki verndarnýtingunni í hverjum svæðisflokk. – Miklu skiptir fyrir rannsóknir, alþjóðasamstarf og ekki síst hagsmuni ferðaþjónustunnar að þessi flokkaskipting friðlýstra svæða er í samræmi við viðurkennda flokkun Alþjóða-náttúruverndarsamtakanna (IUCN). Ókunnugur maður – svo sem starfsmaður ferðaskrifstofu á fjarlægum slóðum – getur vegna þessa gert sér grein fyrir eðli og sérkennum verndarsvæðis á Íslandi sem hann hefur aldrei augum litið, og gert sér þökkalega hugmynd um tækifæri á svæðinu til upplifunar eða rannsókna.

7. **Alvöru „sérstök vernd“.** Vegna sérstæðrar náttúru Íslands er hin „sérstaka vernd“ 57. greinar brýn nauðsyn í íslenskum lögum – einmitt vegna þess að héraendis dugar engan veginn að líta svo á að nægilegt sé að hafa náttúruna „á sínum stað“ í einhverskonar sýningar- og geymsluhólfum. Sú hugsun á einfaldlega ekki við um íslenska náttúru. Þetta var viðurkennt í lögnum 1999 með nýjum ákvæðum (þá í 37. og 38. gr.) um „sérstaka vernd“ ákveðinna náttúruyfyrirbæra (þá 37. gr.). Þetta jafngildir ekki friðun yfir línuna heldur er um að ræða „sérstaka lögbundna verndun“ – ásetning löggjafans um sérstaka varkárni við umgengni mannsins við þessi tilteknu yfirbæri í náttúrunni, svo vitnað sé í athugasemdir með frumvarpinu 1999. Með greininni er lögð áhersla á að tryggja fjölbreytnina í íslenskri náttúru, einsog sést á markmiðsvísun í upphafi hennar, og tryggja vernd þeirra yfirbæra sem þar teljast sérstæð, án þess þó að njóta friðunar.

Reynslan hefur því miður sýnt að þessi grein virkar einfaldlega ekki og stendur eftir sem fögur en innantóm orð. Í þessu samhengi er rétt að vísa sérstaklega til skýrslu um „Áhrif 37. greinar náttúruverndarlaga á framkvæmdir“ frá 2008 (VSÓ ráðgjöf með aðstoð Rannsóknasjóðs Vegagerðarinnar) þar sem niðurstaðan er í megindráttum sú (bls. 16) að „... greinin hefur lítil áhrif“. Í rannsókninni kom meðal annars í ljós að greinin hefur 1) ekki áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmdar, 2) lítil áhrif á úrskurði/álit Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra í mati á umhverfisáhrifum, 3) lítil áhrif á útfærslu framkvæmda. Mótvægisáðgerðir vegna greinarinnar í úrskurðum eru hlutfallslega fáar, og ekki „hægt að sjá beint samband á milli gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og aukningar í umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. grein“. Niðurstaða skýrsluhöfunda er sú að „endurskoða þurfi 37. grein náttúruverndarlaga í heild sinni.“

Vilji löggjafans með lögnum 1999 náði ekki fram að ganga vegna galla við gerð lagagreinarinnar. Í hvítbókinni er um kennt „ómarkvissu orðalagi og skorti á leiðbeiningum um beitingu [greinarinnar]“. Þessa sér stað með þrennum hætti í lögnum frá í vor. Í fyrsta lagi er greinin tengd markmiðskaflanum í upphafi laganna þannig að tilgangur ákvæðanna sé skýr. Í annan stað er bætt í skilgreiningar náttúruyfyrirbæra sem njóta hinnar sérstöku verndar. Ég tel gildar ástæður hafa legið þar að baki í öllum atriðum, en slíkar skilgreiningar verða samkvæmt eðli máls aldrei efalausar. Í þriðja lagi – sem skiptir mestu máli – fær hin almenna umgengnisregla afdráttarlaust orðalag. Í hinni gagnslitlu 37. grein laganna frá 1999 segir um náttúruyfyrirbæri

undir sérstakri vernd að „forðast [skuli] röskun þeirra eins og kostur er“. Þar er um að ræða afar matskennt og óljóst orðalag sem á fjórtán árum hefur oftast en ekki verið túlkað náttúrunni í óhag. Í 57. grein laganna frá í vor er hinsvegar sagt „óheimilt“ að raska þessum fyrirbærum „nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“. Við umfjöllun í nefndinni síðasta vetur var spurt hvað „brýn nauðsyn“ merkti, og skal minnt á að í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að í þessu orðalagi felist að einungis „mjög ríkir hagsmunir“ geti réttlætt röskun, og þá fyrst og fremst „brýnir almannahagsmunir“ – svo sem vatnsveita fyrir sveitarfélag, svo dæmi sé nefnt, eða aðrar þær framkvæmdir sem ótvírætt eru hagsmunamál almennings í námunda við vettvang.

Þeir sem hæst gagnrýna þetta nýmæli þurfa að gera grein fyrir því að hvaða leyti sú gagnrýni beinist gegn hinni „sérstöku vernd“ sem slíkri. Ef gagnrýnendurnir eru sáttir við ákvæði um „sérstaka vernd“ hljóta gagnrýnendurnir að benda á aðra betri leið til að virkja ákvæði greinarinnar. Slíkur málflutningur kom því miður ekki fram við afgreiðslu laganna í vor, hvorki innan þings né utan.

**8. Skýr ákvæði um ágengar tegundir og framandi lífverur.** Í lögnum frá í vor eru ýmis ákvæði um ágengar tegundir og framandi lífverur mun skýrari en í 1999-lögnum. Ákvæðin eru þó í grunninn of ið sama far og í lögnum frá 1999, sem þar eru inni meðal annars undir áhrifum frá Samningnum um líffræðilega fjölbreytni frá Ríó 1992. Ýmisleg þróun hérlendis og erlendis á undanförunum árum og áratugum sýnir hversu mikilvægt það er að fara með mikilli gát í þessum efnum, bæði vegna umhverfshagsmuna en ekki síður hagsmuna í landbúnaði, sjávarútvegi og fleiri atvinnugreinum. Í fyrravetur kom í ljós að það sem ýmsir gagnrýnendur þessa kafla laganna höfðu raunverulega á hornum sér voru grundvallar-sjónarmið Ríósamningsins 1992 og efnisinnihald 1999-laganna miklu fremur en hin nýju ákvæði frumvarpsins 2013. – Hinsvegar kann ýmislegt að vera til í gagnrýni á þunglamalega stjórnsýslu á þessu sviði, þar sem saman kemur gæsla vegna fæðuöryggis og verndunar innlendra bústofna annarsvegar og varðstaða á forsendum umhverfissjónarmiða hinsvegar.

Ég hef nú farið yfir nokkra helstu ávinninga nýju laganna. Við þá umfjöllun hefur ýmis gagnrýni og mótbárur borið á góma en næst verður farið betur yfir viðhorf til laganna og einstakra hluta þeirra.

## Viðhorf til frumvarps og laga 2013

Við umfjöllun í þingnefnd og í umræðum um hvítbók og frumvarpsdrög missirin áður kom í ljós að margir láta sig náttúruverndarlögin varða – og ekki síður það að í þessum efnum eru allir sérfræðingar á sínu sviði. Framsögumanni málsins á fyrra þingi varð stundum hugsað til landsliðsþjálfarans í fótbolta sem manna best þekkir slík vinnuskilyrði – allir vita betur en hann hvernig á koma saman keppnisliði og leggja því línurnar!

Auðvitað er þetta kjörstaða fyrir áhugamenn um náttúruvernd. Nánast allir Íslendingar hafa áhuga á fyrirkomulagi náttúruverndar – vegna þess að hver og einn hefur sitt sérstaka

samband við náttúru landsins síns, er þar hagsmunaðili og haghafi. Engum er sama um Ísland. En þetta merkir líka að ábyrgð ráðmanna er mikil, bæði í ráðherrastólum og á þingi.

Þegar farið er gegnum umsagnir um málið fyrir þingnefndinni og umræðu um það í samfélaginu kemur í ljós að margir gagnrýna einstaka þætti frumvarpsins. Margir fagna líka frumvarpi, þar á meðal ýmsir gagnrýnendanna. Það er hinsvegar undantekning að finna umsögn þar sem gagnrýnin beinist að þingmálinu sem slíku, meginstefnu þess eða breytingunum frá 1999 í heild sinni. Á þeim örfáu stöðum þar sem finna má slíka tóna virðist gagnrýnin í raun ekki beinast að frumvarpinu sem varð að lögum vorið 2013 heldur miklu fremur að grundvallarviðhorfum um náttúruvernd á síðari áratugum, sem hérlendis endurspeglast meðal annars í náttúruverndarlögunum frá 1999.

Nú skal farið yfir sjónarmið þeirra sem helst andæfðu ákveðnum þáttum í núverandi lögum. Áður ber að rifja upp að við umfjöllun um málið frá hvítbókarstarfi til samþykktar laganna á þingi lýstu mörg samtök, hópar, stofnanir og einstaklingar eindregnum stuðningi og ánægju við málið í heild. Þar á meðal var fagfólk og fræðimenn í náttúruverndarstarfi og þeim fræðigreinum sem helst koma hér við sögu. Náttúruverndarsamtök og einstakir kunnir náttúruverndarmenn eru í þessum hópi, og ekki síður ýmis fjölmenn samtök ferðafólks og útivistarmanna. Talsmenn þeirrar atvinnugreinar sem mest á undir því að náttúruvernd sé hér í þokkalegu lagi, ferðaþjónustunnar, voru líka ánægðir með málið í heild. Allir þessir aðilar gerðu síðan athugasemdir við einstakar greinar, eins og eðlilegt var.

Því má heldur ekki gleyma að í þeim umsögnum og samræðum þar sem gagnrýni á ákveðna hluta frumvarpsins var hvað mest voru aðrir þættir þess ekki gagnrýndir og stundum lýst ánægju með þær framfarir sem í þeim fælust.

Umræðan um náttúruverndarlöggjöfina síðustu fjögur árin gefur satt að segja ekki nokkra ástæðu til þess að hafna nú þessu lagaverki í heild sinni, eins og þingmenn í umhverfis- og samgöngunefnd sjá þegar þeir lesa umsagnirnar um náttúruverndarlagafrumvarpið síðasta þingvetur og kynna sér viðbrögðin við hvítbókinni þar áður.

Gagnrýni á frumvarpið í fyrrihaust og í vor kom einkum frá fernskonar hagsmunahópum. Í fyrsta lagi frá vélvæddum útivistarmönnum. Í öðru lagi frá bændum og öðrum landeigendum. Í þriðja lagi höfðu skógræktarstofnanir og einstakir áhugamenn ýmsar athugasemdir. Í fjórða lagi andæfðu ýmis samtök atvinnurekenda nokkrum þáttum frumvarpsins sem voru taldir þrengja svigrúm við framkvæmdir. Í þennan hóp má telja ýmis sveitarfélög en fulltrúar þeirra fundu einnig að skipulagsþáttum í frumvarpinu, einsog vænta mátti.

## Vélvæddir útivistarmenn

Ýmis gagnrýni frá Samtökum útivistarfólks og aðildarfélögum þess eðlileg og rökrétt. Við umfjöllun í þingnefndinni var tekið tillit til þessarar gagnrýni sem unnt var. Tryggt var að fulltrúar þessara ferðahópa kæmu náði að vinnunni við slóðakerfi í óbyggðum, og prinsipp almannaréttarins voru látin ná yfir ökuferðir, sem meðal annars gefur vélvæddum útivistar-



mönnum rétt til að skjóta til Umhverfisstofnunar ágreiningi sem upp getur komið við landeigendur um slóða.

Á hinn bóginn verður að segja að ýmislegt gagnrýnisefni um frumvarpið frá hópum í tengslum við samtökin var varla boðlegt, og má þar til dæmis benda á ýmsar „upplýsingar“ um lagafrumvarpið á undirskriftasöfnunarvef Ferðafrelsis, sem síðan endurómuðu í umsögnum og umræðu.

Þessi málflutningur lýsti þó á sinn hátt sárindum og leiðindum í samskiptum vélvæðra útivistarmanna við umhverfisyfirvöld, landeigendur og sveitarfélög, og ekki síst var augljóst að nýleg illindi kringum Vatnajökulsþjóðgarð höfðu haft áhrif á afstöðu margra þeirra til hinna væntanlegu náttúruverndarlaga. Mín niðurstaða var sú að óánægju vélvæðra útivistarmanna væri að rekja aftur í tímann en ekki til lagasmíðarinnar.

Það er athyglisvert að í umsögnum og málflutningi forystumanna Samtaka útivistarfólks er ekki að finna valkost við þá aðferð sem í lögnum frá í vor er ákveðin til að sporna gegn akstri utan vega. Samtökin hafa ekki orðið ásátt um neina tillögu í þessum efnunum, og var stefna þeirra sú að láta málið bíða. Innan hópsins voru, og eru, greinilega margskonar viðhorf um þetta efni. Til eru þeir sem vilja hreinlega engar reglur um þetta og telja sjálfa sig öðrum færari til að ákveða hvar mætti fara og hvar ekki í krafti reynslu sinnar og þekkingar, skynja sjálfir hvað eru för eftir jarðvegsböðla og hvað upphafið að góðum slóða. Akstur utan vega getur vissulega verið alvarlegur vandi, segja sumir, en hann er ekki minn vandi heldur öðrum að kenna, einkum útlendingum og viðvaningum. Þá er oft talið nægja að auka fræðslu og kynningu. Aðrir í hópi ökumanna í samtökunum taka hinsvegar undir meginhugmyndina um heimila slóða og góð kort en vilja fá að vera með í ráðum þegar kemur að skipulagi og framkvæmd.

Forystumenn samtakanna lögðu ekki vinnu í að móta þeim stefnu í þessum efnunum eða samræma sjónarmið aðildarfélaganna og einstakra hópa heldur virtust heldur velja að halda hópnum saman og láta margskonar óánægju falla í farveg gegn náttúruverndarlaga-frumvarpinu sem slíku.

Í samtölum við einstaklinga í forystuhópi samtakanna – einn og einn eða nokkra saman – reyndi framsögumaður málsins í þingnefndinni og samstarfsmenn hans að finna út hvar eldurinn bryn timer helst, og var í framhaldinu bætt úr sem verða mátti með breytingartillögum nefndarinnar. Ég tel að þetta hafi tekist vel, og veit að ýmsir innan samtakanna eru sömu skoðunar. Eftir allan þann galdur sem magnaður hafði verið – 16 þúsund undirskrifir – ákváðu forystumennirnir hinsvegar að vera áfram fúllir á móti.

Ég hvet núverandi þingmenn í umhverfis- og samgöngunefnd til að leggjast vel yfir rök og mótrök í þessum efnunum frá umræðunni síðasta vetur, skoða breytingar á frumvarpinu í meðförum þingsins, hlusta grannt eftir tillögum um aðra skipan þessara mála en gert er ráð fyrir í lögnum, og ekki síst að kynna sér kortagrunnsstarfið hjá Landmælingum Íslands í samstarfi við sveitarfélög – sem fara með skipulagsvaldið – og þá sem best þekkja til. Hér hvílir mikil ábyrgð á ráðamönnum. Núverandi umhverfisráðherra telur að það sé „eitt af þeim brýnustu verkefnum sem varða hálendið sem við þurfum að sinna, að stöðva utanvega-

aksturinn“ (í þingræðu 20.11. 2013). Brynt = verður að gerast fljótt. Þá er ekki rétta leiðin að kippa úr sambandi vinnu við raunhæfar úrbætur og koma ekki með neitt í staðinn.

## Bændur og aðrir landeigendur

Bændur og landeigendur aðrir höfðu ýmsar áhyggjur af nýmælum í frumvarpinu, og umsagnir þeirra urðu til þess að þingið samþykkti talsverðar breytingar í nokkrum köflum. Til að taka af vafa um rétt landeigenda til eðlilegrar umferðar um land sitt var tekinn inn í löginn þar að lútandi texti úr reglugerð, kaflinn um heimild til að tjalda færður til nútímahorfs, lagst sérstaklega yfir skilgreiningu ræktaðs lands o.fl. o.fl.

Eftir stendur auðvitað að með auknum almannarétti rýrist réttur landeiganda að sama skapi. Breytingarnar sem snúa að rétti til að fá úrskurð á stjórnsýslustigi tempru vissulega það vald sem landeigendum var fært í hendur með breytingunum 1999 (sjá að ofan um styrking almannaréttar). Sömuleiðis sú breyting að ekki sé nóg að girða land af til þess að geta bannað þar alla för.

Í þessum efnum verður að hafa í huga að hvað varðar afstöðu til almannaréttar er talsverður munur á bændum annarsvegar og hinsvegar nýjum hópi landeigenda sem bæst hafa við undanfarna nokkra áratugi, sem ekki stunda búskap á landi sínu nema þá sem aukagetu eða sér til afþreyingar.

Í gamla bændasamfélaginu var almannarétturinn viðurkenndur og virtur, enda bráðnauðsynlegur við aðdrætti og ferðalög í kaupstað og ver. Sú hefð lifir góðu lífi þótt vissulega hafi bændum aukist ónæði af ferðahópum síðari ár. Nýju landeigendunum – sem flestir eru þéttbýlisbúar – hættir á hinn bóginn til að líta á landareign sína svipuðum augum og garðinn kringum einbýlishúsið sitt, og hafa lítinn skilning sá því að eignarráðum yfir landi er öðruvísi háttað en eignarráðum yfir til dæmis bifreið eða sumarbústað. Hagsmunir gömlu og nýju landeigendanna eru jafnframt ólíkir. Bændur búa á jörðum sínum en nýju landeigendurnir nýta þær til frístundaiðju eða hafa keypt þær í fjárfestingarskyni – sem spekulásjón. Bændur virða almannaréttinn í prinsippi – nýju landeigendurnir skilja hann ekki og vilja losna við hann. Amast við umferð gönguferðahópa um náttúrusvæði sem flestir Íslendingar líta á sem sameign. Setja keðjur fyrir „einkaveg“ inn í heilu dalina.

Að auki hrannast síðan upp álitamál við þann nýja sið að láta ferðamenn borga fyrir aðgang að einstökum náttúruperlum. Þar verður auðvitað að athuga hvert tilvik sérstaklega, eða a.m.k. hvern flokk tilvika – en frumatriði er að slík gjaldtaka skerði ekki rétt almennings á Íslandi til að fara um landið sitt og njóta dásemda þess.

Mín niðurstaða var sú að eftir vinnuna í þingnefndinni væru bændur þokkalega sáttir við löginn, hvað sem meintum hagsmunum nýju landeigendanna liði. Vera kann að ennþá finnist aðfinnsluatriði af hálfu bænda og samtaka þeirra, og er sjálfsagt að skoða þau í rólegheitum – og taka við það verk fullt tillit til annarra hagsmuna, svo sem útivistarmanna og ferðafólks.

Á hinn bóginn verður ekki bæði sleppt og haldið. Eðlilegt er að þingmenn geri það upp við sig hvar þeir standa í álitamálu um almannarétt og lýsi því fyrir kjósendum. En til þess þarf ekki að fella brott splunkunýjan lagabálk.

Eitt af aðfinnsluatriðum bænda utan almannaréttarkafans var hin sérstaka votlendisvernd samkvæmt 57. grein þar sem skilgreining votlendis er þrengd að hektaratali. Vissulega skerðir það nýmæli möguleika sumra bænda til nýræktar. Á hinn bóginn er aukin votlendisvernd eitt af hinum brýnu náttúru- og umhverfismálum hérlendis, og auk beinna umhverfisraka er rétt að hafa í huga að staða votlendis er þáttur í loftslagsreikningum sem þarf að standa skil á á alþjóðavettvangi. Því töldum við í meirihluta umhverfisnefndarinnar að hér hlytu minni hagsmunir að víkja fyrir meiri. Einfalt ætti að vera fyrir nýja umhverfisnefnd að líta aftur á það afmarkaða mál.

## Gagnrýni ýmissa skógræktarmanna

Gagnrýnar umsagnir frá skógræktarstofnunum og einstökum áhuga- og atvinnumönnum í þeirri grein voru miklar að vöxtum. Cum grano salis má taka efnisinnihald þeirra saman í tvo liði: 1) Ekki er tekið á landeyðingu í frumvarpinu – 2) Ekkert er að gera með kenningar um framandi og ágengar tegundir.

1) Það er því miður hárrétt að ekki er tekið á landeyðingu í lögnum 2013. Ekki heldur 1999, 1971 og 1956. Kannski vegna þess að í íslenskri pólitík og regluverki fellur gróðurhjúpur landsins því miður ekki undir umhverfismál heldur tilheyrir sauðfjárrækt.

2) Einsog áður er rakið styðjast íslenskar reglur um framandi og ágengar tegundir við alþjóðasamninga, ekki síst Ríósamninginn frá 1992, og ýmsa grimma reynslu hérlendis og erlendis.

Í raun beinist gagnrýni í þessum umsögnum ekki síður að lögnum frá 1999 og grundvelli þeirra en frumvarpinu 2013. Ákvæðin um framandi og ágengar tegundir 2013 gera skógrækt engu erfiðari en svipuð ákvæði 1999.

Á hinn bóginn er full ástæða til að fara í heild yfir tengsl skógræktar og náttúruverndar þar sem öll sjónarmið væru undir. Einn möguleikinn til þess hefur nýlega opnast með ákvæðum nýju skipulagslaganna um landskipulagsáætlanir.

## SA o.fl. samtök og fyrirtæki

Gagnrýni SA og ýmissa tengdra aðila beinist í fyrst og fremst að tveimur atriðum í lögnum. Annað er 57. greinin, þar sem samtökin sætta sig illa við raunverulega sérstaka vernd, og virðast einkum óttast breytinguna frá því að ‚forðast skuli röskun eins og kostur er‘ yfir í að ‚óheimilt sé að raska nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi‘. Nú er sýnt að fyrra orðalagið hefur haft lítil sem engin áhrif, en á hinn bóginn hafa ekki komið fram neinar tillögur um betra orðalag en í lögnum til að tryggja framgang hinnar

„sérstöku verndar“. Þetta setur löggjafann í nokkurn vanda, ef hann vill túlka vafaatriði náttúrunni og komandi kynslóðum í hag. Við töldum einfaldlega í vor að rétt væri að láta reyna á hið nýja orðalag, samanber umfjöllun um þessa grein að ofan þar sem taldir eru helstu ávinningar nýju laganna. Til að réttlæta röskun þeirra vistkerfa og jarðminja sem talin eru í greininni þyrfti sannarlega „brýna“ nauðsyn. Þeir sem telja sig þurfa að raska slíkum verðmætum hljóta að geta sýnt það með sannfærandi hætti að ekki séu aðrir kostir fyrir hendi til að ná fram hinum brýnu markmiðum. Þessi ákvæði eiga auðvitað eftir að slípast til í framkvæmd. Ljóst er af athugasemdum með frumvarpinu að með hinni brýnu nauðsyn er átt við verulega almannahagsmuni, og þar er einnig fjallað um rökstuðning fyrir leyfi til röskunar, þar sem „eðlilegt [væri] að gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við“. Hér er ekki um að ræða fullkomið bann við röskun heldur er vistkerfum og minjum veitt sú sérstaka vernd sem ætlunin var með samþykkt ákvæðisins 1999.

Mér sýnast raunverulegir valkostir þingsins nú bara vera tveir. Annar er að halda þessum ákvæðum 57. greinarinnar nokkurnveginn óbreyttum. Hinn er sá að nema brott úr íslenskum náttúruverndarlögum – frá 1999 eða 2013 – þessi grein um „sérstaka vernd“. Vilji alþingi sem nú situr ekki vernda sérstaklega þau vistkerfi og jarðminjar sem um er að ræða er langsamlega heilbrigðast að það komi skýrt fram, frekar en að viðhalda um þetta lagaákvæðum sem ekki virka.

Um einstaka liði í 1. mgr. er auðvitað hægt að ræða lengi, og ekkert á móti því að þingnefndin fari yfir þá aftur í félagi við sérfróða menn og kunnuga.

Síðasta þingvetur varð nokkur umræða um þau ákvæði 4 .mgr. 57. gr. að leyfisveitanda væri skylt að rökstyðja ákvörðun sem gengi gegn umsögnum fræðistofnunarinnar og/eða staðkunnugra áhrifamanna, þ.e. Náttúrufræðistofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar. Í því sambandi er rétt að benda á að ákvæðið er samskonar og í lögum um umhverfismat framkvæmda. Við umfjöllunina í fyrra kom fram sú gagnrýni að ámóta rökstuðningur samkvæmt þeim lögum hefði oft verið í slakara lagi. Við töldum að auk skýrra skilyrða í nýju náttúruverndarlögunum hlytu áðurnefndar leiðbeiningar í athugasemdunum að hvetja leyfisveitendur til vandaðs rökstuðnings.

Hitt atriðið sem fulltrúar SA og fleiri samtaka og fyrirtækja hafa gagnrýnt er sjálf varúðarreglan. Stundum einmitt á þeirri forsendu að hún herði á öðrum ákvæðum í lögunum. Fyrir mér takast þar einfaldlega á hagsmunir tengdir náttúruvernd og hagsmunir þeirra sem ekki vilja miklar hindranir í við að ganga á náttúruverðmæti. Ég hvet þingmenn í umhverfis- og samgöngunefnd til að kynna sér sögu þessara mála á Íslandi frá því um miðja 20. öld, og ekki síður að athuga stöðu mála í grannlöndum með óraskaða náttúru í svipuðum mæli og á Íslandi, svo sem í Noregi, áður en þeir hafna varúðarreglunni sem þætti í íslenskri löggjöf um sambýli manns og náttúru.

Af öðrum umkvörtunarefnum frá SA o.fl. er rétt að geta um hið „tímabundna bann“ í 37. gr. Þarna er um að ræða einskonar „skyndifriðun“, sbr. heimildir ráðherra í lögum um menningarminjar. Þessari aðgerð verður aðeins beitt í neyðartilvikum, og hún varðar eingöngu þær minjar sem alþingi hefur ákveðið að taka á framkvæmdaáætlun. Samkvæmt tillögu okkar í nefndinni gildir slíkt bann í þrjú mánuði, meðan aðilar ræðast við og reyna að finna lausn, ef málið er þannig vaxið. Ef slík lausn finnst ekki getur ráðherra framlengt bannið þangað til búið er að ganga frá friðlýsingu í samræmi við vilja alþingis, en sé því ekki lokið innan fimm ára fellur bannið niður. – Menn sjá í hendi sér að ekki verður af því líkri aðgerð nema talsvert gangi á. Viðkomandi ráðherra leggur heiður sinn undir en framkvæmendur verða að leita lausnar, ef þeim gengur til gott eitt, og gera má ráð fyrir að allajafna gangi forystumenn viðkomandi sveitarfélags í mál af þessu tagi. Hér er því engin ástæða til að gera skrattann að veggskrauti.

## Skipulagsvald sveitarfélaga

Það er rétt hjá fulltrúum sveitarfélaga að með breyttum lögum í vor er skipulagsvald sveitarfélaga takmarkað að ákveðnu leyti. Hér er fyrst og fremst um að ræða ákvæði 68. gr. um að framkvæmdaáætlun alþingis sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Ákvæðið er hliðstætt skipulagsákvæðum laganna um rammaáætlun. Í meðförum þingsins var því bætt við, í samræmi við tillögu frá fulltrúum sveitarfélaganna, að sveitarstjórnir gætu frestað slíkum skipulagsákvörðunum í allt að tíu ár, eins og í lögum um rammaáætlun.

Um skipulagsvaldið er mikið rætt þessi árin. Oft kemur fram í þeirri umræðu að ekki sé skynsamlegt að hvert sveitarfélag sé algerlega sjálfrátt við beitingu skipulagsvaldsins. Þetta má til dæmis sjá á nýlegri kæruforsætisnefndar alþingis á hendur Reykjavíkurborg, sem á sér forsögu í þingsályktunartillögu forseta alþingis frá því í vor, um skipulag á alþingisreitnum, og ekki síður á nýlegri tillögu núverandi formanns umhverfis- og samgöngunefndar um skipulagsmál á Reykjavíkurflogvelli. Við umfjöllun um núverandi skipulagslög frá 2010 lauk umræðu um skipulagsvald sveitarfélaganna með málamiðlun um fyrirkomulag landskipulagsáætlunar, og í rammaáætlunarlögunum frá 2011 varð sú málamiðlun, einsog áður segir, að sveitarfélögin fengu afar rúman tíma til að koma ákvörðunum alþingis í skipulagsáætlun (7. gr.). Þessi lög voru hvortveggju samþykkt samhljóða án hjásetu.

Þegar fjallað var um rammaáætlunarfrumvafið á þingi töldu flestir að þessi tíu ár – sem ná inn á a.m.k. þrjú kjörtímabil alþingis og sveitarstjórna – gæfu sveitarstjórn og íbúum sveitarfélags gott tækifæri til að andæfa ákvörðun alþingis, snúa henni við eða ná ásættanlegri málamiðlun. Á hinn bóginn þótti ekki fært að einstök sveitarstjórn gæti ein og sjálf hafnað endanlega þinglegri ákvörðun sem byggðist á mikilli vinnu við að vega saman kosti um landið allt. Við umfjöllun um náttúruverndarlagafurvarpið í fyrravetur þóttu okkur þessi rök eiga vel við um þær ákvarðanir sem alþingi væru faldar með afgreiðslu framkvæmdaáætlunar (arftaka náttúruverndaráætlunar).

Sjálfsgagt er að fara betur yfir þetta. Það var ekki ætlun meirihluta þingnefndarinnar að láta hinar miklu umbætur laganna stranda á deilum við sveitarfélögin um þetta atriði, og við töldum okkur hafa fundið hér gott meðalhóf.

## Óljósar orðskýringar?

Áður en ég hætti efnislegri umfjöllun:

Það er nefnt í athugasemdum með brottfallsfrumvarpinu að ein ástæðan fyrir því að fella löginn brott sé að „orðskýringar væru óljósar og gæfu tilefni til mismunandi túlkunar“. Lengi má að vísu teygja skýringalopann við lagasmíð en ég tel að þetta sé í flestum atriðum mis- skilningur hjá frumvarpshöfundum.

Nefnd hafa verið tvö dæmi, um skilgreiningu *ræktaðs lands*, og um skilgreiningu *þéttbýlis*. Báðar komu þær til athugunar í nefndinni. Þegar grannt er skoðað má sjá að í hvorugu tilvikinu standast þessar fullyrðingar.

Skilgreining *ræktaðs lands* miðast við þarfir almannaréttarins, og er í lögnum nú og áður sniðið eftir skilgreiningu jarðalaga. Í náttúruverndarlögnum er að auki tekið fram að samkvæmt þeim teljist land ekki ræktað – og þessvegna megi fara um það – eftir „langvarandi notkunarleysi“. Í nefndarálitum meirihlutans er þetta orðalag skýrt svo, eftir samræður við sérfróða menn:

Í frumvarpinu er það nýmæli við skilgreiningu ræktaðs lands að gert er ráð fyrir að landið falli úr rækt eftir ákveðinn tíma. Sá tími, 15 ár, hefur sætt gagnrýni þar sem engin ein áratala geti átt við um fjölmargar gerðir ræktunar. Auk smávægilegra orðalagsbreytinga leggur meiri hlutinn til að órækt verði miðuð við „langvarandi notkunarleysi“. Yrðu sérfróðir menn að skera úr í hverju tilviki en allajafna er um að ræða að landið hafi legið ræktarlaust í 15–20 ár.

Þá eru ákvæði um skógarland, sem hefur ákveðna sérstöðu, og að tillögu nefndarinnar voru einnig sett inn ákvæði sem tryggja eigendum frístundahúsa ótvíræðan rétt til að banna för í næsta nágrenni húss síns.

Ekki verður séð að þessi skýring sé sérlega óljós, miðað við eðli máls og forsendur laganna, eða tilefni til mismunandi túlkunar. Ef upp kæmi vafi um rétt manna til farar um land sem ekki lítur út fyrir að vera ræktað mundi Umhverfisstofnun skera úr í samráði við sérfróða menn, en hugsanleg dómafordæmi síðan marka túlkunarstefnu, rétt einsog í fjölmörgum tilvikum öðrum þar sem fengist er í lögum við hinn margbrotna raunveruleika.

Skilgreining *þéttbýlis* í lögnum er síðan sögð einkar ómerkileg, þar sem einungis sé miðað við umferðarskilti með þéttbýlistilkynningu en ekki einhverja fræðilegri afmörkun þéttbýlis. Í frumvarpinu var skilgreiningin orðuð þannig:

*Þéttbýli*: Svæði afmarkað með sérstökum merkjum sem tákna þéttbýli og/eða svæði sem fellur undir skilgreiningu skipulagslaga á hugtakinu.

Ofan á varð breytingartillaga sem nefndin smíðaði eftir samræður við sérfróða:

*Þéttbýli:* Svæði afmarkað með sérstökum merkjum sem tákna þéttbýli.

Með þessum hætti er skilgreiningin sú sama í náttúruverndarlögum og umferðarlögum, nr. 50/1987:

*Þéttbýli:* Svæði afmarkað með sérstökum merkjum, sem tákna þéttbýli.

enda spila ákvæði þeirra saman þar sem máli skiptir um þéttbýli í náttúruverndarlögunum. Sérlæg um þéttbýli teljast hinsvegar skipulagslögin, nr. 123/2010, sem segja til um það hvar Vegagerðin setur upp umrædd merki:

*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.

Er þetta „óljóst“? Gefur þessi skilgreining náttúruverndarlaganna virkilega „tílefni til mismunandi túlkunar“? Hefur samhljóða skilgreining umferðarlaganna valdið miklum vandræðum? Hefur það torveldað framkvæmd laganna frá 1999 að þar er ekki að finna neina skilgreiningu þéttbýlis, þannig að hana þarf að sækja í önnur lög, um umferð og skipulag?

Langt mál um lítið efni – en stafar af því að mér sýnast staðhæfingarnar um lélegar orðskýringar alveg tilhæfulausar þegar gætt er þokkalegrar sanngirni. Hvað þá að gagnrýni af þessu tagi sé sett fram sem rök fyrir brottfalli laganna í heild – í stað þess að lagfæra nýju lögin með því að breyta þeim skilgreiningum sem þykja ekki þjóna nægilega hlutverki sínu.

## Starfið í þinginu í fyrra

Ég læt hér staðar numið við efnislega umfjöllun um brottfallsfrumvarpið og náttúruverndarlögin, þótt margt sé órátt. Um ýmsa þá þætti hef ég engu við skjöl og vitnisburð annarra að bæta, svo sem um valdsvið og samspil ríkisstofnana þar sem fyrir liggja umsagnir og orðsendingar um málið frá síðasta þingi.

Staðhæft er að gildistöku laganna fylgi gríðarlegur kostnaður. Þingnefndin skoðar þetta auðvitað ásamt þeim stofnunum sem helst um ræðir. Þá er rétt að miða við þau lög sem samþykkt voru og ekki frumvarpið sem fram var lagt. Ég get þó ekki stillt mig um að benda á að einmitt sú óraskaða náttúra sem lögin snúast um hefur á árunum eftir hrun fært okkur björg í bú sem aldrei fyrr með fjölgun ferðamanna þegar verst stóð – og einmitt vegna þess álags eru margir vinsælir ferðamannastaðir í hættu.

Aðeins um starfið í nefndinni í fyrra:

Við vörðum verulegum tíma til að fara yfir málið í umhverfis- og samgöngunefnd, einsog menn geta séð af fundargerðum og nefndarálitum. Farið var gegnum fjölda umsagna og kvaddir til fundar við nefndina allir helstu aðilar máls, þar á meðal allir þeir sem einstakir þingmenn í nefndinni fóru fram á að rætt yrði við. Sjálfur átti ég sem framsögumaður margvísleg samskipti við hagsmunaaðila og haghafa, embættismenn og fagfólk, þar á meðal

við fulltrúa sveitarfélaganna. Niðurstaðan varð skjal svo með talsverðum breytingartillögum – að vísu stafaði hluti þeirra af nokkuð ítarlegum málfarslestri af hálfu framsögumannsins sem telur að málfar á lögum eigi að vera vandað, einfalt og skýrt.

Við umfjöllun málsins varð fljótt ljóst að ákveðinn meirihluti þingmanna í umhverfis- og samgöngunefnd átti samleið um megindrætti frumvarpsins. Þetta voru þingmenn stjórnar-flokkanna tveggja, fulltrúi Bjartrar framtíðar, óháður þingmaður og áheyrnarfulltrúi Hreyfingarinnar. Ég vann því að málinu í nánú samráði við þennan hóp, en gætti þess að halda fulltrúum Sjálfstæðisflokks, einkum Birgi Ármannssyni, og fulltrúa Framsóknarflokks, Ásmundi Einari Daðasyni, vel upplýstum um gang mála, og spilla hvergi möguleikum til að ná að lokum einhverskonar samkomulagi. Þeir reyndust á hinn bóginn ekki fúsir til að setjast yfir málið fyrir aðra umræðu, og voru aldrei til viðtals um einstaka þætti þess, svo sem um skilgreiningar og orðalag í 57. grein, eða um tiltækar leiðir við að slá á utanvegaakstur.

Mér fannst að þeir sem helst komu að þessu úr stjórnarandstöðuflokkunum þá hefðu ekki sérlega skýra sýn um þessi mál, og enga ákveðna stefnu um það í heild eða að hluta. Það var greinilegt að einstakir þingmenn Sjálfstæðisflokksins – Guðlaugur Þór Þórðarson sérstaklega – höfðu allt á hornum sér sem snerti utanvegaksturinn án þess að hafa eigin tillögur, og virtust ráða ferðinni í sínum þingflokki. Mér þótti líka einsog ýmsir aðrir þingmenn í stjórnarandstöðu innan og utan nefndar treystu sér ekki til að finna hinn gullna meðalveg milli ólíkra hagsmuna, til dæmis útivistarmanna og landeigenda, eða styðja okkur í þeirri viðleitni.

Var því ekki um annað að ræða en að skrifa nefndarálit meirihlutans og móta tillögur hans eftir þeim línunum sem menn þar höfðu komið sér saman um. Málið blandaðist síðan í átök um þinglok og varð andlag málþófs umræðu. Að lokum samþykkti alþingi frumvarpið samhljóða, með 28 atkvæðum, en 17 sátu hjá. Engar breytingartillögur komu frá fulltrúum stjórnarandstöðu. Fyrir lok 3. umræðu höfðu vissulega tekist samningar um breytingar á nokkrum atriðum, sem efnislega voru smávægilegar, og verður fjallað um eina þeirra hér á eftir.

Rétt er að hafa í huga að ekki var flutt frávísunartillaga við umræðurnar um náttúruverndina í þinglok. Það hlýtur að vekja sérstaka athygli hjá kunnáttumönnum um þingstörf og áhuga-mönnum um sæmilegt samhengi í afstöðu þingmanna og þingflokka til einstakra mála, nú þegar komið er fram næsta þingvetur einskonar frávísunarfrumvarp.

## Samkomulagið um aksturskaflann

Ég hef í þessari umsögn kosið að gera ekki mikið veður út af „athugasemdum“ við brottfalls-frumvarpið þótt mér þyki þær í rýrara lagi, og því miður með köflum á óvönduðu máli sem ekki sæmir stjórnarráðinu né alþingi. Hlýt þó að vekja athygli á eftirfarandi klausu þar sem höfundur athugasemdana virðist kominn út á þekju:

Þá ber einnig að nefna að í meðförum Alþingis voru gerðar breytingar á V. kafla frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2013, sem fjallar um akstur utan vega. Að mati þingsins þótti kaflinn ekki nógu vel útfærður og vegna þess var sú breyting gerð að í ákvæði laganna til bráðabirgða er kveðið á um að ráðherra skuli taka til endurskoðunar V. kafla laganna og leggja fram frumvarp um nýjan kafla á



haustþingi 2017. Telja verður að ákvæði þetta kveði skýrt á um þann vilja löggjafans að tiltekin endurskoðun á lögnum eigi sér stað.

Nú hefur hver sá sem kom að þessari breytingu sjálfsagt haft sínar sérstöku ástæður til að fallast á hana. Það var hinsvegar engan veginn „mat þingsins“ að kaflinn væri ekki „nógu vel útfærður“. Ástæðan fyrir því að samningamenn þingflokka náðu fyrir lok 3. umræðu saman um þá lausn sem fram kemur í bráðabirgðaákvæðinu er fyrst og fremst sú að með þessu móti gefst ráðherra og alþingi svigrúm til að endurskoða kaflann um akstur utan vega **þegar lokið væri undirbúningsvinnu Landmælinga, sveitarfélaganna og samráðs-hópanna** sem mælt er fyrir um í lögnum.

Með samþykkt brottfallsfrumvarpsins yrði sú vinna hinsvegar stöðvuð og þar með framlengt það upplausnarástand sem í þessum efnunum ríkir á hálendinu og öðrum náttúrusvæðum.

## Lögin og friðurinn

Ég taldi mér skylt að gefa hér umsögn um þau atriði nýju náttúruverndarlaganna sem ég hef á sérstaka þekkingu vegna umfjöllunarinnar á þingi í fyrravetur. Ég hef reynt að spara stóru orðin vegna þess að erindi mitt er fyrst og fremst að eiga málefnalega samræðu við núverandi þingmenn í nefndinni sem fjallar um umhverfismál og náttúruvernd. Megintilgangurinn er þó að koma á framfæri þeirri hvatningu til ykkar að þið skoðið þetta mál málið vandlega. Vel kann að vera að enn séu endar lausir þótt við höfum vandað okkur einsog hægt var í fyrravetur. Ekkert er heldur við því að segja að nýr meirihluti á alþingi vilji setja mark sitt á þessa mikilvægu löggiöf og bæta þar með við það endurskoðunarstarf sem þegar hefur tekið fjögur ár. Nú er hægur vandi að gera það þegar málið er komið inn í umhverfisnefndina, og ekkert liggur á.

Setning nýrra náttúruverndarlaga er ekki einfalt mál. Ég hef ekki fulla yfirsýn nema um þann þátt sem ég vakti yfir, meðferð málsins í þinginu á síðasta stigi endurskoðunarstarfsins. Afgreiðsla og umfjöllun á því stigi var verulega vinna, fyrir framsögumanninn, formanninn (voru tveir á tímabilinu) og aðra þingmenn en ekki síður fyrir starfsmenn þingsins, umsjónarmenn málsins í ráðuneytinu, fulltrúa stofnana, samtaka og áhugahópa, og þá ósérhlífnu einstaklinga sem lögðu vinnu í málið. Þá er ótalið allt starf á fyrri stigum málsins, innan hvítbókarhópsins og þeirra sem hann starfaði með, öll umræðan á opnum fundum, í fjölmiðlum og meðal almennings á óformlegri vettvangi.

Á grundvelli þessarar reynslu tel ég sýnt að brottfall laganna jafngildi því að ekkert verði af endurskoðun náttúruverndarlaganna á þessu kjörtímabili. Þar með ónýtast allir þeir ávinningar sem áður eru taldir, náttúrunni til tjóns og síðari kynslóðum til furðu. Þetta væri okkur ekki til sóma. Miklu nær er að þingmenn í umhverfis- og samgöngunefnd fari yfir þá þætti laganna sem raunverulegur ágreiningur er um og nái þar niðurstöðu sem komi fram í einstökum breytingartillögum við lög nr. 60 frá 10. apríl 2013.

Mér finnst að með þeirri nýju aðferð sem lögð er til með brottfallsfrumvarpinu – að brjóta niður verk fyrri manna án þess að byggja sjálfur á ný – sé verið að rjúfa samhengið í sögu

löggjafar um náttúruvernd hérlandis. Á vissan hátt er með þessu vegið að grundvellingum undir samstarf Íslendinga um meðferð náttúrugæðanna á Íslandi.

Það leitar á mig að lýsa þessu þannig að hér sé verið að **slíta sundur lögin**. Við því var varað með eftirminnilegum hætti í upphafi þess samfélags sem enn stendur á Íslandi.

Reykjavík, 13. desember 2013

*Mörður Árnason*

Reykjavíkúakademíunni, Hringbraut 121, 101 R.  
mordurarna@gmail.com / 896 1385