

## Umsögn

### til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis

### um frumvarp til laga

### um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013:

Fyrir hönd Græna netsins hvet ég umhverfis- og samgöngunefnd til að leggjast gegn frumvarpi um brottfall náttúruverndarlaga.

Miklar framfarir fólust í nýju lögunum sem sett voru í apríl og röksemdir flutningsmanns frumvarpsins fyrir því að „afturkalla“ lögini eru ekki sannfærandi. Ef nefndarmenn sjá ástæðu til að endurskoða einhverja þætti þeirra er eðlilegast að þeir leggi slíkar einstakar efnisbreytingar fyrir þingið en láti lögini í heild taka gildi eins og ráð var fyrir gert.

Framfarirnar í lögunum má sjá í skýrri markmiðssetningu sem styðst við lögfestingu meginreglna umhverfisréttarins, ekki síst mengunarbóta- eða greiðslureglunnar og varúðarreglunnar. Báðar þessar reglur eru fastur passi í lögum þjóðanna í kringum okkur.

Í nýju lögunum er verndarsvæðum og friðun komið fyrir með nútímalegum hætti og með náttúruhagsmuni fyrir augum. Þar er ný lagagrein um „sérstaka vernd“ í staðinn fyrir gagnslaust ákvæði í lögunum sem enn eru í gildi frá árinu 1999.

Meðal helstu framfaramála í nýju lögunum eru ákvæði um viðurkenndan kortagrunn, sem mundi gera kleift að ná árangri gegn akstri utan vega, sem er að verða eitt af helstu umhverfisvandamálum á landinu og ekki virðist verða lát á þar sem innlendir og erlendir ferðamenn sækja inn á viðkvæmt hálendið af síauknum þunga.

Hvers vegna vill flutningsmaður frumvarpsins „afturkalla“ þessi lög? Hann hlýtur að gera rækilega grein fyrir röksemdum sínum í greinargerð með lögunum, eða hvað?

Skoðum hana:

## Úr greinargerð frumvarpsins

### I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í því felst að lög nr. 60/2013, um náttúruvernd, sem samþykkt voru á Alþingi 28. mars 2013 og áttu að taka gildi 1. apríl 2014, falla brott.

### II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þegar frumvarp til laga um náttúruvernd, sem síðar varð að lögum nr. 60/2013, var afgreitt á Alþingi á 141. löggjafarþingi mætti það mikilli andstöðu frá ólíkum hópum samfélagsins.

... Í því sambandi ber að nefna að umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis bærust margar athugasemdir vegna frumvarpsins, m.a. frá hagsmunaaðilum eins og sveitarfélögum.

Stór hluti þeirra athugasemda sem gerðar hafa verið eiga það sameiginlegt að gagnrýna skort á samráði auk þess sem gagnrýnt hefur verið að yfirbragð frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2013 einkenndist of mikið af boðum og bönnum.

... Athugasemdir sem gerðar voru í umsögnum um frumvarpið lutu m.a. að því að verkaskipting væri óljós milli ríkisstofnana innbyrðis og einnig milli ríkisstofnana og sveitarfélaga, orðskýringar væru óljósar og gæfu tilefni til mismunandi túlkunar og að skipulagsvald sveitarfélaga væri skert.

... Miklar athugasemdir voru gerðar við IV. kafla frumvarpsins sem fjallar um almannarétt, útivist og umgengni og bent á að ákvæði kaflans gæti haft í för með sér skerðingu á umráðarétti landeigenda.

## Athugasemdir Græna netsins

Þetta upprunavottorð er athyglisvert. Af hverju þykir ástæða til að taka fram að frumvarpið sé samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu en ekki hjá hagsmunaaðilum úti í bæ. Það þykir ástæða til að taka þetta fram.

Þegar heildarlöggjöf í mikilvægum málaflokki er endurskoðuð er eðlilegt og beinlínis nauðsynlegt að sem flestir „hópar“ láti í sér heyra. Það er svo álitamál hvenær athugasemdir um ákveðnar greinar breytast í „andstöðu“, hvað þá „mikla andstöðu“. Hér er látið eins og allt hafi verið vitlaust, en svo var ekki. Fyrir utan óánægju og undirskriftir hjá SAMÚT var óánægjan mest hjá SA og tengdum samtökum, f.o.f. með 57. greinina. Aðrar athugasemdir voru venjuleg hagsmunagæsla eins og í tugum annarra þingmála á hverju þingi.

Þó það nú væri að athugasemdir hafi borist í umsögnunum, og að sveitarfélögin hafi ekki setið hjá. En voru engir ánægðir með frumvarpið? Var engin umsögn jákvæð?

Gott að hafa samráð. Hvar er samráðið um að fella niður lög 60/2013?

Boð og bönn eru einkenni laga. Lögin frá 1999 eru full af boðum og bönnum. Yfirleitt er það þannig að boð og bönn eru sett til að skapa jafnvægi milli aðila í samfélagi, reglur til að það geti virkað. Samanber boðorðin 10. Samanber lög þjóðveldisins.

Hvað er svona óljóst við verkaskiptinguna? Má þá ekki laga það?

Hvaða orðskýringar eru óljósar? Hvaða túlkanir? Hvernig er ástandið hér samanborið við önnur lög? Skipulagsvald sveitarfélaga skert – með reglunni um að framkvæmdaáætlun fari á skipulag? Eins og í flokkum rammaáætlunar? Þetta eru ákvarðanir sem þingið tekur – og varða alla landsmenn. Svo getur sveitarstjórnin þæft málið í heilan áratug!

Nei, þetta er rangt, nýmælum þarna var aðallega fagnað. En rétt er að sumir vildu auka almannaréttinn með því að færa rétt landeigenda aftur fyrir 1999-lögin (för um afgirt óræktað land). Engin rök, bara gildishlaðin upptalning!

## Úr greinargerð frumvarpsins

... Athugasemdir voru einnig gerðar við V. kafla frumvarpsins er fjallar um akstur utan vega.

... Þá var ákvæði 37. gr. frumvarpsins gagnrýnt á grundvelli þess að tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingum sem getur gilt í allt að 5 ár stangist á við skipulagsvald sveitarfélaga.

... Samband íslenskra sveitarfélaga gerði einnig verulegar athugasemdir við X. kafla frumvarpsins og áhrif hans á skipulagsvald sveitarfélaga, en kafla þessi fjallar um friðlýsingu vatna- og jarðhitasvæða o.fl.

... Einnig voru gerðar nokkrar athugasemdir við XI. kafla frumvarpsins um framandi tegundir. Sérstaklega var bent á að stjórnslá vegna innflutnings og dreifingu framandi lífvera yrði sérstaklega flókin og gæti jafnvel þurft að sækja um leyfi til innflutnings á grundvelli margra mismunandi laga.

... Upptalningin hér að framan er ekki tæmandi fyrir þær athugasemdir sem gerðar voru við frumvarp það er varð að lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Vegna þeirrar gagnrýni sem fram kom vegna frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2013 var tekin ákvörðun í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu um að skoða leiðir til að jafna þann ágreining sem er til staðar og að skapa sátt um löggjöf um náttúruvernd.

## Athugasemdir Græna netsins

Vitanlega voru gerðar athugasemdir hér. En hvernig metur höfundur sjálfur niðurstöðuna í málinu – sem ekki síst byggist á miklu starfi einnar af undirstofnunum ráðuneytisins, Landmælinga, og þar sem tekið er tillit til margra helstu gagnrýnispunkta Samút?

Þetta tímabundna bann gildir samkvæmt lögnum í 3 mánuði fyrst. Það er hliðstætt skyndifriðuninni sem menntamálaráðherra á að beita í neyðartilvikum til að vernda menningarverðmæti. Er sú skyndifriðun ekki ógn við skipulagslegt sjálfstæði sveitarfélaganna?

Aftur um framkvæmdaáætlun og skipulagsáætlanir. Á sveitarfélagið að hafa vetó? Líka í Vatnsmýrinni?

Já, en er það ekki aðallega spurning um að stilla saman vinnuferla hjá UST og MATÍS? Ætti að vera hægur vandi, sami ráðherrann. (Í grunnskólunum er kennt eignarfallið *dreifingar*. Mig minnir að þessi þekking hafi verið fyrir hendi í Umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í fyrra!)

Alveg örugglega ekki, en hér vantar algerlega upptalningu á því sem ánægja var með í umsögnunum – og bara á einum stað er sagt frá umbótum og breytingum sem urðu á frumvarpinu í þinginu. Voru ekki samþykktar 56 plús 3 breytingartillögur, sumar í mörgum liðum? Hvar er kaflinn um vinnu þingmanna í umhverfisnefnd og allra þeirra sem studdu við hana með umsögnum og heimsóknum?

Hver tók ákvörðunina? Starfsmennirnir sem misserum saman höfðu unnið að nýju náttúruverndarlögum? Í alvöru? Er ekki lágmark að menn gangist við verkum sínum?

## Úr greinargerð frumvarpsins

... Var einkum horft til þess mikla kostnaðar sem gert var ráð fyrir að lögin hefðu í för með sér, bæði fyrir ríki og sveitarfélög, sbr. kostnaðarmat fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

... 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.

... Það er auk þess mat ráðuneytisins að endurskoða þurfi einnig önnur ákvæði laganna til að skapa sem mesta sátt um löggjöf náttúruverndar á Íslandi.

... Annar kostur en sá að fella lög nr. 60/2013 úr gildi væri að fresta gildistöku laganna, t.d. um eitt ár, og leggja fram í kjölfarið frumvarp til nauðsynlegra breytinga á lögnum áður en þau taka gildi. Sá kostur mundi hins vegar hafa í för með sér óvissu um framtíðarfyrirkomulag heildarlöggjafar á sviði náttúruverndar á meðan veigamikil endurskoðun færi fram á lögum nr. 60/2013. Telja verður að slík óvissa yrði bagaleg gagnvart almenningi, þeim hagsmunaaðilum sem um er að ræða sem og stofnunum á sviði náttúruverndar sem skipuleggja sitt starf í samræmi við gildandi löggjöf hverju sinni. Ekki er hægt að áætla með nákvæmum hætti hversu umfangsmikil og tímafrek vinna yrði við endurskoðun laga nr. 60/2013 og því ekki ljóst hversu langan tíma tæki að leggja fram drög að nýju frumvarpi. Ljóst er hins vegar að ef endurskoðunin mundi dragast yrði nauðsynlegt að framlengja gildistöku laga nr. 60/2013, jafnvel ítrekað, þ.e. ef sú leið hefði verið farin að fresta gildistöku fyrrgreindra laga.

## Athugasemdir Græna netsins

Er ekki kostnaður við stjórn fiskveiða? Hví skyldi varsla náttúrnar kosta ekkert?

Kostnaðurinn er smáræði þegar litið er til hagsmuna Íslendinga af því að hafa hina einstæðu náttúru í lagi. Brot af fyrirhugaðri hækkun vsk. á gistingu hefði dekkað þetta – að ekki sé talað um náttúrupassann sem ráðherrar tala nú mikið um.

Þetta ákvæði um endurskoðun kemur til af því að Landmælingarnar og starfshóparnir um slóðana eru enn að vinna. Hver er tilgangurinn með því að kasta rýrð á það? Hvar er heimild frumvarpshöfundarins um „mat þingsins“? Má segja hvað sem er í stjórnarfrumvörpum? Var ekki Alþingi að gefa út bók um frumvarpasmíð?

Með afturkallinu er einmitt verið að ganga þvert gegn vilja þingsins – sem var að meta stöðuna aftur þegar slóðavinnan væri komin lengra. En nú á að stoppa sjálfa vinnuna!

„Mat ráðuneytisins“? Er það sama ráðuneyti og í fyrra? Hvar er Valli?

Nú er akstur utan vega allt í einu orðið aðalatriðið – og svo koma „einnig önnur ákvæði“. Hver eru þau?

Hvað er átt við? Er einhver munur á að fresta endalaust gildistöku nýju laganna og að fella þau úr gildi? Er ekki staðreyndin sú að vinna við endurskoðun laga nr. 60/2013 er alls ekki hafin og engin áætlun til um hana átta mánuðum eftir að nýtt þing var kosið? Lestur þessa kafla segir bara eitt: Þegar er búið að henda nýju lögnum á ekkert að gera út kjörtímabilið.

Nýju lögin er ný skjólflík fyrir náttúru landsins. Það er enginn munur á því að banna henni að fara í fötin eða brenna þau. Niðurstaðan er sú sama. Í stað þess að laga meintar misfellur á nýju skjólfötunum á að láta hana vera í gömlu gatslitnu lörfunum sjálfri sér til tjóns og þjóðinni til skammar.

## Úr greinargerð frumvarpsins

Telja verður að allar þær athugasemdir, sem gerðar hafa verið á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 60/2013 og reifaðar hafa verið, gefi tilefni til endurskoðunar á lögnum. Ljóst er að vinna við endurskoðun laganna verður tímafrek þar sem um afar flókinn og viðamikinn lagabálg er að ræða. Eðlilegt þykir því að leggja til með frumvarpi þessu að lög nr. 60/2013 falli brott og að nýtt frumvarp verði lagt fram síðar. Gert er ráð fyrir að nýtt frumvarp muni samt sem áður að einhverju leyti byggja á þeirri miklu vinnu sem unnin hefur verið á vegum umhverfisráðuneytisins við endurskoðun lögjafar um náttúruvernd.

### III. Mat á áhrifum.

Með brottfalli laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, halda eldri lög um náttúruvernd, nr. 44/1999, gildi sínu. Ljóst er að brottfall laganna hefur áhrif á stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, þ.e. Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands og Landmælingar Íslands, vegna þess hlutverks sem löggin gera ráð fyrir hvað varðar þessar stofnanir. Í lögum nr. 60/2013 er gert ráð fyrir auknum verkefnum til handa Náttúrufræðistofnun Íslands, m.a. umsjón C-hluta náttúruminjaskrár og ábyrgð á vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Löggin gera jafnframt ráð fyrir auknum umsögnum Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnunar og ríkari eftirlitsskyldum Umhverfisstofnunar sem mundi leiða til aukins vinnuálags á stofnuninni. Í lögum nr. 60/2013 er gert ráð fyrir að Landmælingar Íslands vinni að gerð kortagrunns um vegi og vegslóða. Sú vinna mun ekki fara fram við brottfall laganna.

Brottfall laga nr. 60/2013 mun að auki leiða til þess að sá kostnaður, sem gert var ráð fyrir að innleiðing laganna hefði í för með sér, fellur niður.

## Athugasemdir Græna netsins

Fyrirgefði, en þessar athugasemdir hafa bara alls ekki verið reifaðar! Það er algjört lágmark að þjóðin viti að hverju endurskoðunin á að beinast. Hér hefur bara verið talað um kaflann um akstur utan vega „og einnig önnur ákvæði“.

Undarlegur kafli. „Áhrif“ teljast hér eingöngu felast í verkefnum og fjárhag þriggja ríkisstofnana, en ekkert er fjallað um áhrifin af brottfalli laganna á verndarviðfang þeirra: Náttúru Íslands!

Bíðum við – var ekki þetta frumvarp „samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu“? Hvað varð um kafla 5 í „Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa“ um mat á áhrifum (12. til 14. bls.):

- 5.1.1. Afleiðingar fyrir hagsmunaaðila
- 5.1.2. Afleiðingar fyrir tiltekna mikilvæga almannahagsmuni
- 5.1.3. Atriði er lúta að framkvæmd reglna
- 5.1.4. Samantekt

Upphaf kafla 5.1.4. er einmitt svona: „Þegar afleiðingum frumvarps hefur verið lýst er rétt að draga niðurstöðurnar saman og rökstyðja hvers vegna ávinningurinn af samþykkt frumvarpsins sé meiri en hugsanlegar hliðarverkanir.“ Hvar er sá rökstuðningur?

Takið eftir! „Sú vinna mun ekki fara fram við brottfall laganna.“ Slóðanetsvinnan verður stöðvuð. Akstur utan vega heldur áfram án nokkurrar lausnar í sjónmáli.

En kostnaður eykst fyrir náttúru Íslands – meðal annars við að efla hana þannig að hún standist ágang ferðamanna.

Þegar farið hefur verið yfir helstu röksemdir greinargerðarinnar sést að í þeim er ekkert sem afsakar að „afturkalla“ lagabálk sem gríðarleg vinna hefur verið lögð í, sem í öllum meginatriðum er víðtæk sátt um og ljóst er að felur í sér umtalsverðar endurbætur á lögum um náttúruvernd.

Að sjálfsögðu er alltaf hægt að gera betur og auðvitað á það alltaf að vera markmiðið. Því markmiði er hins vegar auðvelt að ná með því að flytja tillögur um endurskoðun þeirra greina sem ástæða þykir til að breyta.

„Afturköllun“ lagabálksins er því með öllu óþörf og það vekur óþægilegar spurningar. Getur verið að einhver annar tilgangur búi að baki? Standa nýju ákvæðin í lögum í vegi fyrir einhverjum ráðagerðum sem flutningsmanninum er annt um? Í lok 1. umræðu var nefnd Norðlingaölduveita?

Ef um slík rök er að ræða verða þau að koma í ljós.

Ef einu rökin fyrir „afturkallinu“ eru þau sem sjást í greinargerðinni – þá á ekki að fella brott nýju lög. Þá eiga þingmenn í umhverfisnefnd að líta yfir þá kafla laganna sem virðast umdeildastir og freista þess að ná betri niðurstöðu en á vorþinginu 2013.

---

Þessar athugasemdir hafa verið blátt áfram og sagðar hreint út. Ég vona að það móðgi engan og undirstrika að Græna netið ber dýpstu virðingu fyrir hinu háa alþingi og þeim mikilvægu störfum sem þar eru unnin.

Ég vil enda þetta á einlægu nótunum. Rétt eins og þið öll í nefndinni er ég bara Íslendingur sem fæddist á síðustu öld og mun deyja á þessari. Af íslenskri mold – að íslenskri mold. Ég lít á mig sem þjón íslenskrar náttúru fremur en herra. Hún er eilífðin en ég smáblómið.

Ég hvet ykkur til að taka egóið og flokkapólitíkina til hliðar þegar þið myndið ykkur skoðun á þessu mikilvæga máli. Takið aðeins ákvörðun sem þið getið verið fyllilega stolt af þegar þið horfið framan í ykkar nánustu og segið: „Ég átti góðan dag í vinnunni í dag“.

Reykjavík 13. nóvember 2013, f.h. stjórnar Græna netsins.

Með vinsemd og virðingu,

Dofri Hermannsson

**Ath.:** Fulltrúar Græna netsins óska eftir að koma á fund nefndarinnar til að skýra betur út afstöðu félagsins og svara spurningum þingmanna. Netfang hjá formanni: dofrihermannsson@gmail.com; sími 822 4504.