

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. P 143/706
komudagur 16.12.2013

Garðabær, 16. desember 2013
2013110018/42-1-1
JGO/TB

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

Vísað er til bréfs umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, sent í tölvupósti 25. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, 167. mál. Náttúrufræðistofnun þakkar nefndinni fyrir að veita henni umbeðinn frest til að skila umsögninni.

Frumvarpið er sérstakt þar sem í því felst að fella brott heildarlög um náttúruvernd, nr. 60/2013 áður en þau hafa tekið gildi. Gert er ráð fyrir að eldri náttúruverndarlög, nr. 44/1999, haldi gildi sínu um óákveðinn tíma, sem gæti orðið langur skv. greinargerð frumvarpsins. Þetta er sérkennilegt í ljósi þess að enginn ágreiningur virtist vera í þjóðfélaginu um nauðsyn þess að setja ný heildstæð náttúruverndarlög, sem leystu eldri lögin af hólmi þar sem þau höfðu ekki reynst sem skyldi og ekki staðist tímans tönn. Mikil og hröð þróun hafði átt sér stað á sviði náttúruverndarmála undanfarin mörg ár, viðhorf breyst og alþjóðleg samvinna lagt grunn að skilvirkum aðferðum til að ná settum markmiðum. Ísland hafði ekki fylgt þessum breytingum og dregist aftur úr öðrum Evrópuþjóðum þótt það hafi undirgengist sömu alþjóðlegu skyldur og önnur ríki á þessu sviði. Með nýju lögunum var verið að leiða nýjar aðferðir inn í íslenska löggjöf um náttúruvernd í því skyni að tryggja betri árangur í náttúruvernd og uppfylla alþjóðlegar skyldur sem Ísland hefur gengist undir. Hér er sérstaklega verið að vísa til Samningsins Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, sem tók gildi hér á landi 1993 og Bernarsamningsins um vernd villtrar náttúru í Evrópu, sem tók gildi hér á landi árið 1994. Margar aðra alþjóðlega samninga og margar alþjóðlegar samþykktir mætti einnig nefna, sbr. tilvísanir þar að lútandi í hvítbókinni *Náttúruvernd. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*, sem unnin var í aðdraganda nýju laganna. Það er mat Náttúrufræðistofnunar Íslands að tekist hafi að færa Ísland til nútímans með nýju náttúruverndarlögunum og þess vegna slæmt að fella þau brott og hverfa aftur til fortíðar áður en á þau er látið reyna. Hér er um heildarlöggjöf að ræða þannig að ef talið er nauðsynlegt að endurskoða einhver tiltekin ákvæði laganna ætti að gera það án þess að fresta gildistöku heildarinnar.



Í nýju lögnum eru skýrari markmiðsákvæði en áður, sem byggja á nýrri hugsun og nýjum vinnubrögðum. Horft er til hugmynda og vinnubragða sem þróuð hafa verið á alþjóða vettvangi, m.a. vistkerfisnálgunar sem beitt er við vernd og nýtingu náttúruauðlinda til lands og sjávar með sjálfbæra nýtingu þeirra og sanngirni að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að brugðis sé án tafar við breytingum á þeim. Vistkerfisnálgunin er m.a. útfærð í nýju lögnum með áherslu á skipulega skráningu og flokkun náttúrunnar, áætlanir um skipulega vernd hennar, t. d. með neti verndarsvæða sem valin eru á grundvelli vísindalegra gagna, og á árangursríka vöktun lykilþátta lífríkisins. Um þess aðferðafræði, sem er eitt af hryggjarstykkjum nýju laganna, virðist ekki vera neinn ágreiningur skv. þeim athugasemdum sem gerðar voru við frumvarpið þegar það var til meðferðar á Alþingi. Það er einkennilegt ef fórnar á þessari nýju nálgun á viðfangsefnið fyrir ágreining um einhver fá og afmörkuð ákvæði laganna. Ágreiningsefni, sem mætti leysa án þess að fella öll lög in brott.

Tímamót felast einnig í því að loks hafa meginreglur umhverfisréttar verið settar í lög á Íslandi, bæði varúðarreglan og greiðslureglan sem rætur eiga að rekja til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro í júní 1992, sbr. Ríó-yfirlýsinguna svo kölluðu. Áður höfðu þrjár tilraunir verið gerðar af hálfu stjórnvalda til að lögfesta reglurnar, en án árangurs. Markmiðsákvæðin og þessar meginreglur umhverfisréttar eru lykilatriði í nýjum heildstæðum náttúruverndarlögum og eru leiðandi fyrir túlkun og framkvæmd annarra ákvæða. Það yrði mikil skaði ef þeim yrði fórnar fyrir ágreing sem tilteknir hagsmunaaðilar gera við einhver ákvæði laganna.

Í nýju lögnum er almannaréttur styrktur og tekið á margvíslegum vandamálum í framkvæmd náttúruverndarmála hér á landi á undanförunum árum sem rætur eiga að rekja til veikra lagaákvæða í eldri lögum eða óljósri eða óskilvirkri verkaskiptingu stofnana. Þar á meðal eru ákvæði er lúta að úreltri náttúruminjaskrá, sem fær nýtt hlutverk í stjórnkerfi náttúruverndarmála, skilgreiningu og skipan verndarsvæða, akstri utan vega, ágengum framandi tegundum í náttúru landsins og sérstakri vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra. Það er mat Náttúrufræðistofnunar að vel hafi verið staðið að undirbúningi nýrra náttúruverndarlaga og að vel hafi til tekist með ný lög eftir meðferð Alþingis á frumvarpi til laganna. Löggin eru í heild sinni mikil framför frá eldri lögum og færa náttúruvernd á Íslandi að nútímakröfum. Þau byggja á faglegum og traustum grunni, sem lagður var með hvítbókinni um löggjöf til verndar náttúru Íslands.

Náttúrufræðistofnun leggst gegn því að lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, verði felld brott. Í greinargerð með frumvarpinu eru ekki færð fram nein haldbær rök fyrir því að fella ætti lög in brott í heild sinni vegna þess að tilteknir hagsmunaaðilar séu ósáttir við einstakar greinar frumvarpsins. Athugasemdir hagsmunaaðila eru af ólíkum toga, en eiga það flestar sameiginlegt að verið er að gæta sértækra hagsmuna. Eðli náttúruverndarlaga er að takmarka frelsi manna til athafna og vel skiljanlegt að aldrei verða allir sáttir um þær takmarkanir sem í lögnum felast. Náttúrufræðistofnun telur eðlilegra að Alþingi endurskoði einstakar greinar laganna í ljósi fram kominna athugasemda, en að bregðast við með því að fella lög in heild úr gildi og hverfa aftur til ársins 1999.



Fulltrúar Náttúrufræðistofnunar eru til reiðu búnir að koma á fund umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis til að skýra betur afstöðu stofnunarinnar til laganna í heild sinni og til einstakra ákvæða óski nefndin eftir því.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson
forstöðumaður stjórnsýsludeildar

