

***Alþingi***  
***Erindi nr. P 143/933***  
***komudagur 31.1.2014***

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 31.01.2014  
Tilvísun vor: 00.11

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

Vísað er til umsagnarbeiðnar umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013 (167. mál), svo og fundar umhverfis- og samgöngunefndar 27. janúar 2014. Þar skýrðu fulltrúar Landsvirkjunar aðspurðir frá afstöðu fyrirtækisins til varúðarreglunnar, eins og hún er sett fram í 9. gr. laganna, svo og fleiri atriða. Er afstöðu Landsvirkjunar hér með fylgt úr hlaði með umsögn þessari.

I.

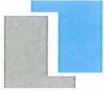
Eins og skýrt var frá á fundinum styður Landsvirkjun það markmið frumvarpsins að tiltekin ákvæði nýrra náttúruverndarlaga verði endurskoðuð, en tekur ekki afstöðu til hvaða aðferð verður notuð til þess (þ.e. hvort löggin verði felld úr gildi eða gildistöku þeirra frestað, sbr. ummæli í greinargerð). Varðandi athugasemdir við frumvarp það, sem varð að lögum nr. 60/2013 er vísað til umsagnar Landsvirkjunar frá 14. 02. 2013. Þótt tekið hafi verið tillit til einhverra þeirra athugasemda sem þar koma fram standa þær enn að mestu.

II.

Landsvirkjun leggur áherslu á að starfa samkvæmt lögum og leggur sig fram um að lágmarka áhrif starfseminar á umhverfi. Varðandi lög um náttúruvernd er mikilvægt að lagatexti sé skýr. Það á til dæmis við um 9. gr. laganna, sem fulltrúar Landsvirkjunar voru sérstaklega beðnir um að fjalla um á fyrrgreindum fundi. Eins og fram kom af hálfu fyrirtækisins er varúðarreglan að grunni til ein af alþjóðlegum meginreglum umhverfisréttar. Orðalag reglunnar ber þess merki og nauðsynlegt að sett séu ákveðin viðmið þegar hún er lögleidd í landsrétt, og að sett séu ákvæði um málsmeðferð stjórnvalda þar sem við á. Landsvirkjun hefur á þessu stigi ekki tillögu að orðalagi sem myndi gera núverandi ákvæði markvissara í framkvæmd en telur að vanda verði til endurskoðunar ákvæðisins svo það nái markmiði sínu. Tekið skal fram að Landsvirkjun hefur gerst aðili að UN Global Compact og styður beitingu varúðarreglunnar í starfsemi sinni eins og þar er mælt fyrir um.

III.

Um önnur atriði í lögum um náttúruvernd er helst að nefna friðlýsingar og verndarsvæði en þar er mikilvægt að tilgangur og markmið friðlýsingar komi skýrt fram, ásamt áætlun um hvernig þeim markmiðum skuli náð. Til viðbótar er mjög mikilvægt að friðlýsingum skuli fylgja áætlanir um vöktun og aðgerðir náist markmið friðlýsingar ekki.



## Verndarsvæði og verndaráætlanir

Í leiðbeiningum IUCN<sup>1</sup> („International Union for Conservation of Nature“), sem helst er vitnað til í tengslum við verndaráætlanir, er mikil áhersla lögð á að tilefni verndunar sé vel skilgreind og verndun afmörkuð í samræmi við það.<sup>2</sup>

Um verndarsvæði segir í ofangreindum leiðbeiningum (bls. 8), að verndarsvæði skuli vera:

*„A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem service and cultural values.“*

Í ofangreindum leiðbeiningum (bls. 12-14) er fjallað um nokkur megin sjónarmið með verndun og verndarflokkun og á grundvelli þeirra skilgreindir 6 meginflokkar (*categories*) verndarsvæða. Tilefni verndar gefur stundum tilefni til að takmarka aðgengi almennings, en í flestum tilfellum er gert ráð fyrir aðgengi almennings. Lykilatriði til þess að hægt sé að sameina þetta tvennt, sem er eitt af markmiðum laganna, er að tilgangur verndunar sé skýr og þar með hægt að haga stjórnun þannig að það fari sem best saman að njóta og vernda. Aðeins með þeim hætti ná markmið laganna fram að ganga.

Til marks um þá áherslu sem lögð er á vel skilgreind markmið og afmörkun á grundvelli þeirra má hafa eftirfarandi úr inngangskafla leiðbeininganna (bls. 3):

*„There is increasing and very justifiable pressure to take proper account of human needs when setting up protected areas and these sometimes have to be “traded off” against conservation needs.“*

Ofangreind sjónarmið um samræmi milli landfræðilegrar afmörkunar verndarsvæða og aðgengis mætti heimfæra upp á önnur sjónarmið um hagsmuni. Þannig ætti að vera mögulegt að nýta auðlindir innan tiltekinna gerða verndarsvæða svo fremi að gætt sé að meginmarkmiðum verndunar eins og víða er gert erlendis.

Landsvirkjun telur því æskilegt að halda í möguleika stjórnvalda til að leyfa framkvæmdir innan verndarsvæða eins og kveðið er á um í 38. gr. gildandi laga um náttúruvernd (nr. 44/1999).

### Flokkar friðlýstra svæða og friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða

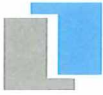
Hér á eftir verður fjallað nánar um nokkur atriði í köflum VIII og IX í lögum nr. 60/2013 og nokkrar athugasemdir gerðar við þá með vísan til þess sem hér að framan hefur verið fjallað um.

Í VIII. kafla laganna eru flokkar friðlýstra svæða eftirtaldir sbr. greinar 46-52: a. Óbyggð víðerni; b. Þjóðgarðar; c. Náttúruvætti; d. Friðlönd; e. Landslagsverndarsvæði; f. Náttúru-minjar í hafi; og g. Fólkvangar.

Að auki er í IX. kafla, greinum 54 og 55, ákvæði um friðlýsingu svæða er falla í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar og friðlýsingu heilla vatnakerfa.

<sup>1</sup> IUCN sameina ríki, stjórnsýslustofnanir og fjölbreytt frjáls félagasamtök (*non - governmental*). Markmið samtakanna er að hafa áhrif á, hvetja til og aðstoða við náttúruvernd með hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum til að tryggja að nýting náttúrulegra auðlinda taki mið af sanngirni og vistfræðilegri sjálfbærni (*equitable and ecologically sustainable*).

<sup>2</sup> Dudley N (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*.



Þeir flokkar sem eru nýir miðað við eldri lög eru liður a. um óbyggð víðerni, liður e. um landslagsverndarsvæði og loks ákvæði 55. gr. um verndun heilla vatnakerfa.

### **Óbyggð víðerni og landslagsverndarsvæði**

- Í 46. gr. laganna um óbyggð víðerni segir að heimilt sé að friðlýsa stór landsvæði sem óbyggð víðerni til að varðveita einkenni svæðisins. Hér er um að ræða afar óljóst ákvæði og erfitt að sjá hvernig eigi að meta hvernig einstök svæði í óbyggðum landsins teljist merkilegri en önnur, þar sem hvert svæði hefur sitt einkenni og sérkenni.
- Hið sama á raunar við um 50. greinina um landslagsverndarsvæði þar sem friðlýsa má landsvæði til verndar landslagi er þykir sérstakt eða verðmætt á svæðis-, lands- eða heimsvísu. Skal friðlýsingin miða að því að varðveita sérkenni landslagsins og gildi þess en ljóst er af greininni að unnt er að teygja hana afar langt þar sem skilyrði um vernd eru afar huglægar.

Víða erlendis hefur þessi flokkun friðlýsingar beinst að menningarlandslagi og þá ekki síst á sérstökum byggðum svæðum sem ástæða er til að vernda sem heild ekki síður en nærliggjandi umgjörð. Hér er því fremur um að ræða verndun ásýndar svæða en eingöngu landslagsvernd. Í norsku náttúruverndarlögunum er t.d. tekið fram að verndun samkvæmt þessum flokki feli í sér verndun gagnvart framkvæmdum er hafa í för með verulegar breytingar á sérkennum og eðli viðkomandi landslags. Við endurskoðun laganna er því nauðsynlegt að skerpa á þeim skilgreiningum sem eru forsendur landslagsverndar og friðlýsingu óbyggðra víðerna.

Í norsku náttúruverndarlögunum segir að áður en svæði er friðlýst skuli leggja fram greinargerð þar sem fjallað sé um tilgang og gildi friðlýsingar, hvað sé verið að vernda og af hverju og hvað friðlýsing geti haft í för með sér fyrir landeigendur og hagsmunaaðila. Þar segir að landfræðileg mörk svæðis skuli samsvara því svæði sem hefur raunverulegt verndargildi og er forsenda friðunar. Landsvæði friðunar eru því aðeins bundin við þá vistgerð eða sérkenni jarðar er friða skal. Sjálfbær nýting svæðisins sem ekki skerðir hið verndaða markmið friðlýsingar er að öðru jöfnu heimil. Í 49. gr. laga nr. 60/2013 er talað um friðlýsingu á afmörkuðum landsvæðum. Í þessu samhengi vakna t.d. spurningar varðandi þróun friðlandsmarka vegna stækkunar friðlands Þjórsárvera. Þau hafa þróast úr því að ná yfir rústamýrarvist við jaðar núverandi friðlandsmarka í það að ná norður fyrir Hofsjökul í nýjustu tillögum, en þar virðast vera takmörkuð tengsl við upphaflegan tilgang friðlýsingar.

Friðlýst svæði í Noregi eru 2050 og heildarflatarmál þeirra er 5650 km<sup>2</sup>, meðalstærð svæðis er því um 2,8 km<sup>2</sup>. Hér á landi hefur hins vegar verið rík tilhneiging til að hafa friðlýst svæði langtum stærri en raunverulega er þörf á til að ná fram markmiðum friðunar. Meðalstærð friðlýstra svæða hér á landi er 70,3 km<sup>2</sup>.

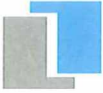
### **Friðlýsing vatna- og jarðhitasvæða**

Loks er rétt að benda á að 55. gr. laganna þarfnast endurskoðunar.

Þar segir í 1. mgr.:

*„Heimilt er ráðherra að friðlýsa heil vatnakerfi, þar á meðal lindasvæði og lítt snortin og ómiðluð vatnasvið. Áskilið er að viðkomandi svæði hafi ekki verið flokkað í nýtingarflokk eða biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.*

Hér er allt opið og engin skilyrði fyrir því að ráðherra geti ekki friðlýst heilu vatnasviðin vegna þess að einn virkjunarkostur hafi verið flokkaður í verndarflokk verndar og orkunýtingaráætlunar. Megintilgangur verndar- og orkunýtingaráætlunarinnar er að flokka



innbyrðis virkjunarkosti og hafi virkjunarkostur fallið í verndarflokk fæst ekki lögum samkvæmt virkjunarleyfi fyrir honum. Óþarfi er því með öllu að útiloka aðra virkjunarkosti fallvatnsins vegna þessa tiltekna virkjunarkosts. Þá er rétt að benda á að vatnasvið virkjanlegra fallvatna eru að öðru jöfnu hundruð eða jafnvel þúsundir ferkílómetra og því er hér langt til seilst án þess að markmið með friðuninni séu ljós. Eðlilegra væri skoða hvort ástæða væri til að friðlýsa landsvæði við eða í grennd við virkjunarkost í verndarflokki sem væri verndarvert svæði samkvæmt skilgreiningu náttúruverndarlaga.

Þá segir í 2. mgr. 55. gr.:

*„Friðlýsing getur m.a. miðað að því að varðveita vatnslindir til framtíðar, tryggja náttúrulega ferla og vatna- og vistfræðilega samfellu á tilteknu vatnasviði og standa vörð um ásýnd og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnasviða.“*

Ekki er ljóst hér hvernig standa eigi vörð um ásýnd og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnasviða. Hitt er ljóst að brýnna er að standa vörð og hafa ákvæði í endurskoðuðum lögum um friðun lindasvæða og vatnsbóla auk aðrennslissvæða þeirra. Víða um land skortir verulega á að hugað sé að þessum verndarþætti, sem ætti að vera einn mikilvægasti þáttur vatnsverndar í dag. Friðun mikilvægra svæða á byggðu bóli er oftast en ekki nauðsynlegri en á öræfum vegna meiri og tíðari ágangs manna og hættu á mengun af þeirra völdum.

Loks segir í 3. mgr. 55. greinar:

*„Óheimilt er að nýta svæði sem friðlýst eru samkvæmt þessari grein til orkuframleiðslu og allar framkvæmdir sem raskað geta viðkomandi vatnakerfi eru bannaðar. Ráðherra getur sett nánari ákvæði um framkvæmdir, vatnstöku og aðra nýtingu í auglýsingu, sbr. 40. gr.“*

Hér virðist friðunin enn beinast fyrst og fremst að orkuframleiðslu fallvatnsins en opnað í lokin fyrir leyfi fyrir aðra nýtingu á vatnasviðinu, sem friðlýsingin nær þá ekki til eins og efnistöku, brúargerð, eldisstöðvar o.s.frv.

Í ljósi ofanritaðs er rík ástæða til að endurskoða 55. grein núverandi laga.

Virðingarfyllt

Hörður Arnarson  
forstjóri