

Nefndarálit

um frumvarp til laga um náttúruvernd.

Frá 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Annar minni hluti umhverfis- og samgöngunefndar leggst eindregið gegn því að frumvarp til laga um náttúruvernd nái fram að ganga í núverandi mynd. Allur aðdragandi málsins hefur verið umdeildur og fjöldamargar athugasemdir hafa komið fram um skort á samráði við undirbúning þess, auk þess sem ekki hefur tekist að setja niður deilur um mikilvæg ákvæði frumvarpsins. Breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar, sem nú liggja fyrir, eru að sönnu margar hverjar til bóta, en ganga engu að síður mjög skammt til móts við alvarlegar athugasemdir sem borist hafa við meðferð málsins. Mörg af meginágreiningsefnum frumvarpsins standa því enn eftir óleyst. Telur 2. minni hluti því einsýnt að til þess að málið fái farsælan endi sé eðlilegast að því verði vísað aftur til ríkisstjórnar og nýr þingmeirihluti ljúki meðferð þess að kosningum loknum.

Aðdragandi málsins.

Frumvarp til laga um náttúruvernd hefur verið í undirbúningi um alllangt skeið. Mörgu ber að hrósa í sambandi við þann undirbúning en ekki verður hjá því komist að gera alvarlegar athugasemdir við skort á raunverulegu samráði við margvísleg hagsmunasamtök, áhugamannafélög, ýmsar stofnanir hins opinbera, sveitarfélög og aðra sem að þessum málum koma. Gagnrýni á þetta atriði kemur fram í umsögnum fjölmargra aðila og byggist á því að samráð, að því leyti sem það hafi farið fram, hafi fyrst og fremst verið einhliða kynning af hálfu ráðuneytisins og lítið sem ekkert tillit hafi verið tekið til rökstuddra athugasemda og ábendinga sem fram komu meðan málið var á undirbúningsstigi. Um þetta atriði tekur 2. minni hluti undir ummæli sem finna má í nefndaráliti meiri hlutans, en þar segir m.a.:

„Virðist ljóst að vinna þarf í framtíðinni að miklu nánari tengslum umhverfisyrvalda, stjórnámalanna sem láta umhverfismál til sín taka, hagsmunasamtaka, margvíslegra áhugahópa og alþýðu allrar til að sem ríkust samstaða náist um breytingar af því tagi, sem hér um ræðir.“

Jafnframt er ástæða til að taka undir önnur ummæli í nefndaráliti meiri hlutans um svipað efni, en þar segir:

„Réttarreglur um náttúruvernd þurfa að taka mið af margvíslegum og ólíkum hagsmunum og þær þurfa að vera til þess fallnar að setta ólík sjónarmið.“

Öllum má ljóst vera að mikilvæg löggjöf á sviði náttúruverndar verður að byggjast á miklu víðtækari samstöðu en náðst hefur í undirbúningi þess máls og ekki er raunhæft að úr því verði bætt í störfum þingsins, á örfáum dögum við lok kjörtímabils. Viðbrögð margra umsagnar- og hagsmunaaðila við nýlegum breytingartillögum meiri hlutans sýna að þær eru ófullnægjandi út frá þeim sjónarmiðum sem meiri hlutinn bendir réttilega á að verði að vera grundvöllur löggjafar á þessu sviði.

Nokkur veigamikil álitæfni.

Hér á eftir verður fjallað stuttlega um nokkur helstu álitæfni frumvarpsins út frá sjónarmiðum 2. minni hluta.

Eignarréttur – almannaréttur.

Eitt þeirra atriða, sem deilt hefur verið um í sambandi við frumvarpið, er jafnvægið milli réttar fólks til að ferðast um landið annars vegar og eignarréttar bænda og annarra landeigenda hins vegar. Hér er um mikilvæg réttindi að ræða í báðum tilvikum. Vernd eignarréttar og umráðaréttur landeigenda yfir landi sínu er mikilvægur grundvallarréttur sem ber að vernda, en með sama hætti er nauðsynlegt að tryggja eðlilegan rétt almennings og ferðafólks til að njóta náttúru landsins, svo fremi að ekki sé gengið á rétt og hagsmuni landeigenda með spjöllum, ónæði eða öðru slíku. Augljóst er að hér er um að ræða vaxandi vandamál víða um landið, samhliða mikilli fjölgun ferðamanna. Hér er um að ræða viðfangsefni sem leiða þarf til lykta með víðtækara og nánara samráði við landeigendur, útivistarsamtök, ferðaþjónustuaðila og aðra hagsmunaaðila svo að löggjöfin og breytingar á henni verði ekki uppspretta endalausra deilna á komandi árum.

Akstur utan vega – kortagrunnur.

Öllum er ljóst hvaða skaða akstur utan vega getur valdið fyrir náttúru landsins. Engu að síður hafa ákvæði frumvarpsins um það efni valdið miklum ágreiningi. Er áberandi hversu mikil gagnrýni kemur einmitt frá útivistarfólki, vönnum ferðamönnum og bændum, sem vel þekkja til aðstæðna og bera mikla umhyggju fyrir náttúru landsins. Þrátt fyrir breytingartillögur meiri hlutans verður ekki talið að komið hafi verið til móts við athugasemdir þessara aðila nema að litlu leyti.

Eitt stærsta álitæfnið í þessu sambandi snýr að svonefndum kortagrunni Landmælinga sem samkvæmt frumvarpinu á að vera grundvöllur refsheimilda á þessu sviði. Gagnsemi kortagrunns sem slíks er ekki umdeild, en verulegar athugasemdir hafa verið gerðar við að byggt sé á honum við mat á refsinefni í þessu sambandi, enda sé bæði óraunhæft og alltof þrengjandi að byggja á því að tæmandi séu taldir allir þeir vegir og slóðar sem heimilt er að aka. Taka verði tillit til aðstæðna hverju sinni sem geti verið breytilegar á ýmsan hátt. Skilja verði eftir svigrúm fyrir þá sem ferðast um landið til að taka tillit til aðstæðna hverju sinni og á hverjum stað um leið og lögð sé á þá almenn kvöð um að virða náttúru landsins og valda ekki skaða á viðkvæmri náttúru.

Um breytingartillögur meiri hlutans er annars það að segja að sú sem lýtur að vetrarakstri virðist vera til nokkurra bóta og sama má segja um akstur fatlaðra þó að sérstök undanþáguheimild fyrir þann hóp geti verið of þung í vöfum í framkvæmd. Varðandi heimild bænda til akstur utan vega á eignarlöndum sínum er rétt að geta þess að hún er of þröng. Sama má segja um þá kvöð sem lögð er á þá sem sérstök leyfi hafa til að aka utan vega til að halda skrá um slíkan akstur.

Náttúruminjaskrá, friðlýsingar, sérstök vernd o.fl.

Ákvæði frumvarpsins um náttúruminjaskrá og fleira hafa vakið talsverðar spurningar og umræður. Tekið skal undir að betur fari á því að Alþingi fjalli um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár en ráðherra einn og eru breytingartillögur í þá veru til bóta. Eins er mikilvægt að hugað sé að samspili framkvæmdaáætlunarinnar og rammaáætlunar en áhyggjur hafa komið fram um flækjustig í því sambandi. Sérstök ástæða er til að taka undir tillögur sem fela í sér að ekki verði óheimilt að stunda orkurannsóknir á svæðum í biðflokki samkvæmt rammaáætlun, enda gengi slíkt bann gegn tilgangi biðflokks miðað við löggjöf um rammaáætlun.

Ákvæði frumvarpsins í 57. gr. til breytinga á nógildandi 37. gr. náttúruverndarlaga, sem lýtur að sérstakri vernd, hafa valdið miklum ágreiningi. Sú útvíkkun svæða sem lúta reglum þessa ákvæðis hefur verið gagnrýnd og eins að erfiðleikar varðandi framkvæmd þess aukist. Um er að ræða íþyngjandi ákvæði sem geta haft áhrif á margvíslegar framkvæmdir. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að margvíslegar lagabreytingar hafa verið gerðar á undanförunum árum sem þyngja ferli og auka flækjustig í aðdraganda þess að leyfi eru veitt til framkvæmda. Í mörgum tilvikum virðist fremur um að ræða auknar stjórnsýslulegar hindranir og þröskulda gagnvart framkvæmdum fremur en að ákvæðin stuðli að betri eða vandaðri málsmeðferð og verður ekki annað séð en breytingar frumvarpsins í þessu veru hnígi í sömu átt. Það er mat 2. minni hluta að nauðsynlegt sé að fara yfir og endurskoða mismunandi lagaþálka til þess að gera leyfisveitinga- og umsagnarferli allt einfaldara og skýrara í sambandi við undirbúning framkvæmda og er það mat 2. minni hluta að það sé unnt að gera án þess að slaka á varúðarkröfum gagnvart því að verðmæt svæði og náttúrufrýrbæri verði ekki fyrir skaða.

Stjórnsýsla og fleira.

Gagnrýni hefur komið fram um að gengið sé á skipulagsvald sveitarfélaga og er ástæða til að taka undir áhyggjur í því sambandi. Sömu sögu er að segja um valdmörk og hlutverk mismunandi stofnana á þessu sviði, en athugasemdir hafa verið gerðar við aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar og skörun við sérsvið og verkefni annarra stofnana í því sambandi. Því er hins vegar fagnað að meiri hlutinn skuli leggja til að ákvæðum um náttúruverndarumdæmi og skylda þætti verði frestað, enda virðist full ástæða til að fara yfir þá þætti betur. Raunar mætti segja það sama um marga aðra þætti frumvarpsins. Þá er einnig ástæða til að fagna breyttri framsetningu refsí- og viðurlagaákvæða, en engu að síður er full ástæða til að fara betur yfir þá þætti til að tryggja að þau nái tilgangi sínum sem fullnægjandi refsíheimildir.

Niðurstaða.

Hér hefur verið vikið að mörgum þáttum frumvarpsins sem ástæða er til að fara betur yfir. Hér er hins vegar ekki um tæmandi talningu að ræða. Það er því eindregin afstaða 2. minni hluta að afgreiðslu málsins verði frestað, frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** og sem flest þessara álitamála leidd til lykta í mun betra samráði og samstarfi við alla þá aðila sem að þessum málum koma. Nýtt og endurbætt frumvarp gæti þá komið til meðferðar á nýkjörnu þingi, jafnvel síðar á þessu ári. Ekki verður séð að með því væri neinum hagsmunum, hvorki fólks né náttúru, stefnt í hættu. Þvert á móti mundi slík málsmeðferð stuðla að vandaðri lagasetningu sem breið samstaða gæti náðst um.

Alþingi, 14. mars 2013.

Birgir Ármannsson,
frsm.

Árni Johnsen.