

Nefndasvið Alþingis
Helga Þórisdóttir nefndarritari
Þórshamri við Templarasund
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 122/1188
komudagur 13.3'98

12. mars 1998
Snr. 0221/KG

Efni: Eignarhald og nýting á auðlindum í jörðu, 359. mál

Vísað er til erindis yðar, dags. 27. febrúar 1998, um frumvarp til laga um eignarhald og nýtingu á auðlindum í jörðu, 359. mál. Náttúruvernd ríkisins hefur fjallað um frumvarpið og fer umsögn stofnunarinnar hér á eftir:

Skynsamleg nýting náttúruauðlinda í nútíð og framtíð er eitt höfuðmarkmiða náttúruverndar. Núgildandi lög um nýtingu auðlinda í jörðu eru að stofni til frá 1967 og 1973 og því löngu orðið tímabært að endurskoða þau. Um leið má gera ráð fyrir því að ný lög taki mið af aðstæðum og viðhorfum nútímans, þ.m.t. varðandi sjálfbæra þróun, skynsamlega nýtingu og náttúruvernd. **Náttúruvernd ríkisins telur að ofangreint frumvarp uppfylli ekki þessi atriði.** Frumvarpið stangast einnig á við veigamikil og mörg atriði í framkvæmdaáætlun umhverfisráðuneytisins, *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi*, sem samþykkt var af ríkisstjórninni í febrúar 1997.

Náttúruvernd ríkisins bendir á að hvergi í frumvarpinu né í greinargerð er minnst á náttúruvernd eða skilgreind atriði sem lúta að verndun umhverfis og náttúru, eingöngu eru lögð fyrir óljós ummæli um einhvers konar umhverfisvernd. Veitingu leyfa og eftirlit með vinnslusvæðum er eingöngu beint að nýtingu auðlindanna.

Náttúruvernd ríkisins telur að endurskoða beri grundvallaratriði frumvarpsins og er stofnunin reiðubúin að veita aðstoð sína við það. Nánari útfærsla á helstu athugasemdum fylgja hér á eftir flokkað eftir eðli mála og kaflaskiptingu í frumvarpinu.

I Gildissvið

Af gefnu tilefni vill Náttúruvernd ríkisins benda á að lög og reglur um efnisvinnslu utan netlaga er ábótavant. Stofnunin telur eðlilegt að ákvæði laga um eignahald og nýtingu náttúruauðlinda í jörðu nái lengra út en að netlögum. Ákvæði laga nr. 73/1990 eru ófullnægjandi, einkum hvað varðar leyfisveitingu og eftirlit með framkvæmdum, sbr. umsögn stofnunarinnar um aðra liði frumvarpsins.

Á og undir hafsbotni er að finna gífurlegt magn efnis og auðlinda sem nauðsynlegt er að nýta af fyrirbyggju og ábyrgð. Áhrif efnistöku geta og náð út fyrir vinnslusvæði, sbr. ákvæði laga nr. 25/1940 um bann gegn jarðraski. Náttúruvernd ríkisins leggur því til að gildissvið laga nr. 73/1990 verði fellt undir lög um eignahald og nýtingu annarra auðlinda í jörðu. Um leið verði sett ákvæði um að haga beri nýtingu þannig að hún hafi ekki áhrif á lífríki svæðisins, svo sem klak- og uppeldisstöðvar fisktegunda t.d. síld, loðnu, þorsk og sandsíli.

II Veiting rannsóknaleyfa

Í III. kafla frumvarpsins er fjallað um veitingu rannsóknaleyfa. Ekki er nákvæmlega tilgreint hvers eðlis slík leyfi gætu verið en í 2. mgr. 4. gr. segir þó:

„...Þó ber landeiganda að senda Orkustofnun áætlun og lýsingu á fyrirhuguðum borunum, sprengingum, gerð námuganga eða öðrum verklegum framkvæmdum í þessu skyni. Orkustofnun er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að setja landeiganda þau skilyrði sem nauðsynleg eru talin vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að leit eða rannsóknir geti spillt vinnslu sem fram fer á svæðinu eða möguleikum til vinnslu síðar.”

Af ofanrituðu er ljóst að framkvæmdir vegna rannsókna geta verið mjög umfangsmiklar og þeim fylgt mikið rask á umhverfinu. Náttúruvernd ríkisins telur óeðlilegt að ekkert eftirlit sé haft með því hvort umhverfi eða verðmætum náttúruminum sé spillt.

Stofnunin bendir á 23. gr. laga nr. 93/1996 um náttúruvernd en þar segir m.a.:

„Valdi fyrirhuguð mannvirkjagerð eða jarðrask hættu á því að landið breyti varanlega um svip eða að merkunum náttúruminum verði spillt er skylt að leita álits Náttúruverndar ríkisins áður en framkvæmdir hefjast.

Ef það er vanrækt getur Náttúruvernd ríkisins krafist atbeina lögreglustjóra til varna því að verk verði hafið eða því fram haldið.

Virkjanir, verksmiðjur og önnur stór mannvirki skulu hönnuð í samráði við Náttúruvernd ríkisins. Sama gildir um vegalagningu til slíkra mannvirkja...”

Náttúruvernd ríkisins óskar eftir því að bætt verði við 3. mgr. 5. gr. þannig að þar standi:

„Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Orkustofnunar og Náttúruverndar ríkisins.”

Einnig vill stofnunin benda á að jarðrask, framkvæmdir og hverskonar mannvirkjagerð innan friðlýstra svæða skv. náttúruverndarlögum er óheimil án leyfis Náttúruverndar ríkisins.

III Veiting nýtingarleyfa

Náttúruvernd ríkisins bendir á að allt landið er nú skipulagsskylt en þrátt fyrir það eru engin ákvæði í frumvarpinu sem skylda framkvæmdaraðila til þess að skipuleggja vinnslusvæði eða til þess að tryggja að unnið verði að áætlun um frágang eftir vinnslu. Að þessu leyti er frumvarpið í miklu ósamræmi við nútímavíðhorf og telur Náttúruvernd ríkisins nauðsynlegt að sett verði ákvæði þess efnis í frumvarpið.

Náttúruvernd ríkisins telur og óeðlilegt að veitt verði heimild til námuvinnslu og annarrar nýtingar auðlinda í náttúru landsins án þess að leitað sé umsagnar stofnunarinnar. Bent er á 23. gr. laga nr. 93/1996 um náttúruvernd, sbr. ofanritað. Náttúruvernd ríkisins fer fram á að bætt verði við 3. mgr. 6. gr. þannig að þar standi:

„Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Orkustofnunar, sveitarstjórnar og Náttúruverndar ríkisins.”

IV Nýting lausra jarðefna

Náttúruvernd ríkisins bendir á að 8. gr. er efnislega samhjóða 3. gr. námulaga nr. 24/1973. Þessi ákvæði eru alls ófullkomin og í engu miðuð við ríkjandi víðhorf, starfsaðferðir og stjórnsýslu í dag. Ekkert ákvæði er um skipulagningu eða frágang eftir vinnslu. Ekkert er kveðið á um eftirlit eða varúð t.d. vegna merkra náttúruminja eða annarra verðmæta. Náttúruvernd ríkisins hefur ítrekað bent á að brýnt er að endurskoðuð verði ákvæði um efnisvinnslu. Einnig ber að benda á að í framkvæmdaáætlun umhverfisráðuneytisins til aldamóta segir m.a. í kaflanum um jarðefni (bls. 37-38):

„Lög um vinnslu jarðefna verði endurskoðuð og samræmd, þannig að þau stuðli að aðhaldi og nýtingu þessarar takmörkuðu og endanlegu auðlindar og því að nýtingin sé í anda meginreglna um sjálfbæra þróun. Meðal annars verði kveðið á um að kortleggja skuli jarðefni”.

Einnig stendur (bls. 38):

„Lögum verði breytt þannig að tryggt verði að efnistökuastaðir verði deiliskipulagðir. Þar verði m.a. gerð grein fyrir vinnsluáðferðum, tilhögun efnistöku og frágangi námu eftir vinnslu. Krafist verði tryggingar til frágangs námu að vinnslu lokinni.”

Nauðsynlegt er að fyrir liggi mat á efnisgæðum og landgæðum einstakra náma og landsvæða áður en ráðist er í framkvæmdir auk þess sem stofnunin telur að forðast

eigi efnistöku í vissum jarðmyndunum og landsvæðum. Náttúruvernd ríkisins bendir á ýmis gögn sem fjalla um ástand efnistökmála og tillögur þar að lútandi.

- Fjölrit Náttúruverndarráðs nr. 28, *Stefna í náttúruvernd*, einkum tillögur 1.1 til 1.4 og meðfylgjandi greinargerð, sbr. meðfylgjandi afrit.
- Fjölrit Náttúruverndarráðs nr. 27, *Námur á Íslandi*, sbr. meðfylgjandi afrit.
- Skýrsla Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins, nr. 98-02, *Námur - efnisgæði og umhverfi, 1.hluti*.
- Grein Karls Axelssonar tímariti lögfræðinga 46(2), *Um skorður umhverfisréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda*, sbr. meðfylgjandi afrit.

Sammerkt er með þessum og fleiri greinum um vinnslu jarðefna að þau mál eru í miklum ólestri. Ákvæði þessa frumvarps draga í engu úr þeim vandamálum en auka þau ef eitthvað er.

V Eftirlit með vinnslusvæðum

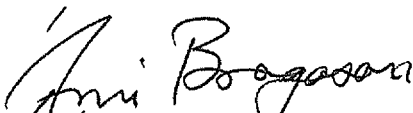
Náttúruvernd ríkisins telur eðlilegt að fela Orkustofnun eftirlit með vinnslusvæðum með tilliti til vinnsluáðferða og nýtingar auðlindarinnar. Hins vegar er í lögum nr. 93/1996 skýrt kveðið á um hlutverk Náttúruverndar ríkisins varðandi eftirlit með framkvæmdum sem lýtur að umgengni um náttúru, jarðrask og frágang eftir vinnslu. Má þar m.a. nefna ákvæði 1., 5. og 9. gr. laganna. Í 5. gr. segir m.a. um hlutverk stofnunarinnar:

„b. eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, að svo miklu leyti sem slíkt eftirlit er ekki falið öðrum með sérstökum lögum; ráðherra skal, að höfðu samráði við aðrar stofnanir og aðila sem fara með eftirlit samkvæmt sérstökum lögum, setja í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit stofnunarinnar,…”

Náttúruvernd ríkisins telur að í VIII. og IX. kafla frumvarpsins verði að kveða nánar á um skilyrði fyrir leyfisveitingum og eftirlit með vinnslusvæðum. Stofnunin ítrekar þá skoðun sína að öll vinnslusvæði beri að deiliskipuleggja og þar í verði áætlun um frágang að vinnslu lokinni og að krafist verði tryggingar til frágangs á vinnslusvæði eftir vinnslu. Einnig er lagt til að leyfishafi verði skyldaður til þess að leita umsagnar Náttúruverndar ríkisins hvort stofnunin telji þörf á sérstöku eftirliti með framkvæmdum í samræmi við náttúruverndarlög.

Náttúruvernd ríkisins lýsir sig reiðubúna til þess að skýra nánar framkomnar athugasemdir og önnur atriði sem stofnunin telur að bæta þurfi í frumvarpinu.

Virðingarfyllst,


Arni Bragason
forstjóri


Kristján Geirsson
sviðsstjóri

Afrit: umhverfisnefnd Alþingis
umhverfisráðuneyti

Meðf.: Fjölrit Náttúruverndarráðs nr. 27, *Námur á Íslandi*
Fjölrit Náttúruverndarráðs nr. 28, *Stefna í náttúruvernd*
Valín ljósrít úr skýrslu RB nr. 98-02, *Námur - efnisgæði og umhverfi, 1.hluti*
Ljósrít úr grein Karls Axelssonar *Um skorður umhverfisréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda*



Rannsóknastofnun
byggingariðnaðarins

Rb/SFB			
15		Yp	(S)
UDK 624.131:002			

Skýrsla nr. 98-02

Námur- efnisgæði og umhverfi

- 1. hluti: Staðan í dag -



Dr. Børge Johannes Wigum, ERGO, Edda Lilja Sveinsdóttir, Rb,
Eyjólfur Bjarnason, SI og Þorbjörg Hólmgeirsdóttir

Keldnaholti, febrúar 1998

2.2 Námulög

Námulög nr. 24 frá 1973 eru sú meginréttarheimild sem stuðst er við um töku og vinnslu lausra jarðefna og fer iðnaðarráðherra með framkvæmd þeirra. Námulög eru þó fyrst og fremst sniðin að vinnslu annarra jarðefna, svo sem málma; þau ákvæði laganna sem varða laus jarðefni eru fremur ófullkomin og verða varla talin nægileg miðað við ríkjandi viðhorf í dag, m.a. varðandi náttúruvernd (Sveinn Þorgrímsson, 1995).

Gunnar Gunnarsson (1983) fjallar um lög og reglur varðandi efnisnámur og þá einkum vegalög nr. 7/1966, þar sem fjallað er um heimild til að leita jarðefna, heimild til töku jarðefna, greiðslur fyrir jarðefni og eignarnámsmat. Þar kemur fram að samkvæmt 55. gr. vegalaga er Vegagerð ríkisins heimilt að framkvæma þær rannsóknir og byrjunarathuganir sem nauðsynlegar eru við undirbúning vegagerðar á hvaða landi sem er. Leit að efni til vegagerðar má Vegagerðin gera hvar sem vera skal. Samkvæmt 59. gr. vegalaga ber hverjum landeiganda skylda til að láta af hendi það land sem þarf undir vegi og leyfa að efni til vega sé tekið í landi hans, hvort heldur er grjót, mól eða önnur jarðefni, enda komi fullar bætur fyrir.

Í greinagerð starfshóps iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis (1995) er gerð grein fyrir helstu réttarreglum sem taka til námuvinnslu, sérstaklega með tilliti til vikurvinnslu. Þetta eru námulög nr. 24/1973, lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 og náttúruverndarlög nr. 47/1971. Á grundvelli þessarar skýrslu gaf iðnaðarráðherra út reglugerð um vinnslu og nýtingu vikurs (Iðnaðarráðuneytið, 1995). Tilgangur hennar er að tryggja betri og markvissari nýtingu námusvæðanna svo af þeim megi hafa hámarksafrakstur til lengri tíma litið. Jafnframt að hindra ónauðsynlegt jarðrask og tryggja að frágangur námusvæðanna sé í fullu samræmi við ýtrustu kröfur um umgengni við umhverfið. Reglugerðin nær til vinnslu nýrra svæða og jafnframt til svæða sem unnin hafa verið fyrir gildistöku hennar. Með reglugerðinni er stefnt að því að efnisnýting í námum verði 90%. Þar sem frágangi eldri svæða er víða ábótavant skulu þau nú sæta sama frágangi og ný vinnslusvæði (Sveinn Þorgrímsson, 1995). Með setningu þessarar reglugerðar hefur verið stigið stórt framfaraskref í átt að því að koma böndum yfir vinnslu vikurs. Á grundvelli námulaga er unnt að setja sambærilegar reglur um önnur jarðefni (Sveinn Þorgrímsson, 1995).

Í skýrslu Náttúruverndarráðs (1995) er gerð grein fyrir lögum sem fjalla um vinnslu hagnýtra jarðefna og getið þeirra lagaákvæða sem varða vinnslu jarðefna. Þetta eru námulög nr. 24/1973, lög nr. 123/1940 um bann gegn jarðraski, lög nr. 47/1971 um náttúruvernd og lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Þá er einnig bent á vegalög nr. 45/1994 og vatnalög nr. 15/1923.

Malarvinnsla af sjávarbotni hefur verið stunduð hér á landi um langt árabil. Um þessa vinnslu gilda lög um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73 frá 1990. Samkvæmt þeim er kveðið á um að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netalagna og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær (Sveinn Þorgrímsson, 1995). Iðnaðarráðherra veitir leyfi til leitar og vinnslu jarðefna af hafsbotni.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skal meginmál EES-samningsins hafa lagagildi hér á landi.

Á ráðstefnu um efnisnámur fjallaði Sveinn Þorgrímsson (1995) um efnisvinnslu út frá ákvæðum námulaga. Í stuttu máli voru ákvæði námalaga skýrð og þær takmarkanir sem efnisvinnslunni eru settar með námulögum og öðrum lögum sem tengjast málinu (tafla 1).

Land í einkaeigu Frjáls afnotaréttur eiganda	Land í eigu ríkisins Háð samþykki þess sem fer með eignausýslu	Afréttir Ekki eru ljós mörk á milli afrétta og almenninga	Almenningar Háð samþykki umhverfisráðun. áður en leyfi er veitt til efnistöku	Öræfi
	← Námulög Iðnaðarráðuneytið →			
	← Ríkið eitt rett til jarðefna →			
	← Landbúnaðarraðun. →		← Umhverfisr. →	

Tafla 1.

Ákvæði námulaga og þær takmarkanir sem efnisvinnslunni eru settar með námulögum og öðrum lögum sem tengjast málinu (Sveinn Þorgrímsson, 1995)

Þá er tekið fram að í þessu máli er réttaróvissa mikil. T.d er óvissa um hvað telst eign einstaklinga eða sveitarfélaga og hvað teljast almenningar. Einnig má deila um hvað felst í eign sveitarfélaga, ef sá eignaréttur fæst staðfestur. Um þetta hafa risið deilur. Þá er einnig bent á að um efnistöku á landi í ríkiseigu gildir sú meginregla að leyfi iðnaðarráðherra er háð samþykki þess sem fer með eignausýslu á því landi. Ágreiningur getur einnig risið um hvort landsvæði tilheyri afrétti eða almenningi. Þetta skiptir máli, þar eð leita þarf samþykkis umhverfisráðuneytis um efnistöku á almenningum en ekki á afréttum, samkvæmt lögum um náttúruvernd.

Að lokum segir Sveinn Þorgrímsson (1995) ljóst að fyrir löngu hefði átt að vera búið að taka efnisvinnslu mun fastari tökum. Þá er bent á að gera þurfi lög ótvíræðari:

1. Réttarheimildir námulaga eru ófullkomnar hvað varðar töku lausra jarðefna og þær heimildir sem fyrir hendi eru hafa ekki verið nýttar nægilega vel.
2. Lög um mat á umhverfisáhrifum eru ekki nægilega skýr hvað varðar efnistöku. Þar mætti að ósekju standa að efnismörk þau sem þar er að finna miði við tiltekna jarðmyndanir, en ekki það landsvæði sem efnistaka fer fram á, sem er í meira lagi óljóst hvað þýðir.
3. Náttúruverndarlög taka almennt ekki á töku jarðefna á landsvæðum sem háð eru einkaeignarrétti eða á afréttum, nema ef um er að ræða svæði sem ýmist hafa verið friðuð eða skilgreind sem sérstök útivistarsvæði.

Á löggjafarþinginu 1997–1998 er til umfjöllunar nýtt frumvarp til laga um eignarhald og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem komi í stað námulaga. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nýting jarðefna sé háð leyfi iðnaðarráðherra, nema þegar þau er að finna á eignarlandi. Þetta þýðir að landeiganda eða öðrum sem hann semur við verður heimilt að nýta laus jarðefni og berg án sérstaks leyfis. Um nýtingu jarðefna á jarðeignum ríkisins mun áfram gilda sú meginregla um nýtingarleyfi sem nú er farið eftir og sýnd er í töflu 1, þ.e. til að leyfi iðnaðarráðherra fáist þarf að liggja fyrir samþykkt landbúnaðarráðuneytisins um nýtingu auðlindarinnar (efnisins).

Karl Axelsson (1996) fjallar um þær skorður sem umhverfisréttur setur nýtingu lands og náttúruauðlinda, þ.e. þær takmarkanir sem reglur umhverfisréttarins setja beinni nýtingu og nýtingarmöguleikum fasteignareiganda á þeim náttúruauðlindum sem samkvæmt íslenskum rétti rúmast innan eignarheimilda hans að hlutaðeigandi fasteign. Karl heldur því fram að þótt á því hafi verið byggt hér á landi að hagnýting jarðefna, sem finnast á og undir fasteign, sé alfarið á valdi eiganda hennar setur löggjöfin nýtingu slíkra réttinda verulegar skorður, m.a. vegna umhverfisréttarlegra sjónarmiða.

2.3.3 Sjálfbær þróun

Velferð sérhverrar þjóðar byggist á því að auðlindir hennar séu nýttar skynsamlega. Sérhverri kynslóð ber skylda til að skila landinu í jafngóðu eða betra ástandi til þeirrar næstu. Þetta er megininntak hugtaksins „sjálfbær nýting“. Þetta segir landbúnaðarráðherra í ávarpi sínu í skýrslu um jarðvegsrof á Íslandi (Ólafur Arnalds o.fl., 1997).

Hugtakið sjálfbær þróun var kynnt sem ný stefna mannkyns í umhverfis- og þróunarmálum af heimsnefnd Sameinuðu þjóðanna árið 1987. Samkomulag tengt þessari nýju stefnu var gert meðal þjóða heims í Rio de Janeiro í júní 1992.

Magnús Jóhannesson (1995), ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneytinu, flutti erindi um sjálfbæra þróun og námuvinnslu á ráðstefnu um efnisnámur í nóvember 1995. Hann skýrði þar hugtakið með einni setningu: „*Sjálfbær þróun er þróun sem fullnægir þörfum nútíðarinnar án þess að rýra möguleika komandi kynslóða til að geta fullnægt þörfum sínum.*“ Í erindi sínu segir hann enn fremur: „*Í langtímastefnumótun um nýtingu námuefna, sem verður að vinna ef við ætlum að innleiða sjálfbæra þróun í þessa atvinnugrein, er nauðsynlegt að byrja á því að gera sér grein fyrir því hvað er til, hver eru efnisgæðin og hverjir eru notkunarmöguleikar efnisins. Á þeim grundvelli er síðan eðlilegt að ákveða verðmæti námuefna og hæfilegt gjald fyrir nýtingu þeirra. Aðeins með slíkri gjaldstýringu má vænta þess að hægt sé að tryggja skynsamlega nýtingu þessarar takmörkuðu auðlindar og stuðla um leið að aukinni endurnotkun og endurnýtingu malarefna, sem einnig hlýtur að verða mikilvægur þáttur í langtímastefnumótun á þessu sviði. Þessi nálgun er rækilega undirstrikuð í stefnu sjálfbærrar þróunar.*“

Í lokaorðum sínum kemur Magnús Jóhannesson með tillögur um hvernig hægt væri að nálgast sjálfbæra þróun í námuvinnslu á Íslandi. Bent er á eftirfarandi atriði:

1. Það þarf að bæta verulega þau vinnubrögð sem tíðkast hafa hingað til við töku jarðefna.
2. Nauðsynlegt er að öðlast betri heildarsýn yfir efnisnám og efnisnámur en við höfum í dag.
3. Kortlagningu efnisnáma, ásamt langtímastefnumótun um það hvar skuli nýta og hvar skuli friða vegna náttúruverndar- og ferðaþjónustusjónarmiða, þarf að vinna.
4. Til greina kemur að leggja opinbert gjald á efni úr öllum efnisnámum, gjald sem að nokkru leyti mundi miðast við notagildi, verðmæti og aflögu efnisins. Lítil hluti þessa gjalds, t.d. 10%, yrði notaður til þess að skrá og rannsaka efnisnámur á landinu öllu, en hinn hluti gjaldsins, 90%, rynni til verkefna á sviði náttúruverndar á svæðum í nágrenni viðkomandi efnisnámu.

Umhverfisráðuneytið (1997) hefur gefið út skýrslu sem heitir „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi – Framkvæmdaáætlun til aldamóta“. Í formála skýrslunnar segir umhverfisráðherra að framkvæmdaáætlunin hafi að geyma yfirlit yfir aðgerðir sem ætla megi að viðtæk samstaða ríki um að hrinda í framkvæmd og séu að mati ráðherra þýðingarmikið skref í átt til sjálfbærrar samfélagsþróunar á Ísland í byrjun nýrrar aldar. Í skýrslunni segir enn fremur að til þess að vinnsla jarðefna uppfylli skilyrði meginreglna um sjálfbæra nýtingu, þurfi að tryggja að notkun jarðefna skerði ekki möguleika framtíðarkynslóða til að nýta þau. Enn fremur þurfi að gæta þess að námavinnsla valdi ekki skaða á náttúruminum, svo sem eldvörpum, röskun á gróðurþekju eða óparfa sjónmengun. Stuðla skuli að því að nýjar námur verði ekki teknar í rekstur fyrr en þörf krefur, að námur í rekstri verði nýttar betur og skipulegar og að gengið verði frá eldri og ónýttum námum á viðunandi hátt. Viða um land hafa merkilegar og jafnvel einstæðar

náttúruminjar verið skemmdar og jafnvel eyðilagðar. Ein helsta orsök þessa er nám á mól og öðrum jarðefnum, sem oft eru sótt í gíga, yfirborð hrauna og aðrar jarðmyndanir sem eru sérstæðar og/eða einkennandi fyrir Ísland. Í skýrslunni um sjálfbær þróun segir að brýnt sé að kortleggja og skipuleggja efnisnám betur en nú er gert, fækka námum og stækka þær og beina efnisnámi frá sérstæðum jarðmyndunum til annarra staða. Í skýrslunni er að auki eftirfarandi tekið fram:

- Lög um vinnslu jarðefna verði endurskoðuð og samræmd, þannig að þau stuðli að aðhaldi í nýtingu þessarar takmörkuðu og endanlegu auðlindar og því að nýtingin sé í anda meginreglna um sjálfbæra þróun. Meðal annars verði kveðið á um að kortleggja skuli jarðefni. Flokka þarf námusvæði eftir efni, magni, aðgengi og gæðum efnis. Gerð verði rammaáætlun til langs tíma um nýtingu jarðefna á einstökum landsvæðum í samvinnu við sveitarfélög og eigendur náma.
- Lögum verði breytt þannig að tryggt verði að efnistökuverðir verði deiliskipulagðir. Þar verði m.a. gerð grein fyrir vinnsluáðferðum, tilhögun efnistöku og frágangi námu eftir vinnslu. Krafist verði tryggingar til frágangs námu að vinnslu lokinni.
- Við endurskoðun laga um náttúruvernd verði skýr ákvæði um verndun jarðmyndana auk ákvæða um verndun landslags. Við endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum verði stærðarmörk náma sem falla undir lög in endurskoðuð og námuhugtakið skýrt betur.
- Tryggt verði í samvinnu við sveitarfélög virkt eftirlit með námavinnslu og frágangi svæða að henni lokinni. Við gerð skipulags taki sveitarfélög mið af þörf fyrir jarðefni og hvar þau kunni að vera að finna.
- Þeir sem nýta jarðefni í námum geri það á skipulegan hátt í samræmi við áætlun um nýtingu viðkomandi svæðis. Stuðlað verði að því að fleiri aðilar sameinist um nýtingu einstakra svæða með það fyrir augum að fækka svæðum sem numin eru á hverjum tíma.
- Fyrirtæki í námavinnslu móti sér umhverfisstefnu sem þau framfylgi í allri starfsemi sinni. Sú stefna skal m.a. miða að því að: draga eins og kostur er úr áhrifum vinnslunnar á ásýnd lands, tryggja að snyrtilega sé gengið um námur og vinnslan aðlöguð landslagi eins og kostur er og loks að vel sé gengið frá svæðunum að vinnslu lokinni.
- Stuðlað verði að fræðslu um mikilvægi þess að nútíma samfélag hafi aðgang að jarðefnum og sóun þeirra verði hætt. Fylgst verði með útflutningi jarðefna og settar reglur þar að lútandi ef þörf krefur.
- Fyrirtæki sem nýta jarðefni efli kostnaðarvitund sína varðandi nýtingu þeirra, stjórn nýtingunni betur og taki tillit til þess að um takmarkaða auðlind er að ræða.
- Gerðar verði aðalskipulagsáætlanir fyrir öll sveitarfélög fyrir árið 2007 og þeim fylgt eftir með reglubundinni endurskoðun.
- Sett verði nytjagreiðsluregla, sem felur í sér að þeir sem nýta náttúrulegar auðlindir sér til ávinnings eða ánægju greiði þann kostnað sem til fellur við verndun og viðhald þessara auðlinda.

1 Náttúruvernd með almennum ákvæðum

Inngangur

Markmið náttúruverndar nást bæði með almennum og svæðisbundnum aðgerðum. Skýrar almennar reglur og gott skipulag geta í mörgum tilvikum verið hagstæðasta lausnin til þess að ná markmiðum náttúruverndar. Þetta á m.a. við um almenna landslagsvernd, vernd tiltekinna viðkvæmra vistkerfa svo sem jarðhitasvæða, votlendis og strandar, stjórnun efnistöku og eftirlit með dreifingu eða viðgangi lífvera í náttúrunni. Loks er minnt á að mannabyggð og mannvistarleifar tengjast oft verndun náttúruminja og landslagsvernd.

Tillögur og greinargerðir

1.1 Landslagsvernd

Brýnt er að setja almennar lagareglur um landslagsvernd. Í stöku tilvikum ætti að setja svæðisbundnar reglur um vernd landslags, meðal annars byggðalandslags, en nügildandi lög ná tæplega til verndunar þess. Slíkar reglur þurfa að ná til bygginga, vega, lína, skógræktar, framræslu og jafnvel girðinga.

Greinargerð

Þegar menn settust að á Íslandi fyrir 1100 árum komu þeir að ósnortnu landi sem var mjög ólíkt því sem við þekkjum í dag. Áhrif búsetunnar hafa m.a. komið fram í jarðvegseyðingu, gróður-farsbreytingu og eyðingu dýrastofna. Á þessari öld hafa átt sér stað hraðvirkar breytingar á landslagi: bylting í húsagerð, stórfelld framræsla votlendis, ræktun með stórvirkum tækjum, girðingar, vegir, uppfyllingar, virkjanir fallvatna og hvera, línur og lagnir. Slíkar stórframkvæmdir valda oft verulegri röskun á landslagi og vistkerfi.

Markmið landslagsverndar eru að nokkru leyti fólgin í því að varðveita hið upprunalega. Með landslagsvernd er reynt að varðveita stórar landslagsheildir sem enn eru að mestu óskemmdar. Í framtíðinni færast áherslan e.t.v. í þá átt að reyna að bæta úr mistökum 20. aldar.

Árekstrar geta orðið á milli ólíkra sjónarmiða í notkun takmarkaðra landsvæða af ákveðnum landslagsgerðum. Á miðhálandinu eru t.d. miklar víðáttur og lítið notuð öræfi, en gróður á smáblettum, sem oft eru lindasvæði og votlendi í dældum. Þessir grónu blettir eru eftirsóttir til margs konar nota, svo sem til verndar óvenjulegu lífríki, til útivistar, til beitar, til framleiðslu drykkjarvatns og til þess að gera þar miðlunarlón.

Ákvörðun um mannvirkjagerð þarf að taka á skipulagsstigi. Of algengt er að hugmyndir um mannvirki séu bornar undir Náttúruverndarráð þegar framkvæmdir eru að hefjast. Mikilvægt er að efla umhverfisvitund framkvæmdamanna þannig að þeir átti sig á því að mannvirki í náttúru Íslands eru ekki einkamál þeirra. Brýnt er að hvetja skipulagsfyrirvöld og sveitarstjórnir að vinna að gerð aðal- og svæðisskipulags þar sem náttúruverndar er gætt.

Eftirlit þarf að færa inn á skipulagsstig í stað þess að hafa eftirlit með einstökum framkvæmdum. Eftirlit með einstökum framkvæmdum ætti að mestu að vera heima í héraði. Frávik frá þessu eru virkjanir og önnur slík stór mannvirki, öll mannvirki á hálandinu, svæði á Náttúru-minjaskrá og friðlýst svæði.

Sem dæmi um lagaákvæði sem skilað hafa hlutverki sínu með ágætum má nefna að stór og áberandi skilti í dreifbýli eru óheimil samkvæmt náttúruverndarlögum og hefur að mestu tekist að koma í veg fyrir þau landslagslýti í sveitum og óbyggðum en glannaleg skilti eru óðum að verða eitt helsta lýti á íslenskum þéttbýlisstöðum.

Í einstöku tilvikum ætti að setja svæðisbundnar reglur um vernd landslags. Í nágranna-löndum okkar er sums staðar lögð mikil áhersla á svonefnt byggðalandslag í því sambandi en núgildandi lög og reglugerðir ná tæplega til verndar þess. Byggðalandslag og aðrar landslagsheildir er auðvelt að eyðileggja, t.d. með byggingum, línulögnum, skógrækt, framræslu og jafnvel girðingum.

1.2 Verndun gosminja

Nokkrar landslagsgerðir, s.s. gosstöðvar frá nútíma, gervigíga og hraunbreiður, ber að vernda með almennum ákvæðum. Yfirborðsvinnslu hrauna á að banna.

Greinargerð

Núgildandi lagaákvæði um efnistöku og annað jarðrask þjóna ekki markmiðum náttúruverndar sem skyldi. Núverandi ástand er ófullnægjandi en oft er eina leiðin til að koma í veg fyrir röskun að friðlýsa landsvæði með formlegum hætti. Í gildandi löggjöf um náttúruvernd vantar einnig tengsl við lög um skipulag.

Ákvæði um efnistöku í núgildandi lögum eru mun veigaminni en upphaflega var gert ráð fyrir í frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd. Í frumvarpinu var sveitarstjórnnum og náttúruverndasnefndum ætlað veigameira hlutverk en niðurstaðan varð í lögnum. Afleiðingin blasir við sjónum manna í öllum landshlutum, þar sem víða eru ófrágengnar efnisnámur og annað jarðrask. Þrátt fyrir ofangreinda galla á lagaákvæðum hefur í sumum tilvikum tekist samstarf milli Náttúruverndarráðs og framkvæmdaaðila eða sveitarstjórna um efnistökuastaði og frágang að lokinni efnistöku. Dæmi um þetta er samvinna Vegagerðarinnar og eftirlitsmanna Náttúruverndarráðs.

1.3 Skipulag efnisvinnslu

Efnisvinnsla verði því aðeins heimil að tiltekin skilyrði um mat á efnisgæðum, hagkvæmni og verndargildi séu uppfyllt. Tryggt sé að skipulag efnistöku liggja fyrir í upphafi, þ.m.t. eftirlit og frágangur námu.

Greinargerð

Áður en tekin er ákvörðun um efnisvinnslu þarf að liggja fyrir nákvæmt mat á einstökum námum og landsvæðum. Þar með talið er mat á efnisgæðum og verndargildi, sem og mat á hagkvæmni efnisvinnslu. Þessar upplýsingar liggja síðan sem grunnur við mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar efnistöku.

Tryggja þarf að deiliskipulag liggja fyrir um efnistökuastaði þar sem vinnsluáferðir, nýting efnis, tilhögun efnistöku og frágangur eftir vinnslu sé ljós áður en ráðist er í framkvæmdir. Meðan á námuvinnslu stendur þarf að halda uppi virku eftirliti með efnisnáminu. Eftirlitið stuðlar að betri nýtingu og meiri gæðum efnis auk þess sem hægt verður að bregðast við breyttum aðstæðum. Frágangur námu þarf að vera ákveðinn áður en vinnsla hefst. Lagt er til að krafist verði tryggingar áður en námuvinnsla hefst til að tryggja að fjármagn liggja fyrir til að ganga frá námu eftir vinnslulok, jafnvel þótt framkvæmdaaðili hverfi frá verki, t.d. vegna gjaldþrots.

1.4 Umhverfisáhrif efnistöku

Lagt er til að efnistaka í tilteknum jarðmyndunum og svæðum fari í mat á umhverfisáhrifum skv. lögum nr. 63/1993 óháð stærð námanna. Við matið ber að hafa í huga heildstæða mynd umhverfisins.

Greinargerð

Varast ætti efnistöku á eftirtöldum jarðmyndunum og svæðum:

Í árfarvegum. Við fyrstu sýn virðist sem lítil útlitsspjöll komi fram við efnisnám úr árfarvegum. Langtímaáhrif eru að botnskrið og halli neðan vinnslusvæðisins minnkar. Jafnframt lækkar botninn fyrir ofan vinnslusvæðið til samræmis við farvegabreytinguna neðar í ánni. Botnrofið verkar upp eftir ánni, eykur þar gröft og losar um efni sem í enn auknari mæli sest til neðar í ánni. Áhrifin geta náð talsvert langt frá efnistökuastaðnum og m.a. haft áhrif á fiskigengd í viðkomandi vatnsfalli.

Á árbökkum. Hugsanleg neikvæð áhrif á lífríki.

Á sjávarbotni. Takmarkaðar upplýsingar eru til um efnistöku úr sjó. Hætta getur verið á jarðskriði við slíka efnistöku og því þarf að fara með gát í efnistöku á sjávarbotni.

Í fjörum. Sé tekið meira efni en berst að, t.d. á ári hverju, getur orðið hætta á landbroti og breyttum framburði meðfram ströndinni.

Á vatnsbotni. Efnistaka getur haft áhrif á setburð og þar með neikvæð áhrif á lífríki.

Við vatnsbakka. Hugsanleg áhrif á lífríki.

Í eldvörpum. Eldvörp hafa mikið verndargildi, bæði sjónrænt og fræðilegt, svo og mikið aðdráttargildi fyrir ferðamenn.

Í nútímahraunum. Yfirborðsvinnslu á nútímahraunum fylgir mikið jarðrask vegna þess hversu mikils landrýmis hún krefst. Auk þess er gróðurþekjan á nútímahraunum mjög viðkvæm og er lengi að jafna sig eftir jarðrask.

Í sérstæðum jarðmyndunum. Hér er átt við einstakar sérstæðar jarðmyndanir, s.s. fundarstaðir steingervinga, malarhjalla o.fl., sem hafa mikið fræðilegt gildi og enn fremur mikla þýðingu í sambandi við almenningsfræðslu.

Á friðlýstum svæðum. Á svæðum sem hafa verið friðlýst vegna verndargildis þeirra ætti efnistaka að heyra til undantekninga og vera háð ströngum skilyrðum.

Á verndarsvæðum framtíðarinnar. Þessi svæði eru talin upp í Náttúruminjasrá (sjá 2. kafla) og í greinargerð með tillögu 3.6.

Á viðkvæmu gróðurlendi miðhálandisins. Gróðurþekjan á miðhálandinu er mjög viðkvæm og þolir lítið álag. Lítið þarf til þess að koma af stað rofi og gróðureyðingu.

1.5 Vernd viðkvæmra lífsvæða

Gera þarf sérstakar ráðstafanir til að vernda viðkvæm svæði og verðmæt vistkerfi svo sem votlendi, lághitasvæði, vatnakerfi, eyjar, strandlengju og upprunaleg skóglendi. Lögfestar verði skýrar almennar reglur (náttúruverndarstaðlar) sem kveði á um að þessum svæðum verði ekki raskað nema með sérstakri undanþágu.

Greinargerð

Ísland nútímans er miklu rýrara að lifandi umhverfisgæðum en það var við landnám. Viðkvæmum veidistofnum hefur verið eytt. Það sama á við um stórvaxinn gróður, bæði meðfram ströndinni og upp um fjöll. Skógum hefur verið eytt. Jarðvegur hefur horfið á víðáttumiklum svæðum og enn á sér stað mikil jarðvegseyðing.

Vernd lífríkis byggist á bestu fánlegri þekkingu hverju sinni. Núverandi þekking á flóknum og langvarandi fyrirbærum eins og vistkerfum er þó sjaldan nægileg til þess að ráðlegt geti talist bylta þeim eða einstökum þáttum þeirra. Því er nauðsynlegt að fara eftir svonefndri varúðarreglu, en í henni felst að vafi um hvort starfsemi veldur umhverfisspjöllum er túlkaður náttúrunni í hag. Sönnunarbyrðin um skaðleysi athafna fyrir umhverfi og lífríki ætti jafnan að hvíla á framkvæmda- aðilum.

Sú notkun lands að vernda búsvæði keppir við aðra landnotkun. Í greinargerð með tillögu 1.1 er getið um samkeppni um lindasvæði á hálandinu, en samkeppni er mikil og vaxandi um land á þeim takmörkuðu láglandissvæðum þar sem veðurfar er hagstæðast. Þar má nefna að ýmiss konar ræktun, svo sem landbúnaður og skógrækt, búseta, ýmis umsvif iðnaðar, verslunar og samgangna keppa um land við margvíslega útivist og náttúruvernd. Sumar þessara þarfa fara vel saman, aðrar ekki.

Gera þarf sérstakar ráðstafanir til að vernda viðkvæm og verðmæt vistkerfi, svo sem upprunaleg skóglendi, votlendi, lághitasvæði, vatnakerfi, fjörur og strandlengju. Hér er átt við að settar verði skýrar almennar reglur sem kveði á um að þessum búsvæðum verði ekki raskað nema með sérstakri undanþágu. Einnig er brýnt að ná fram formlegri friðlýsingu þeirra svæða sem eru á Náttúruminjasrá.

Ýmiss konar votlendi, þ.m.t. mýrlendi, vötn, fjörur og grunnsævi, er afar mikilvægt hér á landi vegna þess lífríkis sem það framfleytir. Á síðustu 40 árum hefur gengið mjög mikið á votlendi hér á landi. Mest hefur tapast af mýrlendi vegna framræslu á láglandi en sums staðar í þéttbýli hafa fjörur og strandvötn verið eyðilögð með uppfyllingum. Vötn og flóar á hálandi hafa hingað til sloppið að mestu við framræslu.

5. Setja skýrari lög um vinnslu lausra jarðefna.
6. Skylda framkvæmdaaðila til þess að vinna deiliskipulag fyrir námu áður en vinnsla hefst.
7. Auka fræðslu til almennings og náttúruverndarsamtaka um náttúruvernd og áhrif jarðefnavinnslu.

Til að valda sem minnstu raski á umhverfi við jarðefnatöku er mikilvægt að hafa eftirfarandi atriði í huga þegar skipuleggja á efnisnám:

1. Að námur séu fáar en stórar og flatarmál vinnslusvæðis sem minnst.
2. Að námurnar séu fullnýttar.
3. Að reynt sé að skapa sams konar landslagsform og fyrir eru á svæðinu við vinnsluna.
4. Að vanda val á efnistökustöðum.
5. Varast ætti efnistöku í árfarvegum, á árbökkum, á sjávarbotni, í fjörum, í vatnsborði, við vatnsbakka, í eldvörpum, í hraunum og á gróðurlendi.
6. Að gengið sé endanlega frá námunni eftir að vinnslu er lokið.

6. Ályktanir

6.1 Orsakir núverandi ástands

Af framansögðu er ljóst að fjöldi náma á Íslandi er mikill. Námunar eru alla jafna ekki mjög stórar. Einnig er vitað að Íslendingar nota mun meira af malarefnum en aðrar Norðurlandabjóðir miðað við höfðatölu (Umhverfissráðuneytið, 1995). Vegagerðin hefur áætlað að árleg notkun malarefna hérlendis sé um 6 milljónir m^3 á ári (Hreinn Haraldsson 1991) en það mun vera þrefalt til fimmfalt það magn sem notað er annars staðar á Norðurlöndunum miðað við höfðatölu (Umhverfissráðuneytið, 1995).

Ástæðurnar fyrir þessu eru að öllum líkindum eftirfarandi:

1. Íslenska vegakerfið er stórt miðað við íbúafjölda. Það er einnig vanþróað og er ennþá verið að byggja upp vegakerfið hér á landi. Aðrar Norðurlandabjóðir eru fyrst og fremst að halda sínu vegakerfi við.
2. Við framkvæmdir, s.s. vegalagningu, er fjárhagslega hagkvæmt að efnistaka fari fram eins nálægt framkvæmdastað og kostur er til þess að halda niðri flutningskostnaði.
3. Þörf fyrir efni er meiri á Íslandi en víða annars staðar vegna frostverkana, þ.e. veðrunar, sem verður við sífellða endurtekningu frosts og þíðu.
4. Algengt er að efnistaka sé hafin án skipulagningar og hagnaðarvon ein ráði ferðinni. Eru þá stundum opnaðar nýjar námur á svæðum þar sem námur eru fyrir.
5. Eignarétturinn er vel varinn í íslenskum lögum, m.a. þeim sem varða efnistöku. Lagaákvæði sem koma eiga í veg fyrir jarðrask eru ekki nógu skýr og erfitt er að koma í veg fyrir efnistöku, jafnvel þótt af henni hljóti umhverfisspjöll. Þá þarf mat á umhverfisáhrifum framkvæmda aðeins að fara fram ef um umfangsmikla efnistöku er að ræða (sjá 3. kafla). Flestar þær námur sem opnaðar eru hér á landi eru undir þeim stærðarmörkum sem um getur í lögum um umhverfismat.
6. Engar úttektir á námusvæðum hafa verið gerðar hér á landi né heldur kannanir til að meta útbreiðslu og gæði þeirra jarðefna sem hér finnast. Án slíkra kannana er ekki hægt skipuleggja hvar taka eigi efni og hvernig standa eigi að vinnslunni.

Fjölrit nr. 27
Reykjavík 1995

Náttúruverndarráð

Námur á Íslandi



Ágrip

Að beiðni umhverfisráðuneytisins hefur Náttúruverndarráð gert könnun á ástandi efnistökmála. Hún leiðir í ljós að almennt séð er ástandið ekki viðunandi. Yfir tvö þúsund efnisnámur eru eða hafa verið í notkun hér á landi. Námurnar eru flestar malarnámur, en nokkuð er um grjót- og sandnámur. Hraunnámur eru á Suðurlandi, Suðvesturlandi, Vesturlandi og Norðurlandi eystra. Gjall- og vikurnámur eru þar sem laus gosefni er að finna. Bólstrabergsnámur eru nokkrar og flestar þeirra á Reykjaneskaga og Suðurlandi. Fáeinar leir- og moldarnámur eru á landinu.

Flestar námurnar eru í einkaeign. Lítil hluti þeirra er í eigu sveitarfélaga eða ríkisins. Hins vegar nýta opinberir aðilar u.þ.b. 90% allra náma á landinu og því er aðeins lítil hluti þeirra nýttur af landeigendum sjálfum.

Ástandið virðist vera óviðunandi í öllum landshlutum. Námur eru of margar og umgengni í þeim er víða ábótavant. Sums staðar verður að telja að hætta stafi af vegna slæms viðskilnaðar. Í sumar námur hefur verið safnað sorpi og brotamálmum.

Ástæðurnar fyrir þessu ástandi í efnistökmálum eru margvíslegar. Þær helstu eru vanþróað vegakerfi, sem einnig er stórt miðað við fólksfjölda, óskýr lög og skipulagsleysi við efnistöku. Vegna þessa er brýnt að efnistaka á Íslandi verði skipulögð og eftirlit með henni eft. Setja þarf skýrari reglur um efnistöku, færa ætti eftirlit með henni til sveitarfélaga og gera þarf ítarlegar náttúrufarskannanir í öllum landshlutum. Við núverandi ástand verður ekki unað.

Til þess að stuðla að betra ástandi í efnistökmálum ætti m.a. að:

1. Kanna og rannsaka gerð, gæði, magn og dreifingu hagnýtra jarðefna, gera nákvæma úttekt á efnistöku og meta aðstæður með tilliti til náttúruverndar.
2. Tryggja að sveitarfélög annist eftirlit með efnistöku í viðkomandi sveitarfélagi.
3. Móta stefnu fyrir efnistöku innan hvers sveitarfélags og gera aðalskipulagsáætlanir þar sem m.a. er gert ráð fyrir námum nú og í framtíðinni.
4. Auka samvinnu sveitarstjórna og náttúruverndarnefnda sýslna og sveitarfélaga við skipulagningu á námusvæðum.

6.2 Tillögur til úrbóta

Brýnt er að bæta ástandið í efnistökmálum hér á landi en segja má að nú ríki nokkurt skipulagsleysi í þeim málum. Til einhverra aðgerða verður að grípa sem allra fyrst. Þá þarf að breyta ríkjandi viðhorfum gagnvart náttúru landsins, bæði hjá almenningi og þeim sem stunda námuvinnslu. Til þess að stuðla að betra ástandi ætti m.a. grípa til eftirfarandi aðgerða:

1. Kanna og rannsaka gerð, gæði, magn og dreifingu hagnýtra jarðefna. Þá þarf að gera nákvæma úttekt á efnistökmstöðum og meta aðstæður með tilliti til náttúruverndar. Án þessa er ekki hægt að skipuleggja námuvinnslu og ákveða hvaða svæði beri að vernda. Slíkar kannanir koma einnig í veg fyrir að verðmætum jarðefnum sé sóað.
2. Tryggja að sveitarfélög annist eftirlit með efnistöku í viðkomandi sveitarfélagi.
3. Móta stefnu fyrir efnistöku innan hvers sveitarfélags og gera aðalskipulagsáætlanir þar sem m.a. er gert ráð fyrir námum nú og í framtíðinni.
4. Auka samvinnu sveitarstjórna og náttúruverndarnefnda sýslna og sveitarfélaga við skipulagningu á námusvæðum.
5. Setja skýrari lög um vinnslu lausra jarðefna og að í þeim verði bæði ströng sektarákvæði og skilorðstrygging fyrir því að vinnsla sé hafin.
6. Skylda framkvæmdaaðila til þess að vinna deiliskipulag fyrir námu áður en vinnsla hefst. Í deiliskipulaginu sé gerð grein fyrir aðkomu að vinnslusvæðinu, umfangi námunnar, hve mikið efni vinna eigi úr námunni og hvernig ganga eigi frá henni að vinnslu lokinni.
7. Auka fræðslu til almennings og náttúruverndarsamtaka um náttúruvernd og áhrif jarðefnavinnslu.

6.3 Skipulagning efnistöku

Mannvirkja- og vegagerð fylgir yfirleitt efnistaka en allri efnistöku fylgir óhjákvæmilega jarðrask og varanlegar breytingar á útliti landsins. Jarðraski er þó hægt að halda í lágmarki með því að skipuleggja vinnsluna og gera vinnsluáætlun áður en framkvæmdir hefjast. Með gerð vinnsluáætlunar má einnig koma í veg fyrir

ónauðsynlegan flutning á efni og kostnað samfara honum og tryggja að framkvæmdin skili sem mestu af nothæfu efni. Ef fleiri en einn vinna í sömu námu má með vinnsluáætlun enn fremur stuðla að því að samræming sé milli starfshátta viðkomandi.

Til að valda sem minnstu raski á umhverfi við jarðefnatöku er mikilvægt að hafa eftirfarandi atriði í huga þegar skipuleggja á efnisnám:

1. að námur séu fáar en stórar og flatarmál vinnslusvæðis sem minnst.
2. að námurnar séu fullnýttar.
3. að reynt sé að skapa sams konar form og fyrir eru á svæðinu við vinnsluna. Nýtt landslag sé mótað með hliðsjón af seinni notum af svæðinu.
4. vanda val á efnistökustöðum og takmarka innsýn að námum með því að velja þeim stað þar sem þær eru í hvarfi frá fjölförnum stöðum. Oft má með mjög einföldum ráðum komast hjá því að efnisnámur séu áberandi.
5. varast ætti efnistöku í árfarvegum, á árbökkum, á sjávarbotni, í fjörum, í vatnsborði, við vatnsbakka, í eldvörpum, í hraunum og á gróðurlendi.
6. að gengið sé endanlega frá námunni eftir að vinnslu er lokið. Til þess að frágangur verði góður þarf að hafa mótaðar hugmyndir um hann strax í upphafi verks.

megi ekki taka að sér starf eða vinna nokkuð það sem heftir hlutverk hans sem sjálfstæðs og óháðs lögmanns. En af hverju þurfa lögmennt að vera sjálfstæðir og óháðir? Þegar einstaklingur, fyrirtæki eða lögaðili lendir í þeirri aðstöðu að þurfa að leita til dómstólanna til að fá úrlausn mála sinna eða er stefnt fyrir rétt, leitar hann aðstöðar lögmanns. Lögmaðurinn er sá sem þekkir innviði réttarkerfisins, leikreglur þess, o.s.frv. Hann er fagmaðurinn sem leitað er til, rétt eins og augnlæknirinn er sá sem leitað er til þegar krankleiki þjáir auga. Viðskiptavinur lögmannsins verður að geta treyst því að gagnaðilinn eigi ekki ítök í lögmanninum og sé ekki í þeirri aðstöðu að geta beitt hann þrýstingi. Þetta á kannski enn frekar við í opinberum málum. Hver sá sem sakaður er um refsiverðan glæp á rétt á að njóta réttlátrar og opinberrar rannsóknar fyrir óháðum, óhlutdrægum og lögmætum dómstóli. Þá á hann einnig rétt á að fá verjanda. Lögmaðurinn er oft á tíðum það eina sem stendur á milli einstaklingsins sem verið er að brjóta á og stjórnvaldanna. Til þess að borgararnir njóti réttmætrar meðferðar fyrir dómstólunum, má enginn eiga ítök í lögmonnum, rétt eins og enginn má eiga ítök í dómurum.

Í frumvarpi til nýrra laga um lögmennt sem dómismálaráðherra hefur kynnt fyrir ríkisstjórn er gert ráð fyrir því að eftirlits- og agavald með lögmonnum verði í höndum sérstakrar nefndar sem dómismálaráðherra skipar. Verði þetta frumvarp að lögum gæti dómismálaráðherra, þannig formlega séð haft gífurleg ítök í lögmannastéttinni. Hann gæti t.d. hagað skipun nefndarinnar þannig að tryggt væri að nefndin gerði einhverjum tilteknum lögmonnum lífið leitt. Rétt eins og ég nefndi hér áðan um dómarafulltrúana, þá tel ég að vel sé treystandi á réttssýni dómismálaráðherra. En er það líðandi að dómismálaráðherra, þ.e.a.s. framkvæmdavaldið, geti formlega séð haft áhrif á það hvort og þá hvaða lögmennt eru beittir agaviðurlögum? Hér munu sjálfsagt einhverjir láta orð eins og „hégómi, mannréttindakjastæði, þjatt“ falla. Það sé engin hætta hér á ferðum. Lögmennt eru sjálfstæðir og óháðir. Það sé ekki eins og við búum í einhverju einræðisríki þar sem stjórnvöld eru stöðugt að brjóta á þegnum og mannréttindabrot daglegt brauð. En verði eftirlits- og agavald með lögmonnum fært í hendur dómismálaráðherra er stigið skref aftur á bak. Í hinum nýju lýðfrjálsu ríkjum gömlu Austur-Evrópu eru lögmennt sem óðast að skipa sér í fylkingar og stofna lögmannafélög. Þar er gífurleg áhersla lögð á það að félögin sjálf fari með aga- og eftirlitsvaldið með lögmonnum, lögmannastéttin verður að vera sjálfstæð og óháð og ríkisvaldið má ekki eiga ítök í henni.

Nú þegar málflytjendalögin eru í heildarendurskoðun er lag að færa lögin í nútímahorf og hafa að leiðarljósi sjálfstæða og óháða lögmannastétt. Það frumvarp sem nú hefur verið kynnt miðar ekki að því marki.

Þórunn Guðmundsdóttir

*Karl Axelsson er héraðsdómslögmaður
og aðjúnti við lagadeild Háskóla Íslands*

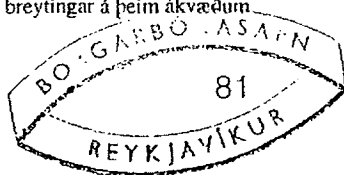


Karl Axelsson: **UM SKORÐUR UMHVERFISRÉTTAR VIÐ NÝTINGU LANDS OG NÁTTÚRUAUÐLINDA¹**

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR
2. INNTAK EIGNARRÉTTAR FASTEIGNAREIGANDA OG HEIMILDIR HANS
 - 2.1 Fasteignarhugtakið o.fl.
 - 2.2 Um ytri mörk fasteigna
 - 2.3 Eignarráð fasteignareiganda og helstu náttúruauðlindir
 - 2.4 Nánar um réttinn til vatns og jarðefna
3. UM LÖGBUNDNAR TAKMARKANIR EIGNARRÁÐA YFIR FASTEIGN-UM
 - 3.1 Um grundvöll eignarréttarverndar, skv. 72. gr. stjórnarskrár
 - 3.2 Almennar takmarkanir eignarréttar
 - 3.3 Eignarréttarvernd og EES samningurinn
4. SKORÐUR UMHVERFISRÉTTAR VIÐ NÝTINGU OG MEÐFERÐ FASTEIGNAREIGANDA Á NÁTTÚRUAUÐLINDUM SÍNUM OG HLUNNINDUM
 - 4.1 Almenn atriði

¹ Grein þessi er að stofni til byggð á fyrirlestri, sem höfundur flutti á málþingi Lögfræðinga-
félags Íslands um umhverfissrétt í Skótaskálanum í Hveradölum þann 7. október 1995. Sem
síkur mun sá fyrirlestur, ásamt öðrum þeim fyrirlesturum sem fluttir voru við sama tilefni, verða
gefnir út á vegum umhverfisráðuneytisins, en hér er um verulega aukna og endurbætta útgáfu
að ræða. Eftir að greinin var fullbúin til prentunar samþykkti Alþingi ný náttúruverndarlög sem
taka gildi 1. janúar 1997. Í nýju lögunum eru þó gerðar óverulegar breytingar á þeim ákvæðum
eldri náttúruverndarlaga sem fjallað er um í greininni.



Samkvæmt II. kafla skógræktarlaga er meðferð og nýtingu skóglendis, í víðtækri merkingu, þ.á m. kjarrs, viðarróta, fjalldrapa, víðis, mels o.fl., settar fjölpættar takmarkanir. Meðal annars er bannað að rjóðurfella svæði, ekki má rífa fyrrnefndan trjágróður, banna má allt skógarhögg og hrístekju, þar sem slíkt veldur hættu á uppblæstri og landspjöllum, réttur til að beita skóg er takmarkaður og stjórnvöldum er heimilað á einstökum svæðum að setja beit enn frekari skorður og raunar banna hana, en þá gegn bótum. Enn fremur er þeim sem skóg eða kjarr eiga óheimilt að gefa úpphöggvinn við nema leyfi stjórnvalda liggja fyrir. Loks er í II. kafla skógræktarlaga gert ráð fyrir að öll nýting skóga og kjarrs sæti eftirliti og fyrirmælum stjórnvalda.⁵¹

Í III. kafla skógræktarlaga er m.a. að finna fjölpætt fyrirmæli um land það sem Skógrækt ríkisins hefur til friðunar og skógræktar. Víðtækustu eignarréttarlegu hömlurnar, sem í skógræktarlögum finnast, lúta síðan að heimild skógræktaryfirvalda til að taka skóglendi eða kjarr, sem er í bersýnilegri hættu af gróðureyðingu, bótalaust af viðkomandi fasteignareiganda til að friða það, sbr. 2. mgr. 20. gr. laganna. Slík ráðstöfun getur staðið í 20 ár eða lengur, ef þörf krefur. Við skil á landinu aftur til eiganda ber honum að greiða fyrir þann verðauka á landinu, sem friðunaraðgerðir hafa haft í för með sér. Skógrækt ríkisins er jafnvel heimilað að taka hluta af skóglendinu sem greiðslu fái af frakstur friðunarinnar ekki bættur af viðkomandi fasteignareiganda, sbr. nánari fyrirmæli í 2. mgr. 20. gr. skógræktarlaga i.f.⁵²

Að endingu skal þess getið að í IV. kafla skógræktarlaga eru víðtæk fyrirmæli um ræktun nytjaskóga á þújrörðum, sem sérstaklega er styrkt af stjórnvöldum. Meðferð þeirra aðila og nýting á skógi sínum sætir enn frekari takmörkunum en hér hafa verið raktar. Þar sem samningur milli stjórnvalda og viðkomandi einstaklinga er grundvöllur þess réttarsambands, verður ekki fjölyrt frekar um það hér.⁵³

Rétt er að áréttá að hér hafa eingöngu verið tilgreind nokkur veigamikil dæmi um umhverfisréttarlegar takmarkanir við nýtingu umræddra náttúruauðlinda. Nefna má þessu til viðbótar, að þær eignarréttarlegu skorður, sem leiðir af friðlýsingum samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 47/1971, geta auðvitað leitt til meiri eða minni takmarkana á nýtingarheimildum fasteignareiganda á náttúruauðlindum sínum. Þar koma til bæði friðlýsingar sérstakra náttúruvætta, dýra og gróðurs, sbr. 22. og 23. gr. laganna, svo og friðlýsingar heilla landsvæða í formi friðlanda, fólkvanga og þjóðgarða, sbr. 24.-26. gr. laganna.

51 Sjá nánari fyrirmæli í reglugerð nr. 239/1940.

52 Ástæða er til að vekja athygli á forvera nefndrar lagaheimildar, þ.e. 11. gr. eldri skógræktarlaga nr. 100/1940. Samkvæmt því ákvæði var heimilt að svipta menn endanlega eignarheimildum yfir landsvæði, sem var í hættu af þessum sömu orsökum, en þá gegn greiðslu eignarnámsbóta. Sjá nánar um þetta Gauk Jörundsson, *Um eignarnám*, bls. 204.

53 Á sama hátt og með annan gróður koma einstök ákvæði náttúruverndarlaga nr. 47/1971 til athugunar í þessu sambandi, sbr. hér fyrr.

Umræddar friðlýsingar skera sig þó frá flestum þeirra takmarkana sem fjallað hefur verið um hér að framan, að því leyti, að ríkissjóður er eftir atvikum bóta-skyldur vegna þess tjóns, sem fasteignareigandi verður fyrir vegna friðlýsinga, sbr. 35. og 36. gr. náttúruverndarlaga.

5. NIÐURSTÖÐUR

5.1 Almennar niðurstöður

Rétt er nú að skoða nokkur sameiginleg einkenni þeirra eignarréttarlegu takmarkana, sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan. Eins og áður hefur komið fram falla framangreindar takmarkanir að stærstum hluta innan þess sviðs umhverfisréttarins, sem lýtur að **menningarlegri náttúruvernd og varðveislu og nýtingu náttúruauðlinda**. Það á þó ekki beinlínis við um þau ákvæði, sem lúta að vörnum gegn mengun vatns, auk þess sem ákvæði lax- og silungsveiðilöggjafarinnar eru nokkuð sér á báti, en auk friðunar og náttúruverndarsjónarmiða byggja þau jafnframt á **arð- og tekjujöfnunarsjónarmið-um**. Við nánari skoðun umræddra takmarkana sýnist mega flokka þær með eftirfarandi hætti:

-Mörg eldri ákvæðin á þessu sviði falla nánast í flokk hreinna grenndar-reglna.

-Í öðrum tilvikum er um algert bann að ræða við tiltekinni nýtingu.

-Ömur afnot og nýting er þrengd, t.d. með því að skilyrða hana leyfi stjórnvalda.

-Enn fremur er um það að ræða að hrein athafnaskylda sé lögð á fasteignareiganda. Skýr dæmi um slík ákvæði eru af vettvangi gróðurverndar- og skógræktarlöggjafar.

-Loks má minna á bann við því að skilja náttúruauðlindir og hlunnindi frá viðkomandi fasteign, hvort sem slíkar takmarkanir teljast vera umhverfisréttarlegar takmarkanir eða ekki.

Í framhaldi af þessu er enn fremur ástæða til að minna á að framangreindar takmarkanir eru að meginstefnu til **bótalausar**, hafi annars ekki verið sérstaklega getið. Má raunar segja að bótaskylda, samkvæmt framangreindum lögum, einskorðist við hreina yfirfærslu eignarheimilda eða algert nýtingarbann, sem sett er þá beinlínis í þágu þriðja aðila. Þó koma til sérstakrar skoðunar í þessu sambandi bótaákvæði, sem veita a.m.k. vísbendingu um víðtækari bótarétt.

Í fyrsta lagi skal nefna í þessu sambandi ákvæði 8. gr. skógræktarlaga nr. 3/1955, þar sem gert er ráð fyrir bótarétti landeiganda, sem þarf að þola beitabann vegna gróðureyðingarhættu af völdum ofbeitar. Virðist ákvæði þetta að ýmsu leyti vera nokkuð á skjön við aðrar víðtækar og bótalausar takmarkanir gróðurverndarlöggjafarinnar.

Í öðru lagi er um að ræða bótaákvæði 36. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971, sem samkvæmt orðalagi sínu veitir vísbendingu um víðtækan bótarétt fast-

Í fimmta lagi er um að ræða þær takmarkanir, sem leitt geta af skyldu manna til aðildar að vatnafélögum, samkvæmt XI. kafla vatnalaga, sem starfa að gerð vatnsveitna, áveitna, orkuvera, vatnsmiðlunar, varna gegn ágangi vatns, landþurrkunar og holræsagerð.

Í sjötta og síðasta lagi koma til sögunnar skorður þær, sem settar eru við því að tiltekin vatnsréttindi séu aðskilin og framseld frá viðkomandi fasteign fyrir fullt og allt. Á þetta við um rétt fasteignar til vatnsnota til heimilisþarfa, búþarfa og jarðræktar, svo og fortakslaust um jarðhitaréttindi.³³ Að auki má geta þess, að í fyrirnefndu frumvarpi til laga um vernd nytjavatns, er gert ráð fyrir því, að fasteignareiganda sé óheimilt að skilja svokölluð **nyttjavatnsréttindi** frá viðkomandi fasteign að fullu og öllu, sbr. 12. gr. nefnds frumvarps.³⁴ Sambærilegar skorður eru raunar settar við framsali flestra þeirra náttúruauðlinda annarra sem hér eru til skoðunar, en það er á hinn bóginn áhorfsmál hvort slíkt framsalsbann verður yfirleitt tilgreint sem umhverfisréttarleg takmörkun, enda slíkar takmarkanir öðru fremur verið skýrðar á grundvelli landbúnaðarsjónarmiða.³⁵ Til samræmis við efnisafmörkun hér að framan, munu slíkar skorður því ekki sæta sérstakri umfjöllun í yfirferð yfir aðrar náttúruauðlindir hér á eftir.

4.3 Hagnýtingarréttur jarðefna

Þó á því hafi verið byggt hér á landi að hagnýting jarðefna sem finnast á og undir fasteign, tilheyrir alfarið eiganda hennar, þá sætir nýting slíkra réttinda, verulegum skorðum í löggjöf, m.a. vegna umhverfisréttarlegra sjónarmiða.

Hér koma fyrst til skoðunar námulögin nr. 24/1973, en í þeim eru m.a. settar þær skorður að meiriháttar jarðefnanýting, svo sem vinnsla málma o.fl. er háð **leyfi** ráðherra, að nánar uppfylltum skilyrðum, sbr. 4. gr., námueigandi er háður sérstöku eftirlitsvaldi stjórnvalda við leit og vinnslu jarðefna, sbr. 5. gr. og

33 Sjá 15. gr. vatnalaga og 16. gr. orkulaga.

34 Er nytjavatn skilgreint sem vatn til drykkjar, til almenns heimilishalds, til búþarfa, til matvælaíðnaðar og annarrar iðnaðarstarfsemi, sbr. *Alþt.* 1993-94 A, bls. 3697. Eru hér ótvírætt fyrirhugaðar frekari takmarkanir miðað við eldra réttarástand. Samkvæmt nefndu frumvarpi virðist auk þess gert ráð fyrir því að ákvæði vatnalaga taki ekki til grunnvatns og séu heimildir löggjafans til að setja fasteignareiganda takmarkanir við slíkri nýtingu rúmar. Í þessu sambandi verður hins vegar að líta til þess, sem sagði hér fyrir, þ.e. kenninga þess efnis að réttur til *grunnvatns* teljist ótvírætt þáttur í eignarrétti fasteignareigandans, sem varinn sé af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þó svo endanleg afstaða verði ekki tekin til þess hér, er ekki talið útilokað að einstök ákvæði í nefndu frumvarpi kunní að varða við nefnda stjórnarskrárgrein.

Sjá enn fremur Þorgeir Örlýgsson, sarna rit, bls. 581-586 og Ólaf Lárusson, *Skrifaðir kaflar úr hlutarétti, Vatnsrættur*.

35 Spomað hefur verið við því í íslenski löggjöf að hlunnindi séu skilin frá jörðum og ráðstafað til annarra, þá oft í formi ítaka. Þegar með 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849 var bannað að skilja að landareign og veiðirétt. Í löggjöf finnast nú fjölfærta skorður þessa efnis, auk þess sem minna má á lög nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum. Til fróðleiks sjá *Hrd.* 1996 29. febrúar í málinu nr. 92/1995, þar sem tekist var á um lausn beitarríftaks af jörðu.

framsal réttinda er ýmist leyfisskylt eða undirorpið forkaupsrétti nánar tilgreindra stjórnvalda, sbr. 6. gr. Auk þess hefur ráðherra rúmar heimildir til að láta leita jarðefna, og ef almenningshagsmunir krefjast þess, taka námuréttindi til eignar eða afnota, en í báðum tilvikum gegn greiðslu fullra bóta.³⁶

Í skipulags- og náttúruverndarlögum eru síðan frekari skordur settar við jarðefnavinnslu, sé hætta á umhverfisspjöllum af hennar völdum. Samkvæmt 17. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971, getur sveitarstjórn, að fenginni umsögn náttúruverndarnefndar, bannað þar tilgreinda jarðefnavinnslu teljist hætta á því að af hljótist röskun á sérkennilegu landslagi eða merkurum náttúruminum. Viðtækari ákvæði eru hins vegar í 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 og í 29. gr. náttúruverndarlaga. Í fyrrnefndu lagaheimildinni er sveitarstjórn heimilad að banna jarðefnavinnslu eða tilflutning jarðefna sé talin hætta á uppblæstri eða röskun á framkvæmd skipulags. Samkvæmt síðarnefnda ákvæðinu ber aðila skylda til að leita álits Náttúruverndarráðs sé talin hætta á verulegum landslagsbreytingum, skaða á merkurum náttúruminum eða mengunarhættu af völdum mannvirkjagerðar eða jarðrasks. Á það hefur verið bent að umrædd lagafyrirmæli séu ekki í alla staði nægilega skýr og ótvíræð.³⁷ Náttúruverndarráð hefur raunar talið að löggjöf á þessu sviði sé allsendis ófullnægjandi, til að ráðið geti sinnt því hlutverki sínu að varna umhverfisspjöllum af þessum sökum.³⁸ Ástæða er til að geta þess að í upphaflega frumvarpinu að náttúruverndarlögum, sbr. 17. gr. frumvarpsins, var gert ráð fyrir því að væri fyrirhugað að flytja efni á brott af vinnslustað til nota annarsstaðar þá þyrfti í öllum tilvikum leyfi sveitarstjórnar, sem bæri málið undir viðkomandi náttúruverndarnefnd.³⁹ Umrætt skilyrði var fellt brott í meðförum þingsins, sbr. endanlega gerð 17. gr. náttúruverndarlaga.⁴⁰

Helsta nýmælið á þessu sviði eru fyrirmæli fyrrnefndra laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993, en skv. 5. gr. þeirra er malarnám á landi sem er 50.000 m² eða stærra að flatarmáli eða þar sem fyrirhuguð efnistaka er meiri en 150.000 m³ háð umhverfismati.

36 Sjá ákvæði 7. og 8. gr. námulaga, auk ákvæða um veitingu sérleyfis til jarðefna- og námuvinnslu, sbr. 10.-13. gr. námulaga.

37 Páll Sigurðsson, sama rit, bls. 233-237.

38 Í fréttum á síðari hluta ársins 1995 kom fram, að í landinu væru nú um 3000 malarnámur og hefðu í mörgum tilvikum verið unnin stórfelld náttúruspjöll.

39 *Alþt.* 1969 A, bls. 1990 og 2002.

40 Var umrædd breyting frá upphaflegu frumvarpi rökstudd með því, að skilyrðið um heimild sveitarstjórnar væri of þungt í vöfum og algerlega óþarft. Sjá nánar *Alþt.* 1970 B, bls. 1071-1072. Enn fremur var gert ráð fyrir sambærilegu ákvæði í frumvarpi að náttúruverndarlögum 1984, þar sem efnissala skyldi ætíð vera háð áliti Náttúruverndarráðs, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Sjá *Alþt.* 1984-85 A, bls. 2602 og 2614. Í 21. gr. nýs frumvarps að náttúruverndarlögum (366. mál þskj. 642, lagt fram á 120. löggjafarþingi 1995-96) er hús vegar gert ráð fyrir óbreyttri skipan miðað við gildandi lög.



anda. Þær takmarkanir og skorður eru raunar ekki nein síðari tíma uppfinning, en þýðing þeirra hefur hins vegar vaxið mjög síðari ár og áratugi, samhliða því sem öll samfélagsgerðin hefur orðið flóknari, þjóðfélagið og þjóðfélagsgerðin þróaðri og ríkisafskipti vaxið. Helstu flokkar umræddra takmarkana hafa snúið að öryggis- og hellbrigðisþáttum, mengunarvörnum, náttúruverndarsjónarmiðum, verndun sögulegra minja, nauðsyn hagkvæmrar tilhögunar á byggð í þéttbýli, nýtingu bújarða til sveita, sangöngumálum, o.fl.²¹ Fundust því í lögum fjölþættar og yfirgrípsmiklar takmarkanir við nýtingu fasteignareiganda á eignarheimildum sínum, beinlínis af umhverfisréttarlegum toga, miðað við síðari tíma skilgreiningar, löngu áður en menn höfðu mótað umhverfisréttinum, sem slíkum, ákveðinn bás eða réttarsvið.

Almennar lögbundnar takmarkanir í framangreindum skilningi má fella í tvo meginflokkka. Annars vegar eru það takmarkanir sem settar eru við **medferð og nýtingu eignar**, en hins vegar takmarkanir sem beinast gagnert að mögulegum **aðilaskiptum og framsali eignarréttinda** að viðkomandi eign. Þær umhverfisréttarlegu takmarkanir sem eru til sérstakrar skoðunar hér falla í aðalatriðum í fyrri flokkinn.²²

3.3 Eignarréttarvernd og EES samningurinn

Áður en lokið er almennri umfjöllun um inntak stjórnskipulegrar verndar eignarréttar, þykir rétt að víkja örfáum orðum að EES samningnum, aðild Íslands að honum og setja fram þá spurningu, hvort fullgilding hans kunni að hafa leitt til frekari eignarréttarlegra takmarkana en leiddar verða beint af landsrétti og eðlileg lögskýring 72. gr. stjórnarskrár leyfir.

Samkvæmt 125. gr. EES samningsins, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993, er beinlínis mælt fyrir um að tilvist hans skuli í engu hrófla við þeim reglum, sem gilda um skipan eignarréttar í aðildarríkjunum. Grundvöllur eignarréttar einstakra aðildarríkja, þ.m.t. heimild til eignarnáms eða bótalausra takmarkana eignarréttar, ræðst þannig eftir sem áður af þeirra eigin stjórnskipan, sbr. 72. gr. stjórnarskrár okkar.²³ Fram hjá hinu verður hins vegar ekki horft, að aðild Íslands að umræddum samningi hefur ýmsar skyldur í för með sér, og þar á meðal gekkst Ísland undir skyldur á sviði umhverfismála, sbr. einkum 3. kafla, V. hluta EES samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Í tilgreindum kafla EES samningsins, sbr. 73. gr. hans er m.a. kveðið á um markmið samningsaðila í umhverfismálum og í 74. gr. er síðan vísað til viðauka XX við hann, þar sem tilgreindar eru þær **gerðir** Evrópusambandsins af sviði umhverfisréttar, sem gilda skuli í aðildarlöndum

21 Sjá nánar um þetta atriði, **Gauk Jörundsson**, *Um eignarnám*, bls. 114-117 og *Eignaréttur*, bls. 50-52, **Ólaf Lárusson**, *Eignaréttur I*, bls. 34 og áfr. og **Tryggva Gunnarsson**, *Takmarkanir aðilaskipta á fasteignum*. Handrit til kennslu, Reykjavík 1996, bls 4-5.

22 Um takmarkanir aðilaskipta að fasteignum sjá nánar **Tryggva Gunnarsson**, *Takmarkanir aðilaskipta á fasteignum*.

23 **Ólafur W. Stefánsson**, **Stefán M. Stefánsson** og **Tryggvi Gunnarsson**, sama rit, bls. 28-29. Sjá samhljóða ákvæði í 222. gr. Rómarsáttmálans.

EES samningsins.²⁴ Nú er það svo að einungis hluti umræddra gerða hafa verið teknar upp í landsrétt okkar í formi löggjafar, reglugerða eða stjórnvaldsfyrirmæla. Þó er auðvitað um slíkt að ræða og má í dæmaskyni nefna lög nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum, sem beinlínis eru tilkomin vegna fyrirmæla samningsins.²⁵ Þýðing þeirra gerða, sem tilgreindar eru í viðaukum samningsins, svo og þeirra gerða, sem síðar eru tilkomnar, og ekki hafa verið teknar upp í landsrétti hér, er alls ekki óumdeild. Er um venjulegar þjóðréttarskuldbindingar að ræða eða er vægi þeirra meira, jafnvel þannig að um nálgun við landsrétt sé að ræða?²⁶ Úr því verður ekki skorið hér, enda ekki um þetta eining meðal evrópuréttarsérfræðinga og raunar líklegt, að dómstólar þurfi að taka af skarið.

Það er astur á móti umhugsunarefni, burtséð frá því hvor framangreindur skilningur verður ofaná, að bein umhverfisréttarleg lagafyrirmæli, sem eiga rætur að rekja til EES samningsins eða þeirra gerða Evrópusambandsins sem samningurinn vísar sérstaklega til, geta beint eða óbeint leitt til frekari eignarréttarlegra takmarkana á heimildum og nýtingarmöguleikum fasteignareiganda hér á landi, hvað sem líður fyrirmælum 125. gr. EES samningsins um óbreytta eignarréttarskipan. eru tilvitnuð lög um mat á umhverfisáhrifum skýrt dæmi um þetta.

4. SKORÐUR UMHVERFISRÉTTARINS VIÐ NÝTINGU OG MEÐFERÐ FASTEIGNAREIGANDANS Á NÁTTÚRUAUÐLINDUM SÍN-UM OG HLUNNINDUM

4.1 Almenn atriði

Nú verður vikið nánar að nokkrum þeirra lögbundnu takmarkana, sem reglur af umhverfisréttarlegum toga setja fasteignareiganda við nýtingu og meðferð helstu náttúruauðlinda sinna í framangreindum skilningi, þó ekki reka. Eins og fyrr sagði, getur ekki orðið um neina tæmandi yfirferð að ræða og ekki verður t.d. fjallað sérstaklega um þær reglur, sem lúta að **almannarétti**, þó svo óumdeilt sé raunar að þær setji eignarráðum skorður í þessu sambandi.

Þegar virtar eru þær takmarkanir, sem lagafyrirmæli af vettvangi umhverfisréttarins setja fasteignareiganda við umræddri nýtingu, er nauðsynlegt að gera sér nánari grein fyrir eðli eða réttara sagt markmiði slíkra takmarkana. Engin samræmd lagaskilgreining um markmið og tilgang umhverfisverndar er hins vegar til enn sem komið er hér á landi, enda engin heildarlöggjöf verið sett um umhverfismál. Eftirfarandi þættir koma þó ótvífrætt til skoðunar, þ.e. skipulags-

24 Raunar er vikið að umhverfismálum í fleiri ákvæðum í meginmáli EES samningsins og þá eftir atvikum vísað til frekari skuldbindinga samkvæmt viðaukum og bókunum við samninginn. Sjá Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur. Verndun náttúru Íslands*, Reykjavík 1995, bls. 228 og áfram.

25 *Alpt.* 1992 A, bls. 988.

26 Er þá m.a. litið til hinna víðtæku ákvæða 2. og 3. gr. laga nr. 2/1993. sbr. 7. gr. EES samningsins.

og byggingarmál, vernd menningarverðmæta, mengunarvarnir, náttúruvernd og varðveisla og nýting náttúruauðlinda.²⁷ Eru það, síðastnefndu atriðin tvö, sem hér verða öðru fremur til skoðunar. Þó eru mörk þarna á milli óljós og raunverulega um margþætta skörun að ræða. Má í því sambandi benda á að einn þriggja meginþátta eða markmiða náttúruverndar lýtur einmitt að skynsamlegri nýtingu og varðveislu náttúruauðlinda í víðtækri merkingu. Hinir meginþættir náttúruverndar snúa annars vegar að svokallaðri **menningarlegri** náttúruvernd, þ.e. varðveislu náttúrunnar í sem upprunalegastri mynd. Hins vegar er um svokallaða **félagslega** náttúruvernd að ræða, sem öðru fremur er fjallað um á sviði almannaréttar og kemur því ekki til frekari skoðunar hér.²⁸

4.2 Vatnsréttindi

Með vatnsréttindum er hér átt við slík réttindi í víðtækum skilningi, þannig að þar falla undir allar þekktar og raunhæfar nýtingarheimildir, þ.á m. nýting grunnvatns, straumvatns og stöðuvatna, nýting jarðhita, svo og orkunýtingarréttur, bæði fallvatna og jarðhita. Heimildir fasteignareiganda ná í meginatriðum til allra framangreindra nýtingarþátta. Því er á hinn bóginn þannig farið, að meðferð fasteignareiganda á vatnsréttindum sínum hefur frá fyrstu tíð sætt fjölpættum takmörkunum. Helgast það öðru fremur af hagsmunum þeirra aðila annarra, sem sama vatn nýta með einum eða öðrum hætti. Þær fjölpættu og margbreytilegu **grenndarreglur**, sem byggt er á við nýtingu vatnsréttinda, sbr. nú ákvæði vatnalaga nr. 15/1923, falla auðvitað að meira eða minna leyti saman við það réttarsvið, sem umhverfisrétturinn nær til, enda náinn skyldleiki og tengsl milli þessara tveggja sviða. Þetta hefur verið orðað svo, að á meðan nábylísrétturinn sé staðbundinn umhverfisréttur sé umhverfisrétturinn alheims nábylísréttur.²⁹ Þannig má halda því fram, að einhver elsta umhverfisréttarregla íslensks og raunar norræns réttar sé hin forna regla 56. kaþítula Landsleigubálks Jónsbókar: „að öll vötn skuli renna sem að fornu hafi runnið“, en hana er nú að finna í 1. mgr. 7. gr. vatnalaga.

27 Í frumvarpi að lögum um umhverfismál, sem lagt var fram á þingi veturinn 1988-89 segir einmitt í athugasemdum, að einn af hornsteinum umhverfisverndar sé skipuleg nýting náttúruauðlinda, sem miðast við langtímahagsmuni þjóðarinnar, sbr. *Alþr.* 1988-89 A, bls. 2797. Ennfremur má benda á 2. gr. frumvarps til laga um lögfestingu nokkurra meginreglna umhverfisréttar o.fl., þar sem það er skilgreint sem eitt af markmiðum umhverfisverndar að stöðva eða draga úr ofnýtingu á náttúruauðlindum, sbr. *Alþr.* 1993-94 A, bls. 5045.

28 Sjá Gunnar G. Schram, sama rit, bls. 149-150.

Um álítaefnið almennt sjá t.d. Gunnar G. Schram, sama rit, bls. 1-13, Pál Sigurðsson, „Nokkrir þættir íslenskrar umhverfislöggjafar“. *Lagaþættir I*, Rvk 1993, bls. 226-227 og W. E. von Eyben, *Miljørettens grundbog*, Kaupmannahöfn 1989, bls. 21-24.

29 Sjá nánar um þetta W. E. von Eyben: „Miljøret“. *Temaer uden variation*, Kaupmannahöfn 1992, bls. 94 og áfram. Sjá ennfremur grein sama höfundar: „Forholdet mellem klassisk jura og modern miljøret“. *Ulfjótur*, 3.-4. tölublað 1985, bls. 189 og áfram.

Að hinum fjölbættu grenndarreglum vatnalaga slepptum,³⁰ þá er í öðru lagi ástæða til að geta lagafyrirmæla sem miða að því að varna spillingu og mengun vatns. Elstu og að sumu leyti heildstæðustu fyrirmælin er að finna í IX. kafla vatnalaga um bann við óhreinkun vatna. Í lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðisefirlit og reglugerðum settum með stoð í þeim, einkum heilbrigðis- og mengunarvarnarreglugerðum, er að finna frekari skorður við meðferð vatns. Í náttúruverndarlögum nr. 47/1971 er síðan annars vegar almennt ákvæði um bann við því að saurga eða spilla vatni sbr. 14. gr., en hins vegar er skylt að leita álits Náttúruverndarráðs valdi fyrirhuguð mannvirkjagerð eða jarðrask hættu á vatnsmengun, sbr. 29. gr. Vert er að geta þess að frekari löggjafarhugmyndir hafa verið uppi á þessu tiltekna sviði og má í því sambandi nefna frumvarp umhverfisráðherra um vernd nytjavatns frá því á vorþingi 1994, sem ekki var þó afgangur, en mundi óhjákvæmilega leiða til frekari takmarkana.³¹ Um jarðhita og nýtingu hans eru sérstök fyrirmæli í a-lið 10. gr. vatnalaga, sbr. og 49. gr. orkulaga nr. 58/1967, með síðari breytingum, þar sem bann að er að spilla jarðhitasvæðum og öðrum uppkomustöðum heits vatns.

Í þriðja lagi er ástæða til að nefna það sérstaklega varðandi jarðhitann, að landeiganda er skylt samkvæmt ákvæðum orkulaga að heimila starfsmönnum ríkisins óhindraðan aðgang að fasteign sinni til jarðhitarannsókna. Ef tjón hlýst af skulu þó bætur koma fyrir.

Í fjórða lagi skal getið þeirra takmarkana sem löggjafinn hefur sett við hagnýtingu orku fallvatna og jarðhita. Ákvæði hér að lútandi eru bæði í 49. gr. vatnalaga og II. kafla orkulaga, þar sem orkunýtingu sem fer yfir ákveðna stærð eru sett þau skilyrði að leyfi stjórnvalda liggi fyrir, en í undantekningartilvikum heimild Alþingis. Til viðbótar þeim ákvæðum hafa nú frekari skorður verið settar við umræddri nýtingu með lögum nr. 63/1993 um mat á umhverfisáhrifum. Bygging vatnsorku- og jarðvarmavirkjana er nú háð umhverfismati, sbr. 5. gr. laganna, en umhverfismati má lýsa sem heildstæðu mati eða úttekt á áhrifum eða afleiðingum, sem framkvæmdir og nýting kunna að hafa á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, sbr. stefnumörkun 1. gr. laganna og nánari lýsingu umhverfismats í 10. gr. þeirra.³² Ekki eru tók á því að skýra ákvæði umræddra laga nánar hér, en ljóst er að þau hafa í för með sér frekari takmarkanir á því að ráðist sé út í ákveðna nýtingu eða framkvæmdir, sem nú eru háðar umhverfismati, en neikvæð niðurstaða slíks mats, getur þýtt synjun á því að hlutaðeigandi framkvæmdir eða nýting eigi sér stað.

30 Auk tilvitnaðrar reglu um forna farvegi, má nefna fyrirmæli um mismunandi rétt hæð vatnsnota, hlutfallslega skerðingu hvers og eins notanda vatns nægi vatn ekki til að fullnægja ákveðnum vatnspörfum allra, auk meginreglunnar um óheimila nýtingu sem hefur í för með sér tjón fyrir aðra.

31 *Alþt.* 1993-94 A, bls. 3695 og áfram.

32 Við skilgreiningu *umhverfismats* er enn fremur stuðst við skilgreiningu í 2. gr. upphaflega frumvarpsins, sbr. *Alþt.* 1992 A, bls. 983.

