

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. október 2015
HI15090213

Umsögn Líf- og umhverfisvísindastofnunar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Við þökkum bréf umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis og fyrir að fá tækifæri til að gefa umsögn um þetta frumvarp (Þingskjal 140 – 140. mál).

Ýmsar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru til bóta en flestar hafa þau áhrif að þrengja gildissvið laganna, veikja ákvæði þeirra og draga úr vernd. Í átta greinum frumvarpsins teljum við sérlega mikilvægt að lögum nr 60/2013 sé ekki breytt á þann hátt sem frumvarpið leggur til. Að neðan er rökstuðningur fyrir þeirri afstöðu tíundaður.

1. gr.

Breytingar á 5. gr. laga nr 60/2013 (Skilgreiningar)

Í frumvarpinu er skilgreiningu á framandi lífveru breytt. Í upphaflega frumvarpinu er miðað við að undir skilgreininguna falli tegundir og lægri flokkunareiningar sem „menn hafa flutt voru vísitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir miðja 18. öld“. Síðasti hlutinn („eftir miðja 18. öld“) er felldur út.

Á undanförunum árum hafa þær raddir stundum verið háværar hér á landi sem halda því fram að ógn vegna framandi lífvera sé ýmist stórlega ofmetin eða að hún sé hreinlega ekki fyrir hendi. Allur þorri hins alþjóðlega vísindasamfélags telur ágengar tegundir vera meðal mestu ógna við líffræðilega fjölbreytni Jarðar. Minna má á að Ísland er aðili að alþjóðlegum sáttmálum sem kveða á um skyldur landa til að koma í veg fyrir innflutning og dreifingu framandi tegunda sem ógna vistkerfum eða öðrum tegundum. Ákvæði er lúta að þessu eru m.a. í Samningnum um líffræðilega fjölbreytni (Río samningnum), Ramsar samningnum um votlendi, Bernarsamningnum um villtar plöntur og dýr í Evrópu, Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðsamningi um stjórnun og meðhöndlun á kjölfestuvatni skipa.

Til að hægt sé að ákveða hvað teljist innflutt tegund verður að vera til skilgreining á innlendri tegund. Í lögunum 2013 var farin sama leið og í mörgum öðrum löndum, þ.e. miðað við upphaf iðnbyltingar. Fyrir því eru tvær ástæður, annars vegar að í kjölfarið iðnbyltingar fylgdi stórauðinn flutningur á lífverum milli landa og heimsálfa og í hins vegar að á þeim tíma eru víða komnar fram áreiðanlegar upplýsingar um innlenda flóru og fínu. Í Plöntutali Náttúrufræðistofnunar Íslands (2008) þar sem hin innlenda íslenska flóra er skilgreind, er t.d. unnið út frá þessum forsendum. Breytingin sem lögð er til gæti dregið úr skilvirkni laganna þar sem hún gæti skapað óvissu um hvað eigið að teljast innlend og hvað innflutt plöntutegund þar sem lagagreinin styðst ekki lengur við ígrundaða og viðurkennda skilgreiningu á hvernig hin innlenda flóra er afmörkuð. Í athugasemdum við frumvarpið segir að ástæðan fyrir breytingunni sé að ártalið hafi í för með sér að tegundir sem komu fyrir miðja 18. öld muni ekki flokkast sem framandi þrátt fyrir að hafa sannanlega komið til landsins fyrir tilstuðlan manna. Þetta er út fyrir sig rétt en myndi þó líklega aðeins átt við örfáar tegundir.

2.gr.

Breytingar á 9. gr. laga nr 60/2013 (Varúðarreglan)

Í athugasemdum með frumvarpinu segir að breytingar á varúðarreglunni í 9. gr. séu lagðar fram til að koma í veg fyrir réttaróvissu. Svo er að sjá að í athugasemdunum sé gert ráð fyrir að varúðarreglunni sé einna helst beitt í undantekningartilvikum og þegar stjórnvald fellst á undanþágu.

Varúðarreglan er ein af meginreglum umhverfisréttar og var m.a. sett fram í Ríó-yfirlýsingunni. Breytingarnar sem hér eru lagðar til draga augljóslega mjög úr áhrifum hennar. Gildissviðið er stórlega skert og öll veigamestu tilvikin þar sem reglan myndi skipta máli eru tekin út. Varúðarreglan nær skv. frumvarpinu aðeins til stjórnvaldsákvæðana en ekki til ákvæðana um skipulag, framkvæmdir (þ.m.t. mat á umhverfisáhrifum) né til starfsleyfa eins og gert var ráð fyrir í lögunum. Við mælum því eindregið gegn þessari breytingu en leggjum til að stjórnvaldsákvörðunum verði í staðinn bætt við upptalninguna í 1. málslíð 9. gr. í lögunum.

13. gr.

Breytingar á 31. grein laga nr 60/2013 (Akstur utan vega)

Lagt er til að í 31. gr. verði heimildir rýmkaðar þannig að leyfilegt verði að aka utan vega vegna kvikmyndagerðar. Þetta er sérkennileg viðbót, - hvers vegna ætti kvikmyndagerðarfólk að hafa meira frjálsræði til að keyra um land og lúta öðrum reglum en aðrir? Það er miklu eðlilegra að gera ráð fyrir að kvikmyndagerðarfólk geti sótt um undanþágur, enda sé þá gerð rökstudd grein fyrir nauðsyn þess að aka utan vega.

17. gr.

Breytingar á 37. gr. laga nr 60/2013 (*Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá*)

Í lögnum frá 2013 er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett á tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu náttúruminja sem eru á B-hluta náttúruminjaskrár, en B hlutinn er skrá yfir minjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum (sbr 2. mgr. 33. gr.). Í lögnum er gert ráð fyrir að tímabundið bann ráðherra geti staðið í fimm ár. Þetta hljóta að teljast eðlileg tímamörk í ljósi þess að þetta er sami frestur og Alþingi hefur til að ganga frá friðlýsingu. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að bann ráðherra falli niður eftir aðeins eitt ár. Í ljósi þess hversu flókið friðlýsingarferlið er oft og hversu margir ólíkir aðilar þurfa að koma að því er eitt ár alltof skammur tími. Við leggjumst gegn því að þessi breyting verði tekin inn í lögin.

18. gr. og 27. gr.

Breytingar á 38. gr. (*Friðlýsing*) og 55. gr. laga nr 60/2013 (*Friðlýsing heilla vatnakerfa*).

Í 55. gr. laganna eru ákvæði um friðlýsingu lítt snortinna og ómiðlaðra vatnasviða, lindasvæða og vatnslinda. Markmiðið er m.a. að varðveita vatnslindir til framtíðar, tryggja vatnafræðilega og vistfræðilega samfellu og standa vörð um ásýnd og vistkerfisþjónustu vatnasviða. Í frumvarpinu er lagt til að þessi kafli verði felldur út í heild sinni. Í athugasemdum með frumvarpinu er þetta rökstutt með því að „Í ljósi þeirrar skírskotunar sem lögin hafa til flokka IUCN um friðlýst svæði sé hægt að friða heil vatnasvæði sem friðland, þjóðgarð, landslagsverndarsvæði eða verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.“ Ekki er frekar skýrt hvers vegna ákvæðið var tekið út, - það var ekki umdeilt.

Í lögum nr. 60/2013 felst viðurkenning á sérstöðu og verðmæti þeirrar auðlindar sem Ísland enn á, eitt fárra landa, í víðáttumiklum vatnakerfum þar sem rennsli er ekki tafið eða breytt á leið til sjávar, vatnalífriki myndar náttúrulega samfellu, og framburður berst með náttúrulegum hætti niður ána og flóð halda árstíðabundnum takti. Rennsli nær allra stærri vatnsfalla jarðar hefur nú verið raskað með stíflum, görðum og miðlunarmannvirkjum af ýmsu tagi. Í Evrópu eru aðeins eftir 3 stórar sem teljast algjörlega ósnortnar og ferskvatnsvistkerfi eru meðal þeirra búsvæða jarðar sem mest hefur verið gengið á. Íslensk lindasvæði eru hugsanlega einstök á heimsvísu og sennilega eru 8 af 10 mestu lindasvæðum jarðar á Íslandi. Rökin fyrir því að taka 55. greinina út eru þau að friðlýsing heilla vatnakerfa og linda séu ekki sérstakur flokkur í kerfi IUCN. Við bendum á að ástæðan gæti verið fágæti þessara fyrirbæra; sárafá stór ómiðluð vatnasvið eru eftir í Evrópu og þar sem stórar lindir koma fram í öðrum löndum er oftast um að ræða örfá svæði sem gjarnan eru vel þekkt og talin hafa lækningamátt eða trúarlegt mikilvægi. Hér á landi eru lindasvæðin sértaklega mörg en eins og er, nýtur þorri þeirra engrar verndar. Við bendum á mikilvægi lindasvæða sem landslagsfyrirbæra, t.d. á miðhálandinu, líffræðilegt hlutverk lindavatns sem búsvæðis ferskvatnslífvera og sem áreiðanleg vatnssprettu fyrir plöntur og fugla og önnur dýr. Ekki er ólíklegt að fjárhagslegt verðmæti linda geti aukist mjög á næstu áratugum, og jarðir og

landsvæði með lindum gangi í auknum mæli kaupum og sölum fyrir háar fjárhæðir. Því er í hæsta máta tímabært nú að skilgreina verðmæti þeirra og verndargildi í lögum um náttúruvernd. Við mælum því mjög eindregið gegn þessari breytingu.

28. gr.

Breytingar á X. kafla laga nr 60/2013, einkum á 57. gr.

Enn og aftur eru hér lagðar til breytingar sem veikja lögina, þrengja gildissvið þeirra og draga úr vernd. Að okkar mati ganga breytingarnar gegn markmiðum laganna eins og þau eru skilgreind í 1. grein.

Í lögnum frá 2013 er lagt til að vernd votlendis nái til 1 ha svæða. Þau mörk voru sett vegna þess að eins hektara blettir, þótt litlir séu, geta verið mjög verðmætir, bæði fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni og fyrir einstaka hópa lífvera, t.d. fugla. Í frumvarpinu er lagt til að stærðarmörkin verði tveir hektarar í stað eins. Samkvæmt mati Landbúnaðarháskóla Íslands falla 8,6% votlendis sem eftir er á landinu í stærðaflokk milli eins og tveggja hektara flatarmáls. Það er því umtalsvert flatarmál sem fellur út samkvæmt breytingunni. Þá má benda á að nýlegar rannsóknir benda til þess að losun gróðurhúsalofttegunda með framræslu votlendis hafi verið stórlega vanmetin og að hér á landi hafi framræslan lagt stærstan skerf til losunar. Í ljósi þeirrar staðreyndar er miklu frekar tilefni til að lækka stærðarmörkin en að hækka þau.

Þá eru lagðar til breytingar hvað varðar verndun fossa. Þar sem lögina tiltóku fossa og „umhverfi þeirra í allt að 200 m frá fossbrún“, er nú lagt til að vernd taki einfaldlega til fossa. Breytingin er réttlætt með því að ekki liggi fyrir „nákvæm skilgreining á því, hvernig foss skuli afmarkast landfræðilega og því óheppilegt að binda töluleg viðmið í lög fyrr en fyrir liggur hvar náttúruþyrirbærin er að finna. Skráning fossanna skv. 7. mgr. 58. gr. mun hins vegar styrkja ákvæði sérstakrar verndar ...“. Hér virðist eitthvað vera óljóst þar sem 58. gr. hefur enga 7. mgr. Ef vernda á fossa yfirhöfuð sem sjónræn fyrirbæri í landslagi verður lagasetningin að ná til næsta umhverfis þeirra. Deila má um hvort afmörkunin eigi að vera 200 m eða önnur fjarlægð en verndun sem nær aðeins til vatnsins sem fellur fram af stallinum en ekki til t.d. rasks á umgjörð fossins virðist heldur marklaus.

Breytingin sem lögð er til á orðalagi 1. máls. 3 mgr. 57. gr. felur í sér verulega veikingu á ákvæðinu frá því sem var í lögnum 2013. Þar stendur að óheimilt sé að raska þeim vistkerfum og jarðminjum sem 57. gr. nær til „nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“. Lögð er til breytingin: „eins og kostur er“ í staðinn. Á þessu tvennu er mikill munur. Hér er breytt í sama orðalag og var í 37. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Sá kafli fjallaði um *sérstaka vernd* og það var almennt viðurkennt, bæði af náttúruverndaryfirvöldum og framkvæmdaaðilum, að ákvæðið, með þessu orðalagi („eins og

kostur er“) væri harla gagnslaust. Hætt er við að svo verði einnig nú. **Eindregið er lagst gegn þessari breytingu.**

Þá er lögð til sú breyting að leyfisveitandi skuli leita umsagnar Umhverfisstofnunar en ekki Náttúrufræðistofnunar Íslands eins og gert var ráð fyrir í lögnum frá 2013. Þetta er rökstutt með því að Umhverfisstofnun fari með eftirlit laganna. Hér verður að benda á að miklu meiri sérþekking á þeim fyrirbærum sem vernda á (vistkerfum og jarðminjum) er fyrir hendi á Náttúrufræðistofnun og hér hlýtur að vera réttast að leggja vísindalegt mat sérfræðinga til grundvallar. Að auki er í frumvarpinu lögð til hliðstæð breyting á 59. gr., sem sé að leitað sé umsagnar Umhverfisstofnunar frekar en Náttúrufræðistofnunar Íslands áður en tekin er ákvörðun um röskun friðaðs vistkerfis, friðlýstrar tegundar eða búsvæðis hennar. Hér er einnig eðlilegra að leita umsagnar opinberrar rannsóknastofnunar (Náttúrufræðistofnunar) sem hefur innan sinna veggja vísindamenn með sérþekkingu á viðkomandi sviðum. Þessu til stuðnings má benda á að í lögnum frá 2013 var talið sérstaklega mikilvægt að styrkja vísindanlega grundvöll ákvarðanatöku (sbr. III kafla athugasemda með frumvarpinu).

29. gr.

Breytingar á 63. og 64. gr. laga nr. 60/2013 (*Innflutningur lifandi framandi lífvera og Dreifing lifandi lífvera*).

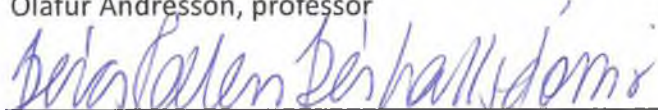
Í lögnum frá 2013 voru aðskilin ákvæði um annars vegar innflutning og hins vegar dreifingu framandi lífvera. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi ákvæði verði sameinuð. Þá þurfi m.a. sá sem sækir um leyfi til innflutnings að gera grein fyrir því hvernig hann hyggst dreifa tegundinni um landið og jafnframt er gert ráð fyrir að leyfi til handa þessa aðila nái bæði til innflutnings og til dreifingar innanlands. Við bendum hins vegar á að líklega yrði það í mörgum, jafnvel flestum tilfellum alls ekki sami aðili sem annars vegar flytur tegund inn og dreifir henni um landið hins vegar. Því teljum við ávinning af því að hafa þessi ákvæði aðskilin í lögnum, þ.e. greina skýrt á milli ábyrgðar þess sem flytur tegund til landsins og þeirra sem dreifa henni eftir að hún er komin.

Virðingarfyllst

fh. stjórnar Líf- og umhverfisvísindastofnunar Háskóla Íslands



Ólafur Andrésson, prófessor



Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor og formaður stjórnar



Sigurður S. Snorrason, prófessor