



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Umhverfis- og samgöngunefnd
Höskuldur Þórhallsson, form.
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 14. október 2015

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.).

Náttúruverndarsamtök Íslands – frumvarp til laga

1. Varúðarreglan

Frumvarpið felur í sér að gildissvið varúðarreglunnar verður þrengt. Í lögum nr. 60/2013 nær reglan til ákvörðunartöku um skipulag, framkvæmd eða starfsleyfi en í frumvarpinu lagt til að varúðarreglan skuli einungis að gilda um stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvæðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga, t.d. leyfi en ekki skipulag eða almenn ákvæði um landnotkun.¹

Varúðarreglan er meginregla (principle)² sem kveður á um grundvallaratriði sem ber að hafa að leiðarljósi við ákvæðanatöku. Ítarlega hefur verið fjallað um varúðarregluna og

¹ Við vekjum athygli umhverfis- og samgöngunefndar á umsógn sem send var inn af Aagot Vigdís Óskarsdóttur þar sem fram koma spurningar um útfærslu varúðarreglunnar í frumvarpi umhverfisráðherra.
² Í 9. Gr. laga nr. 60/2013 segir: *Varúðarregla.*

Þegar tekin er ákvörðun, t.d. um skipulag, framkvæmd eða starfsleyfi, án þess að fyrir liggi með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

Skilgreining 9 gr. laga nr. 60/2013 er hin sama og í Ríó-yfirlýsingunni.

“**Principle 15** In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

inntak hennar í fjölda fræðirita sem og í dómsúrskurðum, t.d. á vettvangi Evrópuþómsstólsins. Ekki verður séð að þörf sé á frekari útfærslum, séríslenskum eða öðruvísi. Telja verður hæpið sérstakt að reglugerðarákvæði um útfærslu einni af meginreglum umhverfísráttarins hafi annan tilgang en að þrengja gildissvið hennar enn frekar.

Markmið og tilgangur

Náttúruverndarsamtök Íslands setja stórt spurningarmerki við markmið og tilgang þessa frumvarps um breytingu á lögum nr. 60/2013. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til nefndarálits um frumvarp þáverandi umhverfísráðherra um að brottfall laga nr. 60/2013. Segir þar að varúðarreglan hafi verið einn þeirra þátta sem voru sérstaklega umdeildir við þinglega meðferð þess frumvarps sem varð að lögum nr. 60/2013. Þetta draga Náttúruverndarsamtökin í efa. Ekki verður séð af þingræðum að varúðarreglan hafi verið sérstaklega umdeild. Hitt er rétt að akstur utan vega og almannaréttur voru mjög umdeildir þættir.

Við einfalda leit í þingræðum veturinn 2012 – 2013 fundust sex ræður þar sem varúðarreglan var nefnd í umræðum um hin nýju náttúruverndarlög. Til samanburðar má geta þess að varúðarreglan var nefnd 16 sinnum í umræðum um rammaáætlun þann sama vetur. Fyrirliggjandi frumvarp umhverfísráðherra um breytingar á lögum nr. 60/2013 getur því tæpast helgast af því að varúðarreglan hafi verið sérstaklega umdeild á Alþingi við þinglega meðferð nýrra náttúruverndarlaga sem samþykkt voru 1. apríl 2013.

Í greinargerð um 2. gr. frumvarps til breytingar á náttúruverndarlögunum frá 2013 segir, að

breytingar á framsetningu varúðarreglunnar í 9. gr. laganna með það að markmiði að skýra nánar hvenær hún eigi við og til að koma í veg fyrir réttaróvissu.

Þessi skýring á tilgangi eða markmiði frumvarps um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013 er síðan rökstudd með fullyrðingu um að

Til þess að hægt sé að innleiða regluna í náttúruverndarlög er hins vegar nauðsynlegt að fyrir liggi hvernig beita eigi henni.

Þennan rökstuðning verður að flokka hundalógik. Vissulega hefur því verið haldið fram að varúðarreglan í 9. gr. laga nr. 60/2013 skapi réttaróvissa enda sé útfærslan ótrygg en sú fullyrðing stenst ekki skoðun. Varúðarreglan er meginregla í umhverfissrétti sem flestar þjóðir Evrópu hafa lögfest. Nákvæm útlistun á því hvernig skuli beita varúðarreglunni er ekki hægt að setja í lög eða reglugerðir.

Vert er að vekja athygli á að Landsvirkjun hefur skrifað undir UN Global Compact, alþjóðlega yfirlýsingu um góða stjórnarhætti fyrirtækja. Í 7. gr. yfirlýsingarinnar er fjallað um [varúðarregluna](#) sem er hin sama og samþykkt var á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun Ríó de Janeiro árið 1992 og sú sama og má finna í 9. gr. laga nr. 60/2013. Af umsögnum Landsvirkjunar verður ekki annað ráðið en að séríslenskar reglur skuli gilda hér á landi en ekki sú meginregla sem hún hefur undirritað í New York og skuldbundið sig til að virða.

Reglugerðarvald til umhverfisráðherra

Ekki verður ráðið af frumvarpinu eða skýringum með því hver sé tilgangur umhverfisráðherra með setningu reglugerðarákvæðis, sbr. b. lið mgr. 2. gr. í frumvarpinuum annar en að þrengja gildissvið varúðarreglunnar enn frekar, umfram það sem lagt er til í frumvarpinu.

Í b. lið 2. gr. frumvarpsins segir að

Til þess að koma varúðarreglu 1. mgr. til framkvæmdar skal ráðherra setja í reglugerð nánari ákvæði um:

- a. þær kröfur sem ber að gera til gæða upplýsinga, þ.m.t. úttekta og kannana, sem varða vísindalega vissu eða óvissu þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir skv. 1. mgr.,

Þessi breytingaratillaga við lög nr. 60/2013 verður ekki skilin öðru vísi en svo að ráðherra skuli falið það vald að með reglugerð skilgreina hvaða kröfur skuli gera til þeirra upplýsinga sem byggja á vísindalegum rannsóknnum. Það er að vísu þekkt að ráðherrar hafa virt vísindalegar niðurstöður að engu, sbr. króníska ofveiði á þorski allan 9. áratug síðustu aldar. Í kjölfarið var þorskstofninn hér við land nær hrúinn og veiðar takamarkaðar verulega og sett aflaregla fyrir þorsk sem setti valdi sjárvarútvegsráðherra til að ákvarða aflamark skorður á vísindalegum grunni með varúðarnálgun að leiðarljósi. Þessi breytingartillaga í frumvarpinu er afturhvarf til fyrri tíma og getur ekki fallist undir góða stjórnarhætti.

Í d. lið 2. gr. segir að

d. í samráði við aðra hlutaðeigandi ráðherra, hvernig og í hvaða tilvikum stjórnvald skuli meta saman efnahagslegan ávinning og hættu á umtalsverðum neikvæðum afleiðingum þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir skv. 1. mgr.

Hér gengið enn lengra í ráðherraráði um hvaða gögn skuli liggja til grundvallar mati á efnahagslegum ávinningi af framkvæmd í ljósi neikvæðra áhrifa framkvæmdar á náttúru landsins. Meginreglan um varúð, sbr. og 9. gr. laga nr. 60/2013 og samspil hennar við 8. gr. þeirra laga er horfin. Þess í stað skal geðþótti umhverfisráðherra ráða úrslitum. Reyndar í samráði við aðra ráðherra, svo sem iðnaðarráðherra en tæpast yrði það til að styrkja náttúruvernd.

2. Um sérstaka vernd

Verði þetta frumvarp að lögum mun ákvæði 57. gr. laga nr. 60/2013 verða haldlítið, en þar segir að

Óheimilt er að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til ...

Í frumvarpinu er lagt til breytt orðalag. Segir þar:

Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. eins og kostur er.

Verði þetta samþykkt munu lög um náttúruvernd nr. 44/1999 efnislega standa óbreytt en þar segir í 37. gr.

Eftirtaldar [jarðmyndanir og vistkerfi]^Þ njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er:

Samantekt

Í umsögn um frumvarpið segir:

Með lögnum er jafnframt leitast við að uppfylla ýmsar þær skyldur sem Ísland hefur gengist undir með aðild að alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar auk þess sem lögfestar eru meginreglur umhverfisréttarins, en hluti þeirra var settur fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992.

Þessi viðleitni löggjafans með setningu laga nr. 60/2013 er með frumvarpinu að engu höfð. Ekki verður komist hjá því að álykta að markmið þessa frumvarps sé öðru fremur að veikja varúðarregluna þannig að hún verði nánast marklaus, auk þess sem lagt er til að ákvæði 57. gr. laga nr. 60/2013 um sérstaka vernd er fært aftur til ársins 1999, sumsé, marklaust.

Tillögur í frumvarpinu um breytingar á ákvæðum laga nr. 60/2013 um framandi lífverur eru óskýrar. Tekið skal undir athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands, auk þess sem bent er á að óskýr lagaákvæði um framandi lífverur kunna að brjóta gegn Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Má í því sambandi benda á [úttekt Ríkissendurskoðunar](#) frá árinu 2006 á framkvæmd þess samnings hér á landi – sem ekki fékk háa einkunn.

Náttúruverndarsamtök Íslands skora á umhverfis- og skipulagsnefnd að senda þetta frumvarp aftur til umhverfisaráðherra. Frumvarpið er ótækt eins og það liggur fyrir og markmið þess eru greinilega önnur en þau sem eru tilgreind í skýringum með því. Betra er að fresta gildistöku laga nr. 60/2013 enn um sinn og veita ráðherra tækifæri til að vinna annað frumvarp. Ella taki löggin gildi.

Virðingarfyllst,
f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,



Árni Finnsson.