

Reykjavík, 13. október 2015.

Berist til borgarráðs,

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frá nefndasviði Alþingis *frumvarp til laga um náttúruvernd* (140 mál 145. löggjafarþings 2015-2016).

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur vann umsögn um þau atriði sem snúa að sviðinu, fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Almennt um frumvarpið.

Reykjavíkurborg fagnar því að endurskoðun á lögum um náttúruvernd sé lokið og að frumvarpið sé nú í þinglegri meðferð. Því er sérstaklega fagnað að sú mikla vinna sem fór í gerð laganna sem samþykkt voru á 141. löggjafarþingi nýttist með því að huga að breytingum á einstökum greinum.

Að mati Reykjavíkurborgar hefur stórt skref og tímabært verið stigið í náttúruverndarmálum með endurskoðun náttúruverndarlaga. Frumvarpið felur í sér heilsteyptari löggjöf en áður hefur litið ljós héraðs og inniheldur ýmis nýmæli sem eru í auknu samræmi við áherslur nágrannabjóða, m.a. skýrari markmiðasetning, endurskoðuð flokkun friðlýsingaflokka og viðbætur og breytingar á mörgum köflum þar sem aukið tillit er tekið til alþjóðlegra skuldbindinga og ítarlegri hugtakanotkun og hugmyndafræði.

Bætt stjórnýsla og efling málaflokksins er brýn að mati Reykjavíkurborgar. Í því sambandi þarf að huga vandlega hvernig samstarfi við sveitarfélög verði háttað. Náttúruvernd er afar mikilvægt stjórnæki til að tryggja afkomu merkra náttúruminja, stöðugleika vistkerfa og viðhald umhverfisgæða en gæta þarf að því að ákvæði í frumvarpinu, sem ganga nálægt skipulagsvaldi sveitarfélaga, verði skilmerkilega rökstudd og almennt sé leitað leiða við að miðla málum í farveg sáttu, þar sem vel er þekkt að hagsmunir náttúruverndar geta stangast á við aðra hagsmuni. Þá þurfa allar skilgreiningar laganna að vera skýrar og raunhæfar til að vafi leiki ekki á þegar stjórnýsluákvæðanir sem hafa áhrif á t.d. landnotkun, framkvæmdir og athafnir borgarbúa á einstökum svæðum borgarinnar, eru teknar. Í því samhengi er einkum vísað til verndarákvæða t.d. 37. grein laga nr. 60/2013 um réttaráhrif skráningar minja í náttúruminjaskrá og 57. grein um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja (sem er 61. grein í þessu frumvarpi) en einnig til meginreglunnar um varúðarreglu sem birtist í 9. grein frumvarpsins. Að því sögðu telur Reykjavíkurborg að þær breytingar sem gerðar eru í greinum 2., 17. og 28. hins nýja frumvarps og varða þessar þrjár greinar í lögnum nr. 60/2013, valda því að dregið sé um of úr þeim náttúruverndarkröfum sem lagt var upp með í lögum nr. 60/2013. Verður nánar vikið að þessu í umfjöllun um einstakar greinar hér á eftir.

Reykjavíkurborg vill í sinni starfsemi leggja áherslu á náttúruvernd á sem breiðustum vettvangi í starfsemi og rekstri Reykjavíkurborgar og endurspeglast það t.d. í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 og umhverfis- og auðlindastefnu borgarinnar.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar

I. kafli – Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

Reykjavíkurborg gerir engar athugasemdir við kaflann eða breytingar á hugtökum sem koma fram í 1. grein frumvarpsins, en fagnar almennt skýrari markmiðum og ítarlegum skilgreiningum á mikilvægum hugtökum í lögnum.

II. kafli – Meginreglur.

2. grein:

Það er góð viðbót við löggjöfina að hafa meginreglur sem ber að taka mið af. Hins vegar eru gerðar athugasemdir við að varúðarreglan eins og hún birtist í 9. grein laga nr. 60/2013 hefur tekið breytingum frá upprunalegu frumvarpi. Breytingin sem kemur fram í 2. grein þessa nýja frumvarps varðar það að varúðarreglan mun nú einungis ná til stjórnvaldsákvarðana á grundvelli náttúruverndarlaga en ekki til annarra laga. Þannig er hætta á að dragi úr vægi reglunnar þar sem hún mun ekki ná til ákvarðana varðandi t.d. skipulagsáætlana, útgáfu framkvæmdaleyfa og starfs- og rekstrarleyfa. Inntak varúðarreglunnar samræmist vel þeim lögbundnu ferlum er varða umhverfismat áætlana og framkvæmda sem og útgáfu starfs- og rekstrarleyfa. Því ætti innleiðing hennar í aðra löggjöf ekki að vera íþyngjandi, þvert á móti festa betur í sessi þá mikilvægu verndarhugsjón sem í henni felst, og jafnframt tryggt að leitað sé leiða við að afla faglegrar vísindalegrar þekkingar um möguleg náttúruspjöll og skilgreina mótvægisáðgerðir áður en það er of seint. Með skilgreiningunni eins og hún birtist í frumvarpinu er þetta ekki eins vel tryggt.

III. kafli – Stjórn náttúruverndarmála.

Reykjavíkurborg tekur undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga (hér eftir SÍS) um 14. grein laganna um náttúruverndarnefndir er komu fram í umsögn þeirra um frumvarpið á 141. löggjafarþingi og varðar atriði er ekki hafa tekið breytingum í nýju frumvarpi. Aukin ábyrgð náttúruverndarnefnda með aukinni umsagnarkröfu um t.d. tillögu að framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, deiliskipulag náttúruverndarsvæða, afnám friðlýsinga o.fl. er vissulega jákvætt en þessi aukna ábyrgð vekur upp spurningar í ljósi núverandi stöðu náttúruverndarnefnda. Í mörgum sveitarfélögum hafa nefnilega aðrar nefndir tekið yfir hlutverk þeirra, þ.á.m. í Reykjavík þar sem umhverfis- og skipulagsráð sinnir hlutverki hennar. Því væri nærri lagi að fela sveitarstjórn beint ábyrgð á þeim verkefnum sem náttúruverndarnefndum er gefið í lögnum og þar með útteilt þeim til viðeigandi aðila innan stjórnarsýslu sinnar. Í tilfelli Reykjavíkur er eðlilegt að það sé umhverfis- og skipulagsráð en einnig t.d. heilbrigðisnefnd í einhverjum tilfellum.

V. kafli – Akstur utan vega.

14. grein:

Umtalsverðar breytingar hafa orðið á 32. grein laganna nr. 60/2013 líkt og kemur fram í 14. grein nýja frumvarpsins og m.a. hefur hlutverk sveitarfélaga verið aukið. Sveitarfélög eiga nú að gera tillögu að vegaskrá þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil og samþykkja hana samhliða afgreiðslu aðalskipulags sbr. 32. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Samkvæmt þeim lögum markar aðalskipulag stefnu til a.m.k. 12 ára og skal metið að loknum sveitarstjórnarkosningum hverju sinni hvort þörf sé á

endurskoðun. Því er mögulegt er að endurskoðun aðalskipulags fari ekki fram nema nema á tólf ára fresti. Er því hætt á að nokkur bið muni vera á að sum sveitarfélög skili inn tillögu um vegaskrá eftir að lögin taka gildi þrátt fyrir að þörf fyrir hana sé mjög brýn með vaxandi fjölda tilfella utanvegaaksturs í náttúru Íslands vegna auknum ferðamannafjölda. Því ætti í lagagreininni eða í reglugerð að koma fram að unnt sé að samþykkja vegaskrá með því að samþykkja breytingu á gildandi aðalskipulagi með vísun í 36. grein skipulagslaga, nr. 123/2010. Þannig er einnig tryggt að nýjrir vegir eða breytt notkun vega geti skilað sér sem fyrst inn í vegaskrána.

Ljóst er að gerð vegaskráar mun fela í sér umtalsverða vinnu fyrir sveitarfélög þar sem m.a. skal meta sérstaklega hvort akstur á vegum á vegaskrá sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda jarðvegsrofi, hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Ekki er víst að öll sveitarfélög séu í stakk búin til að meta þetta án sérfræðiráðgjafar og því má reikna með umtalsverðum kostnaði fyrir sveitarfélög. Þá er einnig hætt á að ekki muni samræmis gæta milli mats sveitarfélaga á áhrifum aksturs vega á vegaskrá. Mikilvægt er að í reglugerð verði skilgreint þau viðmið sem horfa þarf til við mat á möguleumg umhverfisspjöllum af völdum aksturs á vegum á vegaskrá. Eðlilegt er að gerð vegaskrár verðiinnleidd í umhverfisskýrslu aðalskipulags þar sem þetta mat á heims.

Að því sögðu vill Reykjavíkurborg fagna því að lögð er sérstök áhersla í lögnum á að komið sé í veg fyrir utanvegaakstur með vegaskrá um akvegi.

VI. kafli – Náttúruminjasrá.

17. grein:

Athygli vekur að í 17. grein er þriðju málsgrein 37. greinar laga nr. 60/2013 um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjasrá breytt frá upprunalegum lögum á þann hátt að í stað þess að „óheimilt sé að raska svæðum eða náttúrumyndunum á [bæði B- og]C-hluta náttúruminjasrár nema nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi“ þá skal nú „forðast.. að raska svæðum eða náttúrumyndunum“. Ljóst er að með þessari breytingu er vægi náttúruminjasrár minnkað og ekki tryggt að svæði sem séu þar inni séu vernduð gegn ónauðsynlegu raski. Þar með fellur hún í raun um sjálft sig. Ef náttúruminjasrá er unnin á faglegum grundvelli, í góðu samstarfi og sátt við sveitarfélög og aðra landeigendur (sem og aðra hagsmunaaðila), sér Reykjavíkurborg ekki ástæðu til að ætla annað en að samhljómur verði um að öll svæði á bæði B og C-hluta náttúruminjasrár séu svæði sem standi til eða ástæða sé til að friðlýsa. Til að mynda má ætla að mörg þau svæði sem verði á C-hluta náttúruminjasrár verði svæði sem hafa verið skilgreind sem hverfisverndarsvæði í skipulagi. Reykjavíkurborg sér því ekki þörf á að draga úr vægi þessa ákvæðis á þann hátt sem gert er í frumvarpinu. Afar mikilvægt er þó að staðist sé við þær skuldbindingar sem koma fram í löggjöfinni um að náttúruminjasrá sé endurskoðuð á fimm ára fresti þannig að sveitarfélög fái reglulega tækifæri til að endurmeta hvaða svæði innan þeirra verði á náttúruminjasrá.

Að öðru leyti tekur Reykjavíkurborg undir athugasemd í umsögn SÍS um fyrra frumvarp þar sem segir á bls. 7: „Að áliti sambandsins er fyllilega tímabært að móta heildarsýn um það hve stóran hluta landsins sé ástæða til að skilgreina sem verndarsvæði á grundvelli náttúruverndarlaga“ og „Slík heildarsýn hlyti tvímælalaust að leiða til skipulagðari vinnubragða og betri nýtingar fjármuna en þau frekar tilviljunarkenndu vinnubrögð sem of oft hafa verið viðhöfð við gerð náttúruverndaráætlunar“

VII. kafli – Friðlýsing svæða.

Tekið er undir athugasemdir SÍS eins og þær birtast í umsögn þeirra um lagafrumvarpið á 141. löggjafarþingi.

VIII. kafli – Flokkar friðlýstra svæða.

Því er almennt fagnað að flokkun friðlýstra svæða sé nú mun meira sambærileg við alþjóðleg viðmið IUCN. Það mun auðvelda undirbúning og framkvæmd verndar- og rekstraráætlana fyrir friðlýst svæði þar sem einfaldara verður að bera saman við forsendur og aðstæður erlendis.

X. kafli – Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja o.fl.

28. grein:

Greinin varðar umtalsverðu breytingu á 57. grein laga nr. 60/2013 (nú 61. grein) um sérstaka vernd. Skilgreiningar á náttúruminum sem falla þar undir hafa breyst en stærsta breytingin er í þriðju málsgrein en í stað þess að þar standi að „óheimilt [verði] að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp“ stendur nú að „ [það skuli]forðast að raska“ þeim. Með þessu er komið til móts við athugasemdir frá ýmsum aðilum þ.m.t. SÍS um að með því að óheimila röskun hafi nýtingarmöguleikar landeigenda og skipulagsvalds sveitarfélaga verið skert um of því ljóst er að víða eru þau svæði sem falla undir sérstaka vernd bæði mörg og víðfeðm.

Reykjavíkurborg vill undirstrika mikilvægi skipulagsvalds sveitarfélaga en telur engu að síður að þörf geti verið á þessari lagagrein um sérstaka vernd og telur að hún samræmist áherslum borgarinnar í náttúruverndarmálum. Til að lagagreinin hafi raunverulegt gildi má því setja varnagla við þessa orðalagsbreytingu á 3. málsgrein lagagreinarinnar frá lögum nr. 60/2013 því full mikið er dregið úr vægi hennar. Reykjavíkurborg telur þó nauðsynlega forsendu þess að lagagreinin sé nothæf að skráin, sem áætlað er að verði til um öll þau svæði og allar þær náttúruminjar sem falla munu undir greinina, sé fyrir hendi, sé í samræmi við fyrirliggjandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga og sé áreiðanleg með skýrum upplýsingum um staðsetningu og umsvif náttúruminjanna og með rökstuðningi um verndargildi þeirra. Einnig þyrfti að skilgreina betur vistkerfin og jarðminjarnar mun nákvæmar en er gert í greininni t.a.m. hvað átt sé við með „hver“, „hraunhelli“ „leirum“ o.s.f.v., helst með stærðarviðmiðum og lýsandi jarð- og vistfræðilegum eiginleikum, þannig að tryggt sé að engin óvissa sé um hvað eigi erindi inn í gagnagrunninn. Að öðrum kosti getur reynst mjög erfitt að fylgja greininni og hætta á að mörg vafaatriði komi upp um hvar sérstök vernd eigi við og hvar ekki. Þannig verður einnig auðveldara að skráin yfir náttúruyfyrirbærin verði hluti af náttúruminjaskrá.

XII. kafli – Skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira.

Tekið er undir athugasemdir SÍS um 68. grein eins og hún birtist í umsögn þeirra um fyrri frumvarp varðandi mikilvægi þess að frestur umsagnaraðila um skipulagsáætlanir er varða náttúruverndarsvæði sé ekki of langur og að sveitarfélög þurfi lengri tíma en fjögur ár til að samræma gildandi skipulagsáætlanir framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár.

XIII. kafli – Vöktun og eftirlit.

Varðandi allar greinar þessa kafla vill Reykjavíkurborg benda á mikilvægi þess að vöktunar- og eftirlitsaðilar séu í samstarfi við sveitarfélög um þessa þætti. Allmikil vöktun á náttúru borgarinnar fer

fram á vegum umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og hjá ýmsum þjónustuaðilum t.d. eftirlit með framkvæmdum, mengandi starfsemi, friðlýstum svæðum, vöktun vatnsverndarsvæða og margt fleira. Í sumum tilfellum hafa lögbundnir eftirlitsaðilar eins og Umhverfisstofnun gert sérstaka samninga við borgina um eftirlit og vöktun. Mætti skilgreina slíkt samstarf og flutning umboðs betur í löggjöfinni t.d. í 75. grein laga nr. 60/2013. Er slíkt gert í 85. grein í næsta kafla um Umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum þar sem skilgreint er þegar umsjón slíkra svæða er falin öðrum m.a. sveitarfélögum. Þar er umsjónaraðila heimilað eftirlit með umsjónarsvæðinu. Slíkt gæti einnig átt við um fleiri liði í 75. grein.

Ekki eru gerðar fleiri athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur,
Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri, skrifstofu umhverfisgæða.