

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 93/1996.

Flm.: Hjörleifur Guttormsson, Kristín Ástgeirsdóttir, Gísli S. Einarsson.

1. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný fyrirsögn, **Landslagsvernd**, og sjö nýjar greinar og breytist töluröð annarra greina til samræmis við það. Hinar nýju greinar orðast svo:

a. (21. gr.)

Eftirtaldir landslagsgerðir skulu njóta almennrar verndar og má ekki raska þeim nema samkvæmt ákvörðun skipulagsyfirvalda að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins:

- a. gosmyndanir frá nútíma, eldstöðvar, gervigigar, eldhraun og hraunhellar;
- b. aðrar athyglisverðar jarðmyndanir, samkvæmt reglugerð er umhverfisráðherra setur;
- c. stöðuvötn og tjarnir yfir 250 fermetrar að flatarmáli;
- d. náttúrulegir vatnsfarvegir, ár og lækir;
- e. votlendi, mýrar og flóar, yfir 2,5 hektarar að flatarmáli;
- f. fjörur, strendur og leirusvæði.

Þá skal þess gætt við ræktunarframkvæmdir, svo sem túnrækt, skógrækt, landgræðslu og skjólbeltagerð, að þær raski ekki sérstæðum náttúruminum og falli sem best að heildarsvipmóti lands.

b. (22. gr.)

Óheimilt er að breyta landslagi varanlega með jarðraski, efnistöku, mannvirkjagerð eða á annan hátt nema í samræmi við staðfest skipulag og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 63/1993.

Ekki skal heimila efnistöku ef hætta er á að hún raski svipmóti lands, merkum náttúruminum eða vistkerfum. Þá má efnistakan hvorki ganga í berhögg við ákvæði laga þessara um friðlýsingu náttúruminja né staðfesta skipulagsáætlun.

c. (23. gr.)

Á landi í einkaeign er eiganda að teknu tilliti til ákvæða 22. gr. heimil efnistaka hafi sveitarstjórn samþykkt áætlun um hana, sbr. 2. mgr., að fenginni jákvæðri umsögn viðkomandi náttúruverndarnefndar og skipulagsstjóra ríkisins. Skjóta má ákvörðun sveitarstjórnar til umhverfisráðherra er úrskurðar um málið að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins. Óheimilt er að hefja efnistöku áður en endanlegur úrskurður liggur fyrir. Áður en efnistaka hefst samkvæmt málsgrein þessari skal framkvæmdaraðili senda sveitarstjórn áætlun um hana með ósk um leyfi til efnistöku. Þar skal tilgreint magn og gerð efnis, fyrirhugaður tími efnistöku og frágangur að henni lokinni.

Sá er óskar leyfis til efnistöku skal áður en það er veitt leggja fram fullnægjandi tryggingu fyrir greiðslu vegna frágangs, sbr. 26. gr., og sem nemur áætluðum úrbótakostnaði verði eigi staðið við sett skilyrði.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. er landeiganda heimil lítills háttar efnistaka á landi sínu til eigin nota, enda sé gætt ákvæða 2. mgr. 22. gr., svo og 26. gr. um frágang.

d. (24. gr.)

Jarðefnanám í afréttum og almenningum er bannað hafi ekki verið ráð fyrir því gert á staðfestu skipulagi, nema fyrir liggi leyfi umhverfisráðherra og jákvæð umsögn Náttúruverndar ríkisins um áætlun um efnistöku, sbr. 1. mgr. 23. gr.

Eigi má hefja jarðefnanám í landi sem er í eigu sveitarfélags, nema fyrir liggi jákvæð umsögn Náttúruverndar ríkisins og skipulagsstjóra ríkisins. Unnt er að skjóta ágreiningi sem rísa kann vegna þessa til umhverfisráðherra.

e. (25. gr.)

Valdi fyrirhuguð mannvirkjagerð hættu á að landið breyti varanlega um svip, að merkum náttúruminum verði spillt eða hættu á mengun lofts eða lagar er skylt að leita álits Náttúruverndar ríkisins á frumstigi framkvæmdaundirbúnings.

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

Við hönnun stórra mannvirkja, svo sem virkjana og verksmiðja, skal hafa samráð við Náttúruvernd ríkisins. Sama gildir um vegalagningu að slíkum mannvirkjum.

f. (26. gr.)

Hafi jarðrask orðið við efnistöku, mannvirkjagerð eða á annan hátt af manna völdum skal þeim er valdið hefur skylt að ganga frá því á snyrtilegan hátt og þannig að sem best falli að umhverfi. Náttúruvernd ríkisins getur sett fyrirmæli um hvernig við skuli skilið og m.a. sett mönnum ákveðinn frest til að ljúka frágangi. Skal þessi frestur aldrei vera lengri en eitt ár. Sveitarstjórn skal ganga frá efnistökuastað, þar með talið loka efnisnámmum og græða upp jarðvegssár á kostnað viðkomandi, ef sýnt þykir að ekki verði sinnt fyrirmælum um frágang. Heimilt er að innheimta slíkan kostnað með aðför. Óheimilt er að láta efnistökuastað standa ófrágenginn lengur en tvö ár enda þótt frekara efnisnám sé fyrirhugað síðar.

Bannað er að fleygja eða farga rusli eða öðru óskyldu efni í efnisnámur, nema það sé liður í samþykktum frágangi þeirra enda sé þá gætt ákvæða í lögum og reglugerðum um mengunarnarnir.

g. (27. gr.)

Umhverfisráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd landslagsverndar og efnistöku skv. 21.–27. gr.

2. gr.

21., 22. og 23. gr. laganna falla brott og breytist töluröð annarra greina til samræmis við það.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Umhverfisráðuneyti skal vegna frágangs eftir efnistöku og jarðrask, sem átt hefur sér stað fyrir gildistöku laga þessara, láta gera áætlun um úrbætur í samvinnu við sveitarstjórnir. Í því skyni fari fram skipuleg könnun og flokkun á efnistökuastaðum og öðru áberandi jarðraski

vegna mannvirkjagerðar og fylgi tillögur um hversu frá skuli gengið og hverjir skuli bera kostnað af viðhlítandi frágangi.

Greinargerð.

Umhverfis- og náttúruverndarmál hafa á undanförunum áratugum hlotið aukið vægi. Augu margra beinast að þeim verðmætum sem fólgin eru í ósnortinni náttúru og þeirri staðreynd að víða er verið að vinna óbætanlegt tjón á náttúruverðmætum.

Mikið starf er óunnið hér á landi við heimildasöfnun og rannsóknir á náttúru landsins til að skapa traustan grunn að löggjöf á ýmsum sviðum umhverfismála og til að byggja á eftirlit og eðlilega varúð. Þetta á m.a. við um löggjöf varðandi hvers konar landnotkun og skipulag þar sem brýnna úrbóta er þörf vegna vaxandi umsvifa, breyttrar búsetu og tækniþróunar.

Frumvarp það, sem hér er lagt fram, varðar afmörkuð atriði á sviði náttúruverndar sem brýnt er að kveða á um í lögum með mun ákveðnari og skýrari hætti en verið hefur. Þar er um að ræða víðtæk almenn ákvæði um landslagsvernd og frekari skorður við efnistöku og jarðraski en settar eru í gildandi löggjöf. Valin er sú leið með frumvarpinu að fella nýjan kafla inn í lög nr. 93/1996 undir heitinu Landslagsvernd, setja þar inn nýmæli og breytt ákvæði um efnistöku, en þau er að finna í gildandi lögum um náttúruvernd undir kaflaheitinu „Aðgangur almennings að náttúru landsins, umgengni, framkvæmdir o.fl.“

Frumvarp um sama efni var lagt fram til kynningar af fyrsta flutningsmanni á 119. löggjafarþingi. Flutningsmaður sendi frumvarpið nokkrum aðilum til umsagnar með ósk um að þeir gæfu ábendingar sem hafa mætti hliðsjón af við endurflutning. Viðbrögð við þessari beiðni komu frá Bændasamtökum Íslands, Landgræðslu ríkisins og Náttúruverndarráði. Þessir aðilar taka jákvætt undir meginefni frumvarpsins og gefa jafnframt ábendingar um nokkur atriði til breytinga. Er frumvarpið var endurflutt á 120. löggjafarþingi voru flutningsmenn þess þeir sömu og nú endurflytja frumvarpið. Höfðu þeir hliðsjón af framkomnum ábendingum og voru umræddar umsagnir lagðar fram í þingnefnd. Umhverfisnefnd sendi málið síðan til umsagnar á 120. löggjafarþingi og bærust umsagnir frá Bændasamtökum Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skipulagi ríkisins, Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Skógrækt ríkisins, Náttúruverndarráði, Vegagerðinni, Náttúruverndarsamtökum Austurlands, Samorku, Náttúrufræðistofnun Íslands, Sjálfboðaliðasamtökum um náttúruvernd og Samtökum iðnaðarins. Við endurflutning málsins á 121. löggjafarþingi voru aðeins gerðar lítils háttar breytingar á frumvarpinu og er það nú lagt fram óbreytt.

Í gildandi löggjöf um náttúruvernd vantar tilfinnanlega tengsl við lög um skipulag að því er varðar ákvarðanir um ráðstöfun lands til mismunandi nota. Sú aðferð að friðlýsa þurfi með formlegum hætti landsvæði og einstakar náttúrumyndanir til að koma í veg fyrir óeðlilega röskun er allsendis ófullnægjandi, ekki síst þegar almenn ákvæði um efnistöku og annað jarðrask eru jafnopin og lítils megandi út frá náttúruverndarsjónarmiði og raun ber vitni.

Við setningu laga nr. 47/1971, um náttúruvernd, gerðist það að ákvæði um efnistöku urðu mun veigaminni en þau sem var að finna í því frumvarpi sem lá til grundvallar lagasetningunni. Má segja að lögin hafi í reynd orðið haldlaus þar eð ekki hafi tekist að fylgja annars veikum ákvæðum þeirra eftir. Afleiðingin blasir við sjónum manna í öllum byggðum landsins og víða í óbyggðum þar sem eru ófrágengnar efnisnámur og annað jarðrask. Þrátt fyrir óbrúkleg lagaákvæði hefur í sumum tilvikum tekist allgott samstarf milli Náttúruverndarráðs og framkvæmdaraðila eða sveitarstjórna um efnistökuastaði og frágang að lokinni efnistöku. Dæmi um þetta er samvinna milli eftirlitsaðila Náttúruverndarráðs og Vegagerðar ríkisins sem lagður var grunnur að á árunum 1972–73.

Efnisnám verður æ stórtækara, einkum nærri þéttbýli, og hafinn er útflutningur í allríkum mæli á lausum gosefnum án þess að fyrir liggi heildstætt mat á hvar slík efnistaka sé réttlæt-

anleg. Oft er ráðist í framkvæmdir af bráðræði án þess að fram hafi farið nauðsynlegar rannsóknir og aflað hafi verið þekkingar á gerð og gæðum jarðefnanna. Efnistaka er hins vegar nauðsynleg og sjálfsögð til brýnna verkefna en þarf að byggjast á þekkingu, athugun og mati á eðlilegri landnotkun. Góður frágangur lands að efnisnámi loknu verður að vera óaðskiljanlegur hluti framkvæmda.

Ólífræn náttúra landsins er ein af auðlindum þess, enda Ísland alþekkt vegna fjölbreyttra landslagsgerða og gosmyndana sem óvída í veröldinni eru jafnsýnilegar og aðgengilegar og hérlendis. Sérstætt landslag og jarðmyndanir fá yfirleitt ekki notið sín nema í víðu samhengi og þarf að hafa það í huga þegar settar eru reglur um vernd. Fyrir allan almenning hefur náttúra landsins ómetanlegt gildi og hver kynslóð ber ábyrgð á að hún sé varðveitt fyrir ókomnar kynslóðir. Íslendingar bera jafnframt ábyrgð á því gagnvart heimsbyggðinni að þessar jarðmyndanir séu varðveittar, m.a. vegna vísindarannsókna.

Þá ber einnig að hafa í huga að náttúra landsins, landslag og jarðfræði hefur mikið aðdráttarafl fyrir ferðamenn, innlenda sem erlenda. Sé þessum gæðum spillt af gáleysi og skammsýni mun það fyrr en varir draga úr áhuga náttúruskoðara á að ferðast um Ísland. Skipulagsleysi í mannvirkjagerð og hömlulítil umferð vélknúinna tækja um landið ásamt gapandi sárum eftir efnistöku er vísasti vegurinn til að gera að engu viðleitni til að byggja upp ferðaþjónustu sem atvinnuveg. Fari sem horfir í þessum efnum verða Íslendingar fljótlega og því miður með réttu frægir að endemum fyrir ómenningu í samskiptum við eigið land.

Mótuð er með frumvarpinu stefna um almenna verndun tiltekinna landslagsgerða og farin svipuð leið og mörkuð er í danskri náttúruverndarlöggjöf. Þannig eru allar gosmyndanir frá jarðsögulegum nútíma felldar undir slíka vernd og aðrar sérstæðar jarðmyndanir frá síðasta jökulskeiði eða eldri samkvæmt nánari reglum er ráðherra umhverfismála setur. Stöðuvötn og tjarnir eru felld undir sömu ákvæði, svo og náttúrulegir vatnsfarvegir og votlendi miðað við ákveðið flatarmál. Ekki er seinna vænna að setja inn slík almenn ákvæði um votlendisvernd svo mjög sem hefur verið gengið á mýrar og annað votlendi með framræslu undangengin 50 ár. Stærðarmörk fyrir tjarnir og votlendi, sem njóti landslagsverndar, voru rýmkuð frá fyrstu gerð frumvarpsins að fenginni umsögn frá Bændasamtökum Íslands. Í umsögn frá landgræðslustjóra er talið æskilegt að undanskilja fyrirhleðslur unnar af Landgræðslu ríkisins til varnar landbroti frá ákvæðum frumvarpsins. Þar er um sértækt mál að ræða sem þó þarf að vanda til áður en ráðist er í framkvæmdir. Með stefnu af því tagi sem hér er lögð til á að tryggja að náttúrfari og landslagi verði ekki breytt hugsunarlítið heldur verði ákvarðanir um breytta landnotkun teknar að athuguðu máli og af þar til bærum aðilum. Slíkar almennar takmarkanir ganga ekki að mati flutningsmanna gegn eignarréttarákvæðum þótt þröngt væru túlkuð og eru þau sjónarmið sem að baki liggja stöðugt að vinna á í alþjóðarétti.

Með frumvarpinu er lögð áhersla á það sem meginreglu að landið sér verndað fyrir breytingum og raski, nema ákvarðanir séu teknar um annað í staðfestu skipulagi eða á þær fallist af skipulags- og náttúruverndaryfirvöldum. Lög nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, eiga að tryggja að áður en tekin er ákvörðun um framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag liggi fyrir slíkt mat og verði það fastur liður í gerð skipulagsáætlana. Í 5. gr. laganna eru taldar upp framkvæmdir sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum, þar á meðal vatnsorku- og jarðvarmavirkjanir, lagning háspennulína, ýmsar verksmiðjur, förgunarstöðvar fyrir úrgang og efnistölkustaðir, allt innan tiltekinna stærðarmarka. Umhverfisráðherra hefur hins vegar heimild til að víkja frá þeim mörkum og bæta við hliðstæðum skilyrðum um mat vegna annarra framkvæmda. Almenna reglan að því er varðar efnistölkustaði (malarnám) á landi er 50.000 fermetrar eða stærra eða yfir 150 þúsund rúmmetrar að umfangi. Þessi stærðarmörk þarfnast endurskoðunar við þar eð þau virðast of há miðað við íslenskar aðstæður. Þá þyrfti og að tryggja að ákvæði laganna taki einnig til efnisnáms á sjávarbotni.

Um efnistöku eru í frumvarpinu auk framangreindra meginreglna sett fram nánari ákvæði með hliðsjón af því hver telst hafa eignar- eða umráðarétt yfir landinu. Í þeim felast almennar takmarkanir eða skilyrði sem uppfylla verður áður en ráðist er í efnistöku þannig að ekki hljóttist af spjöll á landi og náttúruminum eða varanlegar breytingar á landslagi sem ekki hefur verið ráð fyrir gert samkvæmt staðfestu skipulagi. Ákvæði þessi varða fyrst og fremst sölu eða ígildi sölu á jarðefnum en undanþegin er lítils háttar efnistaka landeiganda til eigin nota, enda valdi hún ekki landskemmdum og vel sé gengið frá efnistökuastað.

Sett eru inn fyllri ákvæði en nú eru í gildi um viðhlítandi frágang eftir efnistöku og annað jarðrask og fjárhagslega tryggingu fyrir því að við sett skilyrði verði staðið af hálfu framkvæmdaraðila. Einnig er mælt svo fyrir að ekki megi nota efnisnámur til að fleygja eða farga þar rusli eða öðru óskyldu efni, en að því eru mikil brögð til enn frekari lýta en fylgja ófrágengnum efnisnámmum auk þess sem slíkur úrgangur getur torveldað frágang.

Ofrágengar efnisnámur skipta hundruðum ef ekki þúsundum í heild á landinu. Athugun á fjölda efnisnáma á Austurlandi, sem gerð var af eftirlitsmanni Náttúruverndarráðs á árinu 1987, leiddi í ljós að efnisnámur í Múlasýslum væru um 400 talsins fyrir utan smærri efnistökuastaði bænda og einstaklinga. Stærsti hlutinn var í umsýslu Vegagerðarinnar sem eðlilega hefur mikla þörf fyrir efnistöku.

Í greinargerð Einars Þórarinssonar, eftirlitsmanns Náttúruverndarráðs, segir m.a. í skýrslu um efnisnám á Austurlandi sem dagsett er 8. febrúar 1995: „Ljóst er að drjúgur hluti þessara náma er ófrágenginn og sumar valda verulegu lýti í umhverfinu. Taka ber fram að Vegagerðin hefur í seinni tíð lagt metnað sinn í að ganga sómasamlega frá öllum stærri námum að notkun lokinni og sama gildir um Landsvirkjun. Ég tel mikla þörf á að gera samræmda úttekt á stöðu þessara mála í fjórðungnum og leggja mat á hvað gera þurfi til að ástandið komist í viðunandi horf. Sem eftirlitsmaður Náttúruverndarráðs tel ég nauðsynlegt að endurskoða þau lög sem taka til efnisnáms og samræma þau ákvæði sem stangast á svo sem í náttúruverndarlögum og námalögum. Tel ég það algjöra forsendu fyrir að hægt verði í framtíðinni að vinna skipulega og skynsamlega að efnistökuárum á landinu.“

Með ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu er reynt að taka á því hvernig staðið verði að frágangi eftir efnistöku og jarðrask sem átt hefur sér stað fyrir lögfestingu þessa frumvarps. Þar er verk að vinna og ekki seinna vænna að leggja á ráðin um úrbætur.

Brýnt er að auka eftirlit með að ákvæði náttúruverndarlaga séu virt, þar á meðal um efnistöku. Á þessu sviði blasa við verkefni um allt land og þarf að gera eftirlit í senn einfalt og skilvirkt. Til álita ætti að koma að sameina vissa eftirlitsþætti á sviði umhverfismála og skipta landinu í svæði eða umdæmi í þessu skyni. Það eftirlit, sem Náttúruverndarráð hefur haldið uppi allt frá árinu 1973 að telja, er góðra gjalda vert, en það hefur verið takmarkað af þröngum fjárhag og yfirleitt verið unnið sem hlutastarf. Náttúrustofur, sem nú eru að rísa í kjördæmum í krafti nýrra lagaákvæða, gætu verið eðlilegur aðili til að taka að sér svæðisbundið eftirlit af þeim toga sem hér um ræðir.

Nauðsynlegt er að horfa til annarra laga er varða skyld efni, svo sem námulaga, nr. 24/1973, og laga nr. 123/1940, um bann við jarðraski, og fella ákvæði þeirra að þessu frumvarpi þannig að réttarstaðan verði sem ljósust. Iðnaðarráðherra setti þann 15. september 1995 reglugerð um vinnslu og nýtingu vikurs á grundvelli námulaga og er það jákvætt skref. Þá er æskilegt að taka tillit til ákvæða frumvarpsins við endurskoðun skipulags- og byggingarlaga þannig að fyllsta samræmis sé gætt. Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til breytinga á námulögum til að tryggja að við framkvæmd þeirra laga verði tekið tillit til ákvæða laga um náttúruvernd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Rétt þykir að skipta ákvæðum sem falla undir kaflann „Aðgangur almennings að náttúru landsins og umgengni“ í tvo kafla og beri hinn síðari heitið Landslagsvernd. Það heiti lýsir nokkuð vel inntaki þeirra ákvæða sem færð eru undir hann samkvæmt frumvarpinu.

Um a-lið (21. gr.).

Í ákvæðinu eru taldar upp ákveðnar landslagsgerðir og kveðið á um að þær njóti almennrar verndar. Í henni felst að ekki má raska náttúruyfyrirbærum af þessum gerðum nema þá samkvæmt ákvörðun skipulagsyfirvalda að fenginni umsögn Náttúruverndar ríkisins. Með skipulagsyfirvöldum er átt við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og skipulagsstjóra ríkisins. Sveitarstjórnir þurfa að gæta þess að farið sé að staðfestu aðalskipulagi en breytingar á því þurfa að fara fyrir skipulagsstjóra. Sama máli gegnir ef ekki liggur fyrir staðfest aðalskipulag.

Um landslagsgerðir var höfð hliðsjón af danskri löggjöf (Lov 1992-01-03 nr. 9 om naturbeskyttelse) um umhverfisvernd, en stærðarmörk skv. c- og e-lið voru þó höfð rýmri en þar er kveðið á um. Þegar talað er um gosmyndanir „frá nútíma“ er átt við tímann frá lokum síðasta jökulskeiðs fyrir 10–12 þúsund árum. Þessar gosmyndanir eru flestar auðgreindar frá öðrum og eldri jarðmyndunum, svo sem jökulurðum og blágrýtishraunlögum frá fyrri jarðsöguskeiðum. Varðandi athyglisverðar jarðmyndanir, sbr. b-lið, sem æskilegt er að njóti landslagsverndar samkvæmt reglugerð sem umhverfisráðherra setur, má nefna auk þess sem talið er upp í a-lið móbergs- og bólstrabergsfjöll sem flest eru frá síðasta jökulskeiði og stórar sandauðnir sem teljast mega einkennandi fyrir Ísland.

Um b-lið (22. gr.).

Í greininni eru dregnar fram helstu almennar takmarkanir við jarðraski og efnistöku. Meginreglan er að í staðfestu skipulagi sé gert ráð fyrir framkvæmdum sem jarðrask fylgir sem og efnistöku. Þá er vísað til laga nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum, en falli framkvæmd utan ramma þeirra ber engu að síður að fylgja skipulagsákvörðun þegar framkvæmd getur haft varanlegar breytingar á landslagi í för með sér.

Í 2. mgr. eru taldar upp frekari takmarkanir við efnistöku þegar hún snertir sérkennilegt landslag, merkar náttúruminjar eða vistkerfi. Efnistaka má ekki ganga gegn ákvæðum um friðlýsingu að náttúruverndarlögum né heldur gegn staðfestum skipulagsáætlunum. Er þá m.a. haft í huga svæðaskipulag eða aðrar skipulagsáætlanir er varða landnotkun.

Um c-lið (23. gr.).

Í greininni eru settar fram vinnureglur um leyfi fyrir efnistöku á landi í einkaeign. Gert er ráð fyrir að sá er hyggst nema efni leggi fyrir sveitarstjórn áætlun um efnisnámið og leiti hún umsagnar viðkomandi náttúruverndarnefndar og skipulagsstjóra ríkisins um hvort leyfa skuli. Jákvæð umsögn þessara aðila er skilyrði fyrir því að sveitarstjórn megi veita umbedið leyfi en eðlilegt er að rökstuðningur fylgi synjun. Sá er sækir um leyfi skal áður en það er veitt leggja fram fullnægjandi tryggingu fyrir greiðslu vegna frágangs og úrbóta á landi að lokinni efnistöku.

Þá er landeigendum samkvæmt síðustu málsgrein heimiluð lítils háttar efnistaka á landi sínu til eigin nota, enda raski hún ekki náttúruverðmætum eða gangi í berhögg við friðlýsingar og virt séu ákvæði um góðan frágang.

Um d-lið (24. gr.).

Efni greinarinnar varðar jarðefnanám í afréttum og almenninum og á landi í eigu sveitarfélaga. Í fyrra tilvikinu ber að fara eftir staðfestu skipulagi, en ella sé farið að ákvæðum 19.

gr. um að framkvæmdaraðili sækir um leyfi til umhverfisráðherra um efnistöku samkvæmt áætlun um verk og frágang. Tilskilið er að Náttúruvernd ríkisins fallist fyrir sitt leyti á áætlun um efnistöku.

Sé land í eigu sveitarfélags er eðlilegt að Náttúruvernd ríkisins og skipulagsstjóri fjalli um umsókn um efnistöku í stað sveitarstjórnar, en umhverfisráðherra úrskurði um hugsanlegan ágreining.

Um e-lið (25. gr.).

Greinin er að stofni til byggð á gildandi 23. gr. náttúruverndarlaga. Gerð er sú breyting að fellt er niður hugtakið jarðrask í 1. mgr. sem þannig breytt vísar almennt til mannvirkja-gerðar. Er sem áður skylt að leita álits Náttúruverndar ríkisins en nú á frumstigi framkvæmdaundirbúnings sem er ekki aðeins „áður en framkvæmdir hefjast“. Þá er talið fullnægjandi að heimild um að setja „nánari fyrirmæli“ um ákvæði samkvæmt greininni falli undir almenna heimild laganna til ráðherra um að hann setji reglugerð um framkvæmd þeirra.

Um f-lið (26. gr.).

Greinin kveður á um frágang eftir jarðrask sem hlotist hefur við efnistöku eða mannvirkja-gerð og gerir framkvæmdaraðila skylt að ganga frá því á viðhlítandi hátt og þannig að sem best falli að umhverfi. Er miðað við að þessi regla gildi einnig þó að halda eigi efnisnámi áfram á sama stað síðar. Náttúruvernd ríkisins getur gefið fyrirmæli um frágang og sett mönnum frest til að ljúka honum innan árs. Sinni viðkomandi ekki fyrirmælum um frágang skal sveitarstjórn sjá um að verkið sé unnið á hans kostnað. Til hægðarauka fyrir sveitarstjórnir er gert ráð fyrir að kröfur þeirra á hendur framkvæmdaraðila vegna slíks kostnaðar séu aðfararhæfar og kemur slík heimild í veg fyrir að sveitarstjórnir þurfi að afla sér dómsúrskurðar áður en hægt er að krefjast aðfarar.

Síðari málsgreinin þarfnast ekki skýringa.

Um g-lið (27. gr.).

Með ákvæðum greinarinnar er umhverfisráðherra gert að setja nánari fyrirmæli um landslagsvernd og efnistöku.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að 21. og 22. gr. laganna falli brott, en kafli sá sem lagt er til að bætist við inniheldur reglur um það sama og greinar þessar. Einnig er lagt til að 23. gr. laganna falli brott en hún er í aðalatriðum samhljóða hinni nýju 25. gr. í frumvarpinu.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Arnþór Garðarsson,
formaður Náttúruverndarráðs:

Bréf til þeirra sem málið varðar.
Vinnsla lausra gosefna.
(9. janúar 1995.)

Undanfarnar vikur hefur vinnsla á vikri, gjalli og sambærilegum gosefnum verið til umræðu hjá Náttúruverndarráði. Ráðið samþykkti á fundi sínum 21. desember sl. að kynna sér afstöðu nokkurra stofnana sem standa að rannsóknum á jarðfræði landsins til vinnslu lausra gosefna, bæði hvað varðar efnistöku úr eldri námum og nývinnslu. Einnig ákvað ráðið að kanna afstöðu náttúruverndar- og umhverfisnefnda, svo og samtaka á sviði ferðamennsku og náttúruverndar.

Hér með er þess farið á leit við yður að þér látið Náttúruverndarráði í té álit á þessu vandamáli. Æskilegt er að svar berist Náttúruverndarráði eigi síðar en 10. febrúar nk.

Með þessu bréfi kynnir Náttúruverndarráð einnig stefnumörkun sína í þessum málaflokki og þau lagaákvæði sem það byggir starf sitt á.

Náttúruverndarráð leggur áherslu á að:

- leitað verði leiða til þess að einfalda stofnun náttúruvætta þannig að friðlýsa megi helstu landslagsfyrirbæri landsins með einfaldri upptalningu í lögum (sbr. friðlýsingu dropsteina),
- sett verði sérstök lög til verndar nokkrum stórum landsvæðum þar sem rekast á náttúruverndarsjónarmið og aðrir hagsmunir,
- vernda sérstaklega jarðmyndanir sem eru sjaldgæfar eða óvenjulegar og jafnframt einkenni landsins, svo sem dyngjur, eldborgir og gígaraðir,
- banna yfirborðsvinnslu hrauna,
- jarð- og líffræðirannsóknir í þágu náttúruverndar verði eflar.

Greinargerð Náttúruverndarráðs.

Efnistaka úr eldvörpum og gervigígum hefur á undanförunum árum að mestu leyti verið bundin við eldvörp í nágrenni þéttbýlis. Stærstu námurnar á Suðurlandi hafa verið í gígþyrpingum á Reykjanesskaga (Arnarsetur við Grindavík, Óbrynnishólar við Hafnarfjörð, Rauðhólarnir við Reykjavík) og í Grímsnesi (Seyðishólar). Einnig hefur gjall verið unnið úr stökum eldvörpum á þessu svæði, svo sem úr Litlu-Eldborg undir Geitahlíð og nú síðast Eldborg við Trölladyngju. Sem dæmi um námur í öðrum landshlutum má nefna að súr vikur er unninn á Heklusvæðinu og umhverfis Snæfellsjökul en sú vinnsla er með nokkuð öðrum hætti.

Á síðastliðnum árum hefur ferðamannþjónusta verið einn helsti vaxtarbroddur í íslensku atvinnulífi og hafa stjórnvöld bent á ferðamannþjónustu sem vænlegustu leið okkar til nýsköpunar. Eldfjöllin draga til sín erlenda ferðamenn sem koma til þess að njóta ósnortinnar náttúru og fræðast um jarðfræðilega þróun landsins. Að „gera út á“ íslenska náttúru er meira í anda sjálfbærrar þróunar en að selja eldvörp í erlenda vegi.

Fjölbreytileiki íslenskra eldvarpa er eitt af einkennum landsins. Eldfjallaeyjan Ísland á engan sinn líka hvað varðar landslag, gosmyndanir og bergfræði. Þrátt fyrir ungan jarðfræðilegan aldur og tíða eldvirkni eru margar jarðmyndanir hérlendis mjög fágætar, einnig á alþjóðlegan mælikvarða. Og þó að við Íslendingar teljum okkur vera rík af þeim eldvörpum sem skópu landið í aldanna rás þá verðum við að minnst þess að margar þessar jarðmyndanir eru

afar sjaldgæfar og jafnvel einstakar, svo sem Eldborg í Hnappadal. Samkvæmt upplýsingum frá Hauki Jóhannessyni hjá Náttúrufræðistofnun verða goshrinur á Reykjanesskaga á um þúsund ára fresti. Í hverri hrinu verða gos í flestum gosreinum á skaganum og hrinan varir í um 200–300 ár. Síðasta goshrinan gekk yfir á árunum 950–1240 en síðast runnu hraun á Reykjanesskaga árið 1226, þar má nefna Arnarseturshraun, Leitahraun og Eldvarpahraun.

Gervigígamyndanir eru enn sjaldgæfari. Rauðhólarnir, Seyðishólarnir og Skútustaðagígur í Mývatnssveit mynduðust löngu fyrir landnám og eru taldir 4–5 þúsund ára gamlir. Einu þekktu gervigígarnir sem myndast hafa eftir landnám eru Landbrots- og Álftavershólarnir í Eldgjárhrauninu sem rann um árið 934 og nokkrir gígur í Skaftáreldahrauninu frá 1783. Um Skútustaðagíga skrifar Sigurður Þórarinnsson (1972) í skýrslu til Náttúruverndarráðs þegar unnið var að friðlýsingu þeirra: „Skútustaðagígur eru óumdeilanlega fyrirbæri sem er markvert á heimsmælikvarða. Þetta er fallegasta gervigígabyrping Íslands og þar með veraldarinnar því að gervigígur eru fyrirbæri fremur sjaldgæft utan Íslands og langtilkomumestu gígabyrpingarnar er hérlendis að finna. Hefði fyrir löngu átt að vera búinn að friðlýsa Skútustaðagíga sem náttúruvætti.“ Sigurður segir enn fremur: „Eru spjöllin á Skútustaðagígum ein hin hörmulegustu náttúruspjöll sem framin hafa verið hérlendis. Um þau tjáir þó ei lengur að sakast, en verða mættu þau víti til varnaðar svo áberandi og augljós sem þau eru öllum sem þarna fara um.“

Í stefnuyfirlýsingu Náttúruverndarráðs eru eftirfarandi ályktanir varðandi verndun jarðmyndana:

Friðlýsingar.

- Leita þarf leiða til þess að einfalda stofnun náttúruvætta. T.d. mætti friðlýsa helstu landslagsfyrirbæri landsins með einfaldri upptalningu í lögum (á sama hátt og fuglar eru friðaðir) eða auglýsingu (sbr. friðun sjaldgæfra plöntutegunda og friðun dropsteina).
- Athuga ber hvort rétt sé að setja sérstök lög til verndar nokkrum stórum landsvæðum þar sem rekast á hagsmunir og verndarsjónarmið. Slík lög eru í gildi um verndun Mývatns og Laxár og hliðstæð lög mætti setja um hluta hálendisins.

Almenn náttúruvernd.

- Nokkrar landslagsgerðir, m.a. hraunbreiður, ber að vernda með almennum ákvæðum. Yfirborðsvinnslu hrauna á að banna. Enn fremur ber að leggja áherslu á að sérstæðum jarðmyndunum verði ekki spillt né sérstökum steintegundum og steingervingum. Hið sama gildir um ýmsar jökulmenjar og tiltekin vatna- og jarðhitasvæði.
- Í stöku tilfellum ætti að setja svæðisbundnar reglur um vernd landslags. Slíkar reglur þurfa að ná til bygginga, vega línulagna, skógræktar, framræslu og jafnvel girðinga.
- Efla þarf líf- og jarðfræðirannsóknir í þágu náttúruverndar.

Alþjóðlegar skyldur Íslands.

- Íslendingum ber skylda til að vernda sérstaklega jarðmyndanir sem eru sjaldgæfar eða óvenjulegar á heimsmælikvarða, svo sem dyngjur, eldborgir og gígaraðir.
- Íslendingum ber að vernda fagurt landslag og sérstæð fyrirbæri sem eru óvenjuleg í þessum heimshluta, t.d. hraun, víðáttur, fossa og hverasvæði.

Fylgiskjal II.**Svar Hins íslenska náttúrufræðifélags.
(17. janúar 1995.)**

Stjórn Hins íslenska náttúrufræðifélags fjallaði um mál þetta á fundi sínum 17. janúar 1995.

Hér á eftir fara helstu niðurstöður þeirrar umfjöllunar.

Erindi tilvísaðs bréfs er einkum tvennt:

- Leitað er álits viðkomandi aðila á téðu vandamáli.
 - Kynning á stefnumörkun Náttúruverndarráðs á þessum málaflokki.
- Stjórn HÍN hefur kynnt sér atriði þau sem Náttúruverndarráð leggur áherslu á í tilvísuðu bréfi. Varðandi álit HÍN á umræddu vandamáli vill stjórn HÍN leggja áherslu á eftirfarandi atriði:
- HÍN hefur í umsögnum um stefnu og lagasetningu vegna náttúruverndar ítrekað lagt áherslu á nauðsyn þess að vernda ólífræna náttúru landsins, ekki síður en þá lífrænu. Einnig hefur HÍN ítrekað vakið athygli á því ófremdarástandi sem ríkir í málum efnistöku hér á landi.
 - HÍN hefur ítrekað bent á að eina virka og altæka leiðin til að vernda ólífræna náttúru landsins sé sú stefna og það viðhorf að náttúra landsins sé sem slík friðuð og vernduð nema annað sé ákveðið eða tekið fram á almennan eða sértækan hátt. Þetta er sambærilegt viðhorf og kemur fram í nýlegum lögum um vernd og veiðar fugla og ýmissa annarra villtra dýra.

Því kann að verða borið við að þetta viðhorf stangist á við sjónarmið einkaeignarréttarins og beri í sér bótaskylda eignaskerðingu og takmörkun á umráðafrelsi landeigenda yfir eigum sínum. Bent skal þó á fordæmi fyrrnefndra laga og eins að aleignarsjónarmiðið, sem lægi að baki framangreindum viðbárum, er ekki óumdeilanlegt og raunar má líta svo á að það stangist á við margt í fornlögum Íslendinga. Þar virðist oft miðað við afnotaréttareign en ekki aleign á landi eins og í Rómarrétti en sá réttur hefur aldrei gilt né verið lög hér á landi.
 - HÍN hefur ítrekað vakið athygli á því að auðlindanýtingu, þar á meðal efnistöku, og náttúruvernd beri og verði að samhæfa á skipulagsgrunni. Á óskipulögðum svæðum skuli landið og náttúra þess njóta friðhelgi nema annað sé sérstaklega til tekið. Eyddir gígar og gosefni verða ekki með nokkru móti endurheimt. Þau eru glötuð að eilífu. Hins vegar er efnistaka möguleg meðan efnid er til staðar. Meginreglan sé því að öðru jöfnu sú að verndin njóti vafans. Setja verður skýrar og ákveðnar reglur um viðmiðanir og það eftir hverju skuli farið við ákvarðanir um efnistöku eða varðveislu. Þar sé byggt á skynsamlegri nauðsyn efnistöku en þá á skipulegan hátt en einnig á nauðsyn náttúruverndar og þá á grundvelli skýrra markmiða.
 - Varðandi verndun eldstöðva og annarra gosrænna menja, þar á meðal lausra gosefna, er vert að minna á meginmarkmið heimsókna ferðamanna til landsins eins og þau birtast í ferðabókum fram á miðja þessa öld. Þau markmið voru tvö: Að skoða söguslóðir Íslendingasagna og að skoða jarðfræði landsins. Öll önnur markmið voru minni háttar. Í samræmi við þetta ber að leggja sérstaka áherslu á verndun eldstöðva og gosmenja, jafnt þeirra sem eru sérlega áhugaverð frá vísindalegu sjónarhorni sem og þeirra sem eru ein-kennandi fyrir hið gosræna landslag landsins og setja mestan svip á það.

— Í þessu augnamiði þarf að stórauka jarðfræðirannsóknir í þágu náttúruverndar hérlendis, en þær hafa verið nokkur hornreka bæði gagnvart öðrum jarðfræðirannsóknnum og gagnvart öðrum rannsóknnum í þágu náttúruverndar. Minnt skal í því sambandi á að jarðfræðileg fyrirbrigði og landslag eru tvennt ólíkt sem ekki hefur náttúruverndargildi á sama hátt og má ekki rugla saman í umfjöllun.

Að lokum leggur HÍN áherslu á að hlutaðeigandi stjórnvöld bregðist við sem fyrst og sem skörulegast til að skjóta loku fyrir óskipulega og óþarfa efnistöku, ekki síst á lausum gosefnum og þá sérstaklega með varðveislu þeirra eldstöðva, gíga og gígarústa fyrir augum sem hafa mest vísindalegt gildi og setja mestan svip á hið gosræna landslag Íslands.

Fylgiskjal III.

Svar Raunvísindastofnunar Háskólans.

(7. febrúar 1995.)

Vinnsla lausra gosefna.

Laus jarðlög og þar með talin laus gosefni eru aðalbyggingarefni Íslendinga og hafa því verið grundvöllur þess að hér hefur verið unnt að byggja upp nútímaþjóðfélag á seinustu áratugum. Laus jarðlög eru nýtt til margvíslegrar mannvirkjagerðar og eru gerðar mjög mismunandi kröfur um gæði efnanna með tilliti til styrks og endingar mannvirkjanna. Mjög brýna nauðsyn ber því til að allt efnisnám fari fram af viti og þekkingu um gerð, gæði og magn jarðefnanna en ekki vegna stundarhagsmuna né á grundvelli skyndiákvæðana. Laus jarðlög hafa einnig að geyma dýrmætar upplýsingar um jarðsögu landsins og sögu loftslags og sjávarstrauma í Norður-Atlantshafi í lok síðasta jökulskeiðs. Friðun jarðefnanna og landforma þeirra kemur af þeim sökum mjög til álita.

Forsenda verndunar og hagkvæmrar nýtingar lausra gosefna, sem og annarra lausra jarðlaga, er þekking á tilurð jarðefnanna, svo og á gerð þeirra og gæðum í hagnýtum skilningi. Þeirrar þekkingar verður best aflað með enn auknum rannsóknnum á íslenskri náttúru og nákvæmri kortlagningu þeirrar auðlindar sem laus jarðlög landsins eru. Á þann veg fæst vitneskja um magn efnanna og útbreiðslu en þá fyrst er hægt að skipuleggja vinnslu þeirra og tryggja hámarksvirðisaukningu — það að efnin séu ætíð nýtt á þann veg að sem mest verðmæti skapist við notkun þeirra. Þekking af þessu tagi gerir okkur einnig kleift að meta hvort notkun ákveðinna jarðefna sé hagkvæm nú eða hvort magn þeirra og gæði réttlæti að þau séu geymd til síðari tíma notkunar. Kortlagning lausra jarðlaga er einnig forsenda skipulags og þar með allra landsnytja. Of oft hafa hagnýt jarðefni lent undir mannvirkjum og útilokað reynst að nýta efnin síðar. Við val á sörpurðunarstöðum er gjarnan leitað eftir þykkum lausum jarðlögum, en áður en til urðunar kemur verður að kanna gerð, gæði og magn efnanna til að koma í veg fyrir að hagnýtum jarðefnum sé að nauðsynjalausu spillt.

Við mat á verndargildi er einnig nauðsynlegt að taka mið af því hve algengt efnið eða landformið er í næsta nágrenni fyrirhugaðrar efnisnámu í viðkomandi landshluta eða á landinu öllu. Í vissum tilvikum er nauðsynlegt að taka mið af því hvort efni og/eða landform af ákveðinni gerð er þekkt í öðrum löndum eða einungis á Íslandi. Gígar og önnur sambærileg landform eru óaðskiljanlegur hluti hins gosræna landslags á Íslandi en það er ein helsta ástæða þess að erlendir ferðamenn flykkjast nú um stundir til landsins.

Niðurstaða.

Vinnsla lausra gosefna: Með tilliti til þess sem að framan greinir er hægt að taka ákvörðun um að vernda efni og landform þess, geyma það um sinn eða vinna núna, hvort heldur er til notkunar innan lands eða til útflutnings.

Eldri námur: Um efnistöku úr eldri námum gildir það sem að framan greinir að nýting þeirra umfram friðun verður að vera vel rökstudd. Efnistaka úr eldri námum getur líka verið liður í síðbúnum frágangi og betrubótum á útliti námusvæðisins og næsta nágrenni þess.

Nýnám: Ekki verði stofnað til nýnáms lausra gosefna nema að undangengnu mati á verndargildi efnisins og landformi þess. Forsenda þess að efnisnám hefjist er að birgðamat efnis af viðkomandi gerð og gæðum hafi farið fram og að sýnt hafi verið fram á einhverja lágmarksvirðisaukningu efnisins með tilliti til fyrirhugaðrar notkunar þess.

Raunvísindastofnun Háskólans setur sig ekki almennt á móti vinnslu lausra gosefna enda er efnanna þörf við margs konar mannvirkjagerð. Raunvísindastofnun leggur áherslu á að áður en vinnsla efnanna hefst hafi rækilega verið gengið úr skugga um:

a. Verndargildi.

- i. Vegna vísindalegrar þýðingar efnis og landforms.
- ii. Vegna þess að efni og landform eru hluti heildar sem myndar hið gosræna landslag Íslands.
- iii. Vegna sjónrænnar þýðingar landformsins.

b. Notkunarhæfni.

- i. Gerð og gæði efnanna.
- ii. Magn (birgðamat).
- iii. Virðisaukning.