

13. desember 2013

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

EFNI: Umsögn um frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.
143. löggjafarþing 2013-2014. Þingskjal 199 – 167. mál.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Landvernd leggst eindregið gegn frumvarpinu.

Af tölvubréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytis til Landverndar 4. nóvember s.l. að dæma, þar sem bréfi samtakanna vegna þá fyrirhugaðs frumvarps var svarað, er afar óljóst hvaða þætti á að taka fyrir í endurskoðun laganna (sjá nánar í lið 4 í þessari umsögn og fylgiskjal I). Greinargerð með frumvarpinu sem hér er til umræðu er jafn óræð hvað þetta varðar. Eina sem virðist vera alveg ljóst er að lögin verði að fella brott.

Stjórn Landverndar telur að hér sé farið offari og að ekki hafi verið gerð grein fyrir því á faglegan hátt hvers vegna eða hvað eigi að endurskoða. Þó neikvæðar athugasemdir hafi á sínum tíma borist og óánægja vissra hópa í samfélaginu með lögin sé til staðar þá getur slíkt eitt og sér ekki réttlætt jafn viðamikla og stóra ákvörðun sem brottfall náttúruverndarlaga felur í sér, ekki síst vegna þess að frumvarp um brottfall þeirra er einnig mjög umdeilt.

Því má aldrei gleyma að það er hlutverk stjórnvalda að verja náttúru og umhverfi fyrir neikvæðum áhrifum af mannavöldum. Náttúran ver sig ekki sjálf. Það er í sjálfu sér ekki við öðru að búast en að löggjöf um náttúruvernd sé umdeild, enda skerðir hún athafnafrelsi framkvæmdaraðila og e.t.v. í einhverjum tilfellum skipulagsvald sveitarfélaga og umráðarétt landeigenda. Það er hinsvegar hlutverk Alþingis að tryggja vernd náttúru og náttúruauðlinda og greiða fyrir almannarétti fólks, þvert á ofangreinda hagsmuni.

Frekari athugasemdir Landverndar fara hér á eftir:

1. Brottfall laganna eða frestun á gildistöku?

Stjórn Landverndar bendir á að í greinargerð með frumvarpinu sem hér er til umræðu er nefndur sá kostur að í stað þess að fella lög nr. 60/2013 úr gildi væri hægt að fresta gildistöku laganna, t.d. um eitt ár, og leggja fram í kjölfarið frumvarp til nauðsynlegra breytinga á lögnum áður en þau taka gildi. Þó svo að það sé skýr vilji stjórnar Landverndar að lög nr. 60/2013 taki gildi 1. apríl 2014 eins og samþykkt var á Alþingi 28. mars 2013, þá hugnast stjórninni þessi kostur mun betur en sá sem lagafrumvarpið gerir ráð fyrir. Í greinargerðinni er hinsvegar fullyrt, án rökstuðnings, að þessi kostur myndi: „hafa í för með sér óvissu um framtíðarfyrirkomulag heildarlöggjafar á sviði náttúruverndar á meðan veigamikil endurskoðun færi fram á lögum nr. 60/2013“. Þessu er stjórn Landverndar

ósammála og sér ekki að frestun gildistöku myndi valda óvissu um framtíðarfyrirkomulag löggjafarinnar, enda eru á meðan í gildi lög nr. 44/1999. Einnig er ljóst að lögfesting laga nr. 60/2013 myndi fela í sér að óvissu væri eytt vegna þess að markmiðssetning laganna er skýrari en fyrri laga, hún er í meira samræmi við alþjóðasamninga og viðmið og þvingunarákvæði mun skýrari en áður.

Það er einnig mat stjórnar Landverndar að því markmiði þess frumvarps sem hér er til umræðu og lesa má út úr greinargerð sem fylgir því: „að skoða leiðir til að jafna þann ágreining sem er til staðar og að skapa sátt um löggjöf um náttúruvernd“, megi ná fram í mun betri sátt ef lög nr. 60/2013 verða ekki felld úr gildi heldur einstakir kaflar þeirra teknir upp og endurskoðaðir. Hin svokallaða sátt sem umhverfis- og auðlindaráðherra boðar með frumvarpi um brottfall laganna, er ekki sátt í huga Landverndar.

2. Lög nr. 60/2013 eru heilsteyptari og skýrari umgjörð en áður um náttúruvernd

Að mati stjórnar Landverndar eru lög nr. 60/2013 heilsteyptari og skýrari umgjörð en við höfum áður haft um vernd íslenskrar náttúru. Þetta mat sitt hefur Landvernd rökstutt í umsögnum um frumvarpið sem varð að lögum nr. 60/2013, m.a. í bréfi til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 8. febrúar 2013¹ og í meðfylgjandi umsögn um drög að frumvarpinu til umhverfis- og auðlindaráðuneytis (ekki aðgengilegt á veraldarvefnum).

Stjórn Landverndar telur að lög nr. 60/2013 feli í sér mikilvægar umbætur á sviði náttúruverndarlöggjafar og brýna réttarbót á ýmsum sviðum hennar. Löggjöfin er byggð á umfangsmikilli undirbúningsvinnu sem lauk með gerð sk. hvítbókar um náttúruvernd. Gerð hvítbókarinnar fól í sér faglega greiningu og nálgun á þær umbætur sem lögín síðar fólu í sér miðað við lög nr. 44/1999. Þar má nefna ýmis nýmæli eða skerptar áherslur og breytingar til batnaðar, m.a.:

- i) skýrari markmiðssetningu,
- ii) kafla um meginreglur umhverfisréttar var bætt inn í lögín, sem er í takti við þróun almennrar alþjóðlegrar umhverfislöggjafar,
- iii) friðlýsingarflokkar voru aðlagðir að alþjóðlegum viðmiðum,
- iv) heimild til friðlýsingar heilla vatnasviða var bætt inn í lögín, en á Íslandi njótum við þess enn að eiga vatnsföll sem eru óbeisluð frá upptökum til ósa ólíkt mörgum öðrum ríkjum,
- v) viðbætur og breytingar á kafla um vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda voru gerðar sem styrkja til muna vernd þeirra,
- vi) sér kafla var skrifaður um framandi tegundir sem full ástæða var til svo taka megi á ágengum tegundum sem valdið geta skaða á íslenskrí náttúru,
- vii) kafla um akstur utan vega var verulega bættur, m.a. með fyrirhugaðri kortlagningu slóða,
- viii) kafla um almennarétt var komið í gott horf,
- ix) ákvæði um vöktun náttúrunnar, sem virkileg þörf er á svo greina megi breytingar á náttúrunni og bregðast við ef þurfa þykir,
- x) þvingunarúrræði stjórnvalda til að framfylgja lögnum voru bætt og refsíákvæði styrkt. Hvoru tveggja er afar brýnt til að styrkja náttúruvernd í landinu.

¹ <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=141&dbnr=1560>

3. Athugasemdir sem Landvernd telur að taka þurfi tillit til komi til brottfalls laganna eða frekari frestunar á gildistöku þeirra

Stjórn Landverndar gerði ítarlegar athugasemdir við frumvarpið sem varð að lögum nr. 60/2013 eins og áður er greint frá og vísað til. Þar kom skýrt fram að Landvernd styddi frumvarpið, en gerði jafnframt athugasemdir og gagnrýndi ýmislegt sem til betri vegar gæti farið og styrkt löggjöfina. Ekki er vísað til neinnrar gagnrýni Landverndar í greinargerð þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar, og því verður ekki séð að sú upptalning sem þar er að finna sé mjög hlutlaus, heldur dregur hún taum ákveðinna hagsmuna. Það gerir stjórn Landverndar alvarlegar athugasemdir við, ekki síst þar sem um er að ræða stjórnarfrumvarp samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Stjórn Landverndar vekur athygli á eftirfarandi atriðum sem stjórnin telur að þurfi að endurskoða sérstaklega komi til brottfalls eða frekari frestunar á gildistöku laganna. Stjórnin ítrekar samt aftur það álit sitt að lög nr. 60/2013 eigi að taka gildi 1. apríl 2014 eins og samþykkt Alþingis frá 28. mars sl. gerir ráð fyrir.

a. Umsagnir fagstofnana þurfa að vera bindandi fyrir leyfisveitendur

Hér er vísað til nokkurra lagagreina í lögum nr. 60/2013. Í fyrsta lagi grein nr. 37 um réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjaskrá, í öðru lagi grein nr. 57 um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðmyndana og í þriðja lagi grein nr. 59 um réttaráhrif friðunar (sbr. 58. gr.). Að mati Landverndar er ekki fólgin nægileg vernd í þessum greinum frumvarpsins. Í þeim segir að óheimilt sé að raska minjum á náttúruminjaskrá, vistkerfum og jarðmyndunum sem njóta sérstakrar verndar og friðuðum vistkerfum, vistgerðum og tegundum nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Þetta lokar þó ekki fyrir að leyfisveitendur, t.d. sveitarfélög, geta eftir sem áður veitt leyfi til framkvæmda þótt fagstofnanir hafi gefið neikvæða umsögn. Sé það álit fagstofnunar (Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, eða annarra stofnana sem lagagreinar þessar ná til, t.d. Skógræktar ríkisins) að ákvörðun muni hafa umtalsverð neikvæð áhrif á fyrirbæri sem falla undir þessar greinar laganna, er það tillaga Landverndar að leyfisveitandi skuli bundinn af álit fagstofnana. Séu álit fagaðila ekki samhljóða skal ráðherra kveða til óháða fagaðila til álitsgerðar og skal leyfisveitandi þá fara eftir því álit.

Stjórn Landverndar bendir á að 37. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 sem kveður á um sérstaka vernd ákveðinna jarðminja og vistkerfa hefur ekki skilað tilætluðum árangri, eins og úttekt VSÓ-Ráðgjafar (2008)² sýnir. Þar kemur m.a. fram að 37. greinin hefur ekki haft áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmdir skuli matsskyldar og áhrif á úrskurði eða álit stofnunarinnar og umhverfisráðuneytis eru lítil. Áhrif á útfærslu framkvæmda eru einnig lítil, mótvægisáðgerðir vegna greinarinnar í úrskurðum eru hlutfallslega fáar. Þá segir í skýrslunni að ekki væri að sjá að beint samband væri á milli gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og aukningar í umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. greininni.

Það er því full þörf á því að styrkja vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa, sbr. 57. grein laga nr. 60/2013. Landvernd hefur lagt fram tillögur í þá átt, en hvergi er minnst á þær í upptalningu þeirra athugasemda sem er að finna í greinargerð frumvarpsins.

² VSÓ Ráðgjöf. 2008. Áhrif 37. gr. náttúruverndarlaga á framkvæmdir. Vegagerð ríkisins. bls. 17.

b. Tenging laga um náttúruvernd við önnur lög sem varða vernd náttúrunnar
Æskilegt væri að lög um náttúruvernd tækju skýrar á tengingum við önnur lög sem varða náttúruvernd, svo sem lög er varða vatnsauðlindina, þ.m.t. líf í fersku vatni, gróður- og jarðvegsauðlindina, líf á ströndum og í hafi, o.fl. Lögin þyrftu betur að móta áætlun um samþættingu þessara þátta og skýra hlutverk mismunandi ríkisstofnana gagnvart lögum um náttúruvernd. Þetta á m.a. annars við um 13. grein laganna. Í greininni er hvergi getið hlutverka Skógræktar ríkisins, Landgræðslu ríkisins, Veiðimálastofnunar eða Hafrannsóknastofnunarinnar. Þessar stofnanir vinna allar að rannsóknum og ráðgjöf er varða náttúru Íslands og nýtingu hennar. Landvernd telur að gefa þurfi þessum stofnunum hlutverk gagnvart lögum um náttúruvernd, sem t.d. gæti falist í ráðgjöf og samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands við mat á verndargildi náttúruminja.

c. Stjórnun náttúruverndarsvæða fari undir eina stofnun
Stjórn Landverndar telur að í nýjum lögum um náttúruvernd eigi að taka á hinni dreifðu stjórnun náttúruverndarsvæða sem ríkir hér á landi. Sérlæg eru um Vatnajökulsþjóðgarð og um friðlandið í Breiðafirði. Þá heyrja þjóðskógarnir undir Skógrækt ríkisins og ákveðin svæði eru í umsjá Landgræðslu ríkisins. Umhverfisstofnun sér síðan um önnur friðlýst svæði. Allt þetta heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Þjóðlendur eru hinsvegar á höndum forsætisráðuneytis, en engin stofnun hins opinbera hefur með umsjón þeirra að gera nema þær séu innan friðlýstra svæða. Sérlæg eru síðan um Þjóðgarðinn á Þingvöllum og hann heyrir undir sérstaka nefnd Alþingismanna.

Að mati Landverndar er mikilvægt að yfirstjórn þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða sé á höndum einnar stofnunar. Hætt er við að viðfangsefni verði annars smærri í sniðum og þær faglega einsleitari. Afleiðingar þess geta m.a. verið brotakenndari þekking og skortur á heildstæðri yfirsýn. Með sameiningu stofnana á þessu sviði næðist fram hagræðing og aukin skilvirkni í opinberum rekstri auk þess sem betri heildarsýn fengist yfir verkefni og faglegur styrkur myndi aukast. Einnig þarf að kappkosta að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annarsvegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hinsvegar, en það er líklegra með einni stofnun á þessu sviði. Stofnun sem þessi myndi taka yfir þau verkefni sem nefnd eru hér að ofan.

d. Endurheimt gróður- og jarðvegsauðlinda
Stjórn Landverndar skilaði inn athugasemdum við inntak nýrra landgræðslulaga og skógræktarlaga haustið 2012. Þar lagði Landvernd áherslu á að þessir tveir lagabálkar rynnu í einn, sem kalla mætti *lög um gróður- og jarðvegsvernd*. Jafnframt benti Landvernd á að skýrari tengingu þyrfti við lög um náttúruvernd. Því ber að fagna að endurheimt varð hluti af markmiðssetningu laga nr. 60/2013, en rétt eins og sér kaflar fjalla um friðlýsingu og vernd ákveðinna jarðminja og vistkerfa, sem og framandi tegundir, telur Landvernd að eðlilegt væri að fjalla sérstaklega um endurheimt vistkerfa. Það nær til vistkerfa á landi (bæði í þurrlandi og í ám og vötnum) og í sjó. Hér mætti hnykkja á tengingu við gróður- og jarðvegsvernd, sem enn er stórt viðfangsefni á Íslandi.

4. Krafa um tímasetta áætlun og samráð verði af endurskoðun laganna

Landvernd leggur ríka áherslu á að umhverfis- og auðlindaráðuneytið greini frá því hvernig staðið verði að endurskoðun laganna ef til þess kemur og setji fram tímasetta áætlun fyrir verkið. Landvernd sendi ráðuneytinu tölvubréf þann 30. október sl. þar sem spurt var út í hvaða þætti laga nr. 60/2013 ætlunin væri að endurskoða, hvar vinna að málinu væri stödd í

ráðuneytingu og hvernig ráðuneytið hyggðist standa að endurskoðuninni, ekki síst m.t.t. samráðs við aðila utan stjórnarsýslunnar (sjá fylgiskjal I).

Í svari ráðuneytisins með tölvubréfi 4. nóvember sl. kemur fram að ekki liggi fyrir nákvæmlega hvaða þætti ráðherra hyggst endurskoða og að gert sé ráð fyrir að stofnaður verði starfshópur sem fari vandlega yfir þær athugasemdir sem bárust bæði ráðuneytinu og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þegar frumvarpið var í vinnslu þar. Starfshópurinn muni síðan skila tillögum til ráðherra um hvað ætti að endurskoða. Einnig kemur fram að verið sé að skoða hvernig best sé að skipa starfshópinn og hvaða tímaramma hann eigi að hafa til að skila tillögum (fylgiskjal I).

Það er krafa stjórnar Landverndar að settur verði tímarammi fyrir endurskoðun laganna ef til hennar kemur og gefið út fyrirfram hvaða þætti þeirra eigi að endurskoða. Þá krefst Landvernd þess að umhverfis- og náttúruverndarsamtök og jafnframt útivistarsamtök eigi fulltrúa í fyrrnefndum starfshópi, auk þess sem nauðsynlegt er að sérfræðingar á sviði náttúruvísinda, bæði líffræði og jarðfræði, auk sérfræðinga á sviði landslags og/eða víðerna eigi sæti í starfshópnum.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri.

Fylgiskjal I. Svar við tölvubréfi Guðmundar Inga Guðbrandssonar, framkvæmdastjóra Landverndar, til umhverfis- og auðlindaráðuneytis þann 30. október 2013.

Tilvísun í mál: UMH13100082

Sæll Guðmundur Ingi.

Vísa til tölvupósts þíns til Bergþóru Njálu þann 30. október sl.

1. Hvaða þætti náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er ætlunin að endurskoða?

- Ekki liggur fyrir nákvæmlega hvaða þætti ráðherra hyggst endurskoða. Gert er ráð fyrir að stofnaður verði starfshópur með það verkefni að fara vandlega yfir þær athugasemdir sem bárust bæði ráðuneytinu og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, þegar frumvarpið var í vinnslu þar. Sá starfshópur mun skila tillögum til ráðherra er snúa að því hvaða þættir lagt er til að verði endurskoðaðir.

2. Hvar er vinna að málinu stödd í ráðuneytinu?

- Verið er að skoða hvernig best er að starfshópurinn verði skipaður. Í kjölfarið mun hópurinn fá erindisbréf og ákveðinn tímafrest til að vinna verkefnið. Ekki liggur fyrir hversu langur sá frestur verður.

3. Hvernig hyggst ráðuneytið standa að endurskoðuninni, ekki síst m.t.t. samráðs við aðila utan stjórnslunnar?

- Eins og áður hefur komið fram er verið að skoða hvaða aðilar munu eiga sæti í starfshópi ráðherra sem mun fara yfir allar þær athugasemdir sem gerðar voru við frumvarpið. Þegar tillögur hópsins liggja fyrir mun ráðherra taka ákvörðun um framhald málsins. Að auki er það almenn vinnuregla hjá ráðuneytinu að auglýsa á heimasíðu ráðuneytisins drög að frumvörpum þegar þau liggja fyrir.

Kveðja,
Sigríður Svana

Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingur, / Head of Division

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, skrifstofa landgæða

Ministry for the Environment and Natural Resources, Department of Land and Natural Heritage

Skuggasund 1, 150 Reykjavík, Iceland

Sími 545-8600, fax 562-4566 / Tel: +354-545-8600, fax +354-562-4566

www.umhverfisraduneyti.is / www.environment.is