

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Jón Geir Pétursson
Skuggasund 1
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 20. mars 2015
2014100001/42-0
JGO, TB
jgo/tb

Endurskoðun náttúruverndarlaga

Vísað er til heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins vegna endurskoðunar laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

Náttúrufræðistofnun minnir á að ný náttúruverndarlög nr. 60/2013 voru sett af nokkrum ástæðum. Í fyrsta lagi til að færa lögina nær nútímanum og aðlagja þau að meginreglum umhverfisréttar og alþjóða samningum, sérstaklega samningnum um líffræðilega fjölbreytni og Bernarsamningnum. Í öðru lagi til að tryggja vísindalega nálgun við úrlausn náttúruverndarmála með vistkerfisnálgun og sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Meðal breytinga hvað þetta varðar var í meira mæli litið til stofnana eins og Náttúrufræðistofnunar þegar um var að ræða umsagnir og tillögugerð, sem snerust beint að vísindalegri þekkingu, sem lögð er til grundvallar á mati á verndargildi og verndarþörf. Þekking sem stjórnarsýslustofnanir að öllu jöfnu búa ekki yfir nema á sérsviðum eins og lögfræði. Í þriðja lagi var lögð höfuð áhersla á að styrkja stjórnarsýslu laganna almennt svo lögina næðu tilgangi sínum, sbr. óvirka og gagnslausa núverandi 37. gr. náttúruverndarlaga, og byggja þar á fenginni reynslu.

Í athugasemdum við frumvarpið þar sem fjallað er um meginefni þess (III. kafli) segir m.a. um helstu breytingar sem verið er að leggja til á lögum nr. 60/2013: „Skýrt er betur í ákveðnum greinum hvert hlutverk stofnana samkvæmt lögnum er, sérstaklega á milli Umhverfisstofnunar, sem er sú stjórnarsýslustofnun, sem annast stjórnarsýslu laganna og fer með eftirlit með framkvæmd þeirra og Náttúrufræðistofnunar Íslands sem er rannsóknastofnun á sviði náttúruverndar og ber m.a. ábyrgð á vöktun í samræmi við ákvæði laganna“. Með setningu laga nr. 60/2013 voru settar skýrari línur á milli hlutverka Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar, en eru í gildandi lögum nr. 44/1999 og skerpt á verkaskiptingu þeirra. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi er stórt skref stigið til baka og það sem verra er, að tillögurnar eru ekki skýrðar eða rökstuddar með neinum hætti. Með þeim breytingum sem lagðar eru til er jafnframt verið að veikja hryggjastykkið í lögnum með því að laska nokkra mikilvæga hryggjaliði.

Í lögnum eru skýrari markmiðsákvæði en áður, sem byggja á nýrri hugsun og nýjum vinnubrögðum. Horft er til hugmynda og vinnubragða sem þróuð hafa verið á alþjóða



vettvangi, m.a. vistkerfisnalgunar sem beitt er við vernd og útyngu náttúruauðlinda til lands og sjávar með sjálfbæra nýtingu þeirra og sanngirni að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að brugðis sé án tafar við breytingum á þeim.

Vistkerfisnalgunin er m.a. útfærð í nýju lögnum með áherslu á skipulega skráningu og flokkun náttúrunnar, áætlanir um skipulega vernd hennar, t. d. með neti verndarsvæða, sem valin eru á grundvelli vísindalegra gagna, og á árangursríka vöktun lykilþátta lífríkisins. Um þess aðferðafræði, sem er eitt af hryggjarstykkjum nýju laganna, virðist ekki vera neinn ágreiningur skv. þeim athugasemdum sem gerðar voru við frumvarpið þegar það var til meðferðar á Alþingi. Margar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru hins vegar afturhvarf til fortíðar og veikja lögin, sérstaklega þær sem lúta að náttúruminjaskránni og breyttu hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Hugtakið „stjórnsýsla“ má skilgreina með margvíslegum hætti, en strangt til tekið eru allar stofnanir sem stjórnsýslulög ná til „stjórnsýslustofnanir“. Með orðinu stjórnsýsla er hins vegar oftast átt við hefðbundin stjórnsýsluverkefni, svo sem eftirlit, leyfisveitingar, stjórnun og gerð og framkvæmd áætlana. Umhverfisstofnun er þannig meginstjórnsýslustofnun umhverfisráðuneytisins og annast að miklu leyti stjórnsýslu náttúruverndar og umhverfismála.

Rannsóknastofnanir fara ekki með hefðbundin stjórnsýsluverkefni, en nokkrar þeirra gegna þýðingarmiklu umsagna- og ráðgjafahlutverki vegna þeirra gagna, upplýsinga og þekkingar sem þær búa yfir. Þessar rannsóknastofnanir skapa tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar.

Grundvöllur náttúruverndar er skipuleg skráning náttúrunnar, mat á ástandi og vöktun lykilþátta og svæða. Ákvarðanir um aðgerðir þurfa að byggja á þessum grunni sem þarf að vera í sífelldri endurskoðun. Stjórnsýsla náttúruverndar verður að vera í nánum tengslum við rannsóknastarfið svo tryggt sé að ávallt sé byggt á áreiðanlegum upplýsingum um ástand og þróun tegunda, stofna, vistgerða og vistkerfa og um jarðmyndanir og landslag. Því er afar mikilvægt að gætt sé að góðum og virkum tengslum milli stjórnsýslustofnana og þeirra stofnana sem falið er að afla þekkingar og miðla henni. Í lögum nr. 60/2013 er vísindalegur grundvöllur ákvarðanatöku styrktur með því að fela Náttúrufræðistofnun aukíð umsagnahlutverk og tillögugerð, t.d. vegna B-hluta náttúruminjaskrár.

Margar stofnanir á vegum ríkisins (og sveitarfélaga, sbr. náttúrustofnunar og Náttúrufræðistofnu Kópavogs) stunda rannsóknir á náttúru landsins og vöktun. Sumar þeirra starfa í tengslum við tiltekna auðlindanýtingu, svo sem Hafrannsóknastofnunin, Veidimálastofnun og Íslenskar orkurannsóknir. Aðrar þjónusta fyrst og fremst ákveðna starfsemi eða verkefni eins og rannsóknahlutar Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins, þ.e. skógrækt og landgræðslu. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur hér ákveðna sérstöðu. Í lögum nr. 60/1992 er henni falið víðtækt og almennt hlutverk, m.a. að annast skipulega heimildasöfnun um náttúru landsins og hafa yfirlit yfir lykilþætti hennar, byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru, miðla þekkingu, m.a. með útgáfu náttúrufræðiskorta, og stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Það er á þessum grunni sem hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands í framkvæmd náttúruverndarmála hvílir og ekki hægt að horfa fram hjá því.

Rannsóknastofnanir hafa margar umfangsmiklar skyldur er varða umsagnir og tillögugerð, sbr. t.d. kafla 22.5 *Umsagnir, tillögur og álitserðir* í Hvítbókinni (bls. 400 – 402). Á sviði



náttúruverndarmála má sérstaklega nefna Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun auk Náttúrufræðistofnunar. Vilji menn kalla umsagnir og tillögugerð stjórnsýslu þá hafa þessar stofnanir gengt stjórnsýsluhlutverki um langt árabil skv. lögum og með góðum árangri.

Margar af þeim breytingum sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið er að leggja til í þessu frumvarpi virðast færa lögina aftur til fortíðar og veikja þau. Margar breytinganna benda til takmarkaðrar þekkingar á hlutverki og starfsemi Náttúrufræðistofnunar og þróun náttúruverndarmála undanfarna áratugi, sérstaklega hvað varðar hugmynda- og aðferðafræði og alþjóðlegar skyldur Íslands. Hér fyrir neðan eru athugasemdir Náttúrufræðistofnunar, en stofnunin áskilur sé rétt til að koma að fleiri athugasemdum þar sem mjög skammur tími hefur gefist til að skoða nýtt frumvarp vegna mikilla anna.

Helstu athugasemdir Náttúrufræðistofnunar við einstakar greinar frumvarpsins:

Grein 1

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting á skilgreiningu á framandi lífverum. Lagt er til að orðin „eftir miðja 18. öld“ falli brott í lok skilgreiningarinnar. Í athugasemdum við greinina eru engin rök færð fyrir þessari breytingartillögu, sem felur í sér að allar lífverur sem maðurinn hefur flutt út fyrir sitt náttúrlega forna eða núverandi útbreiðslusvæði vísvitandi eða óvitandi teljast framandi. Í lögnum er hins vegar miðað við að hugtakið taki eingöngu til þeirra sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi eftir árið 1750. Skilgreiningin verður marklítill og til þess fallin að skapa margvíslega óvissu um hvaða lífverur falla undir hugtakið framandi lífvera ef hún er ekki afmörkuð í tíma. Hvaða tímamörk eru valin fer eftir aðstæðum í hverju landi eins og löggjöf annarra þjóða sýnir. Meginástæðan fyrir ártalinu 1750 í lögnum er að á þessum tíma var fyrst farið að skrá tegundir hér á landi og yfirlit fékkst um það hvaða tegundir fundust eða höfðu ílenst í landinu, sbr. t.d. fjölrít Náttúrufræðistofnunar Íslands nr. 51 „Íslenskt plöntutal, blómplöntur og byrkningar“ eftir Hörð Kristinsson grasfræðing. Jafnframt er miðað við þetta ártal í lista umhverfis- og auðlindaráðuneytisins yfir innlendar tegundir sem teljast til íslensku flórunnar í reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda (rg. nr. 583/2000 og rg. nr. 398/2011). Náttúrufræðistofnun leggur mikla áherslu á að halda skilgreiningunni óbreyttri og miða áfram við miðja 18. öld. Hugtakið „framandi lífvera“ verður gagnslítið ef það er ekki afmarkað í tíma og mun valda eilífum útúrsnúningi og deilum, sem hafa skaðleg áhrif á framkvæmd XI. kafla laganna. Einhverjir sýta það greinilega ekki og líklega þeir sömu og viðurkenna ekki þann vanda sem fylgt getur framandi lífverum og er viðurkenndur á alheimsvísu.

Í b-lið greinarinnar er lögð til breyting á skilgreiningu hugtaksins „ræktað land“ í því skyni að skýra það betur. Lagt er til að allt land sem nýtt er með „gróðursetningu“ falli undir hugtakið og þar með allir ræktaðir skógar. Í athugasemdum við greinina segir að skóglendi skuli ávallt teljast ræktað land, sem þýðir þá væntanlega að allir birkiskógar sem vaxnir eru upp af gróðursettum plöntum eða á landi sem jarðvinnsla eða áburðargjöf hefur verið notuð. Allir svo kallaðir landgræðsluskógar munu teljast til ræktaðs lands gangi breytingartillagan eftir. Náttúrufræðistofnun leggst gegn þessari breytingu á 20-lið 5. gr. laga nr. 60/2013. Stofnunin telur eðlilegra að telja skóglendi til ræktaðs lands þangað til trén hafa náð þeim þroska að venjuleg umferð sakar ekki og almannaréttur þar með tryggður, eins og kveðið er á um í lögnum, en til villtrar eða hálfvilltrar náttúru eftir það.



Grein 2

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting á gildissviði varúðarreglunnar, sem er ætlað að draga úr réttaróvissu eins og segir í athugasemdum frumvarpsins. Lagt er til að gildissvið varúðarreglunnar verði skert og hún taki eingöngu til stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli náttúruverndarlaganna. Hún mun því ekki gilda um skipulagsákvarðanir, ákvarðanir er varða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda heldur aðeins um leyfi á grundvelli náttúruverndarlaga og undanþágubeiðnir frá ákvæðum laganna. Gangi breytingartillagan eftir mun varúðarreglan ekki taka til 57. gr. laganna um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja svo dæmi sé tekið um þá skerðingu á gildissviði reglunnar sem lögð er til. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að meginreglur umhverfisréttar, sem rætur eiga að rekja til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro 1992 verði settar í lög á Íslandi. Varrúðarreglan er lykilatriði í nýjum heildstæðum náttúruverndarlögum og ætti að vera leiðbeinandi fyrir túlkun og framkvæmd annarra laga.

Í bréfi til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 14. október 2014 tók Náttúrufræðistofnun undir með umhverfis- og samgöngunefnd um að það sé áriðandi að útfæra varúðarregluna nánar í náttúruverndarlögum og sníða að einstökum ákvæðum laganna. Einkum þeim sem gera ráð fyrir að stjórnvald taki endanlega ákvörðun um rétt eða skyldu og er í því sambandi hægt að vísa til ákvæða í lögum sem fjalla um leyfisveitingar. Jafnframt að gæta að samræmi við önnur lög. Hér er hins vegar gengið allt of langt og gildissvið varúðarreglunnar skert það mikið að hún er í raun tekin úr sambandi. Náttúrufræðistofnun leggst því gegn þeim breytingum sem lagðar eru til í 2. grein frumvarpsins.

Grein 3

Í b-lið greinarinnar er lögð til veruleg breyting á hlutverki Náttúrufræðistofnunar samkvæmt lögum (sjá 3. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2013). Í athugasemdum við greinina segir að verið sé að „kveða skýrar á um hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands er við kemur C-hluta náttúruminjaskrár. Breytingin leggur til að hlutverk stofnunarinnar verði að gera tillögur um skráningar í skrána en það verði gert í samráði við fagráð náttúruminjaskrár sem kveðið er á um í 15. grein.“ Engin frekari skýring gefin og engar aðrar breytingar nefndar, hvað þá rökstuddar, í athugasemdum við greinina.

Í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2013 segir: „Náttúrufræðistofnun Íslands annast m.a. skráningu náttúruminja og mat á verndargildi þeirra, hefur umsjón með C-hluta náttúruminjaskrár og gerir tillögur um nýskráningar í hann sem og tillögur um minjar sem ástæða væri til að setja á framkvæmdaáætlun. Stofnunin ber ábyrgð á vöktun í samræmi við ákvæði laganna og skipuleggur framkvæmd hennar, veitir umsagnir samkvæmt lögum þessum, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.“ Í frumvarpinu er lagt til að fella brott það hlutverk Náttúrufræðistofnunar að gera „tillögur um minjar sem ástæða væri til að setja á framkvæmdaáætlun“. Jafnframt að fella brott síðustu setningu greinarinnar sem hljóðar svo: „Stofnunin ber ábyrgð á vöktun í samræmi við ákvæði laganna og skipuleggur framkvæmd hennar, veitir umsagnir samkvæmt lögum þessum, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál“. Það er sem sagt verið að leggja til mjög miklar breytingar á hlutverki Náttúrufræðistofnunar án þess að það sé nefnt í athugasemdum við greinina í frumvarpinu, engin rökstuðningur og engin ástæða gefin. Hér eru því væntanlega um að ræða mistök í prentun frumvarpsins, sem verða leiðrétt áður en það verður lagt fram á Alþingi. Eitt af



meginmarkmiðum laga nr. 60/2013 var að skýra hlutverk stofnana og skerpa á verkaskiptingu þeirra. Verði þessi síðari hluti 3. mgr. 13. gr. laganna felldur brott er horfið af þeirri braut. Náttúrufræðistofnun leggur ríka áherslu á að þetta verði leiðrétt enda verður því ekki trúað að hér hafi verið um ásetning að ræða.

Í c-lið greinarinnar er m.a. lagt til að kveðið sé á um að náttúrustofum sé skylt að annast verkefni á sviði náttúruverndar, svo sem fræðslu, vöktun og eftirlit í samræmi við samninga sem ráðherra gerir við viðkomandi sveitarstjórnir. Náttúrufræðistofnun telur eðlilegra að Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun geri slíka verksamninga við náttúrustofurnar til að gæta samræmis og samþættingu verkefna.

Grein 4

Í a-lið greinarinnar er lagt til að orðin „jarðrænar auðlindir“ í 1. mgr. 15 gr. laga nr. 60/2013 verði felld brott. Í athugasemdum við greinina er sagt að það sé gert vegna þess að ráðherra jarðrænna auðlinda sé sami ráðherra og fari með málefni náttúruverndar. Þessi skýring stenst ekki þar sem jarðrænar auðlindir eru á forræði iðnaðarráðherra/atvinnu- og nýsköpunarráðherra, sbr. lög nr. 58/1998.

Í c-lið greinarinnar er lagt til að fagráð náttúruminjaskrár verði Náttúrufræðistofnun og Skógræktinni til ráðgjafar við skráningu náttúruþyrirbæra samkvæmt 57. gr. laganna (60. gr. eftir breytingu). Vandséð er hvaða hlutverki fagráðið á að gegna þar sem hér er aðeins um að ræða að „halda skrá yfir náttúruþyrirbæri“ sem talin eru upp í greininni. Hér er því um óþarfa flækjustig að ræða.

Grein 8

Náttúrufræðistofnun telur varasamt að vísa eingöngu til vatnalaga í þessari grein. Eðlilegra sé að skýra almannarétt vegna umferðar um vötn í náttúruverndarlögum þó einnig sé vísað til vatnalaga, en í þeim er vísað til náttúruverndarlaga.

Grein 10

Vegna lokana svæða telur Náttúrufræðistofnun að gæta eigi hófsemi í nauðsyn á samráði ef svæði liggja undir skemmdum. Umhverfisstofnun á að vera til þess bær að meta þörf á og grípa til skyndilokana svæða án þess að það taki mjög langan tíma. Samráð við ótal útivistarfélög og ferðaþjónustuaðila með mismunandi sýn getur auðveldlega dregist á langinn og haft í för með sér óbætanlegar skemmdir á náttúru.

Grein 12

Greinin er mjög gott dæmi um veikingu á náttúruverndarlögum miða við tilgang þeirra. Lagt er til að orðið miðhálandi verði tekið út úr lagatexta án skýringa í greinagerð. Hálandi Íslands er viðkvæmt og ekki til eftirbreytni að heimila þar utanvega akstur. Einnig er kvikmyndagerð sérstaklega nefnd sem atvinnugrein sem „nauðsynlegt“ er að geti fengið undanþágu. Spurning vaknar um hvort það eru vinsældir atvinnugreinar eða þær tekjur sem hún skapar sem móta afstöðu til þess hvort leyfa eigi skemmdir á náttúruþyrirbæri eða eitthvað annað. Ef rökin eru tekjur ætti að leyfa allri ferðaþjónustunni að aka utan vegar. Nær er að hafa almenna undanþáguheimild þar sem kemur skýrt fram að hana megi aðeins nota í þeim tilfellum þar



sem sýnt þyki að ekki hljóti náttúruspjöll af akstri utan vega. Undir þá kvöð þurfi kvikmyndagerð sem aðrar atvinnugreinar að gangast.

Grein 15

Hér er lagt til að 2. mgr. 34. gr. laga nr. 60/2013 falli brott. Fljótt á litið virðist um einfalda breytingu sem hafi ekki í för með sér efnislega breytingu. Í athugasemdum við greinina segir: „Málgreinin er óþörf þar sem hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands, er varðar C-hluta náttúruminjaskrár, kemur skýrt fram í 13. gr. laganna er fjallar um yfirstjórn ráðherra og hlutverk stofnana. Er því um tvítekningu að ræða og því lagt til að málgreinin falli brott“. Hér er ekki farið með rétt mál, sbr. athugasemd hér að framan við 3. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. 34 gr. laga nr. 60/2013 er ekki aðeins kveðið á um það hlutverk sem Náttúrufræðistofnun hefur varðandi C-hluta náttúruminjaskrár. Þar er einnig kveðið á um að stofnunin skuli gera tillögur til ráðherra um minjar sem ástæða þykir til að setja á framkvæmdaáætlun (B-hluta náttúruminjaskrár). Jafnframt er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun skuli við tillögugerðina leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum, náttúrustofum og fleiri aðilum að eigin vali. Með því að fella alla málgreinina brott hverfur þetta mikilvæga hlutverk Náttúrufræðistofnunar og án þess að skýrt sé hvaða aðila ber að annast tillögugerðina varðandi framkvæmdaáætlunina. Í athugasemd hér að framan við 3. gr. frumvarpsins var getum leitt að því að þáttur Náttúrufræðistofnunar í gerð framkvæmdaáætlunarinnar hafi fallið brott í 13. gr. laganna fyrir miskilning enda var þeirri breytingartillögu ekki gerð nein skil í athugasemdum við greinina í frumvarpinu. Það stenst varla skoðun að um misskilning hafi verið að ræða þegar sama breyting er gerð á 34. gr. laganna og aftur án skýringa.

Lög nr. 60/2013 eru byggð á ritinu *Náttúruvernd – hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*, sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti gaf út árið 2011. Í kafla 14.8 *Niðurstaða nefndarinnar um friðlýsingu og friðlýsingarflokka* er á bls. 230 og 231 m.a. gerð grein fyrir þeirri hugmynda- og aðferðafræði sem liggur að baki framkvæmdaáætlunarinnar (B-hluta náttúruminjaskrár), sem rætur á að rekja til náttúruverndaráætlunar náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Áhersla er lögð á skipulega greiningu náttúrufarsgagna, um tegundir og búsvæði þeirra, vistgerðir og jarðfræði landsins, sem aflað er með það fyrir augum að marka skýrar áherslur fyrir val svæða til friðlýsinga byggðar á vísindalegum gögnum. Stefnan er að friðlýst svæði verði ekki einangraðar eyjar í landinu valdar af handahófi heldur hluti af neti verndarsvæða sem stuðli að heildstæðri vernd landslags, náttúrumyndana og lífríkis, sbr. 35. gr. laga nr. 60/2013. Verklagið sem mótað hefur verið tekur mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og áherslum og skuldbindingum sem þeim fylgja, m.a. um vistkerfisnálgun. Þetta var ástæðan fyrir því að rannsóknastofnuninni, gagnabankanum um náttúru landsins, var falin tillögugerðin varðandi B-hluta náttúruminjaskrár. Það er síðan í höndum annarra, eftir frekara samráð, að velja svæði sem sett eru í framkvæmdaáætlunina til friðlýsingar, enda koma þá fleiri sjónarmið til skoðunar.

Náttúrufræðistofnun telur mjög brýnt að hlutverk stofnunarinnar eins og því er lýst í 13. og 34. gr. laga nr. 60/2013 haldist óbreytt, sbr. einnig lög nr. 60/1992. Hafa þarf í huga þær kröfur til svæða í B-hluta sem kveðið er á um 35. grein laganna og markmiðin í 2. og 3. gr. sem taka þarf mið af.



Grein 16

Engin rökstuðningur fylgir í athugasemd við greinina fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til á 37. gr. laga nr. 60/2013, en allar miða þær að því að draga úr þeirri vernd sem viðkomandi svæða njóta skv. lögnum og veikja lögin.

Grein 17

Í greininni er lagt til að heimild ráðherra til að friðlýsa önnur svæði en þau sem eru á framkvæmdaáætlun, t.d. svæði í C-hluta náttúruminjaskrár, verði takmörkuð við svæði sem viðkomandi sveitarfélag hefur gert. Í lögum nr. 60/2013 segir að ráðherra geti friðlýst slík svæði með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags. Breytingartillagan þrengir heimild ráðherra verulega og vandséð er hvaða rök liggja þar að baki og enga skýringu er að finna í athugasemdum við greinina. Þetta er jafnframt mikil þrenging frá friðlýsingarákvæðum gildani laga nr. 44/1999. Náttúrufræðistofnun leggst eindregið gegn breytingartillögnum.

Grein 22

Lagt er til að friðlýsa megi landsvæði til verndar vistkerfa og búsvæða. Í stað þess að nota hugtakið „búsvæði“ með þessum hætti hafa þjóðir heims og þar á meðal Íslendingar (sjá lög nr. 44/1999 og 60/2013) þróað fyrirbærið „vistgerð“ (e. habitat, habitat type). Þetta var gert af praktískum ástæðum þar sem búsvæðin eru í reynd jafnmörg og tegundirnar og oft mjög erfitt að afmarka þau. Hugtakið vistgerð byggir á búsvæðahugsuninni og með því að vernda tiltekna vistgerð er verið að vernda búsvæði tiltekins hóps tegunda. Í náttúruverndarlögum er hugtakið búsvæði notað í mun þrengri merkingu og ávallt með vísun til tiltekinna tegunda. Náttúrufræðistofnun leggur til að orðið „vistgerð“ komi í stað orðsins „búsvæði“ eða bættist við greinina ásamt orðunum „tegunda dýra, plantna og sveppa“ á eftir orðinu búsvæði.

Grein 25

Náttúrufræðistofnun leggst gegn nær öllum breytingunum sem lagðar eru til við 57. gr. laga nr. 60/2013. Þessi grein kemur í stað 37. gr. laga nr. 44/1999, sem hefur ávallt verið óvirk af ýmsum ástæðum, og á að bæta úr þeim vanköntum sem reynst hafa á framkvæmd greinarinnar. Þær tillögur sem hér eru lagðar til á 57. greininni eru allar til þess fallnar að draga úr virkni greinarinnar. Eitt af því sem talið var mikilvægt við setningu laganna var að styrkja vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og að fela þeim aðilum umsagnahlutverk sem búa yfir þekkingu og reynslu. Hér er vikið af þeirri braut með því að fela Umhverfisstofnun það umsagnarhlutverk sem Náttúrufræðistofnun er falið í 3. málslíð 3. mgr. 57. gr. laganna.

Í frumvarpi til laga nr. 60/2013 sagði m.a. í skýringum við 57. gr.: „Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum er Umhverfisstofnun umsagnaraðili ásamt náttúruverndarnefnd. Rökin fyrir því að færa umsagnarhlutverkið frá Umhverfisstofnun til Náttúrufræðistofnunar Íslands tengist skýrari verkaskiptingu þessara stofnana samkvæmt frumvarpinu og þeirri áherslu sem lögð er á vísindalegan grundvöll ákvörðunartöku. Umsögn samkvæmt 57. gr. lýtur ekki síst að verndargildi þess tiltekna svæðis sem til greina kemur að raska og því eðlilegra að umsagnar sé leitað frá þeirri stofnun sem hefur sérþekkingu á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins.“ Hér var sem sagt verið að styrkja grundvöll



ákvarðana með því að færa umsagnarhlutverkið til þeirrar stofnunar sem býr yfir þeim gögnum og sérþekkingu sem þarf til að taka faglega afstöðu til máls. Nú á að breyta því aftur í gamla farið án nokkurra skýringa, en að mati Náttúrufræðistofnunar dregur það verulega úr gildi greinarinnar.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

