

Aagot Vigdís Óskarsdóttir lögfræðingur
Erindi á ársfundi Náttúrufræðistofnunar Íslands 2017

Náttúruverndarlögin

Náttúruverndarlög nr. 60/2013 eru yfirgripsmikill og metnaðarfullur lagabálkur. Lögin mæla fyrir um margs konar verkefni og leggja margvíslegar skyldur á umhverfis- og auðlindaráðuneyti og undirstofnanir þess. Fjölgun verkefna þessara stjórnvalda og stofnana ætti auðvitað að fylgja aukið fjármagn úr ríkissjóði en hvernig það hefur skilað sér er spurning sem ég kann ekki svar við.

Ný verkefni og áskoranir

Náttúruverndarlögin fela í sér miklar breytingar frá eldri lögum. Eitt megin stefnumið þeirra var að finna nýjum aðferðum og viðhorfum í náttúruvernd leið inn í íslenska löggjöf. Hér skiptir einna mestu máli sú aðferðafræði sem kennd er við vistkerfisnálgun. Vísindaleg þekking er lykilatriði og viðleitnin er að byggja náttúruvernd sem mest á vísindalegum grunni. Sérstök verndarmarkmið eru sett fram í 2. og 3. gr. laganna annars vegar fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir og hins vegar fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni.

Í samræmi við þetta er það áréttað í allmörgum greinum laganna sem fjalla um ákvarðanatöku að litið skuli til markmiðsákvæðanna og tekið mið af verndargildi og verndarstöðu náttúrupátta áður en ákvörðun er tekin.

Þetta á til dæmis við um val minja á náttúruminjaskrá, bæði B- og C-hluta hennar. Í þessu felst að skráning og flokkun lífríkis og jarðminja og mat á verndargildi náttúrupátta er grundvöllur ákvarðanatöku um vernd náttúruminja samkvæmt lögunum.

Verndarmarkmiðin koma einnig til skoðunar við veitingu leyfa til þeirra framkvæmda sem hafa í för með sér röskun á vernduðum svæðum. Það þýðir að áður en leyfi er veitt þarf að afla upplýsinga um áhrif framkvæmdarinnar á þá þætti sem verndarmarkmiðin taka til. Þegar um er að ræða stærri framkvæmdir er þetta alla jafna gert gegnum mat á umhverfisáhrifum en í öðrum tilvikum eru þessar upplýsingar leiddar fram í umsögnum, fyrst og fremst frá fagstofnunum og náttúruverndarnefndum.

Með þetta í huga verður ekki ofmetið mikilvægi þeirrar vinnu sem Náttúrufræðistofnun Íslands hefur innt af hendi á undanförunum árum við skipulega skráningu lífríkis og jarðminja, og við flokkun og greiningu lykilþátta. Ritið um skráningu mikilvægra fuglasvæða sem hér hefur verið kynnt í dag og vistgerðaflokkun stofnunarinnar, Vistgerðir á Íslandi, sem kom út á síðasta ári, eru gríðarlega þýðingarmikil gögn sem nýtast við ákvarðanatöku á ýmsum sviðum, bæði varðandi framkvæmdir og landnotkun og einnig ákvarðanir um náttúruvernd.

Stór verkefni

Í náttúruverndarlögum felast fyrirumáli um ýmis stór verkefni sem ætlunin var að hrinda í framkvæmd á næstu árum. Hér má til dæmis nefna að ný náttúruminjaskrá leysir af hólmi gömlu náttúruminjaskrána og náttúruverndaráætlun.

Samkvæmt tímaáætlun laganna ættum við að sjá fyrstu þingsályktunartillögum um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár á þessu ári og vonandi gengur það eftir. Í kjölfarið er gert ráð fyrir að ráðherra gefi út nýja náttúruminjaskrá og er hvort tveggja mikilvægir áfangar í framkvæmd náttúruverndarlaganna. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur mikilvægu hlutverki að gegna varðandi náttúruminjaskrána, stofnunin hefur umsjón með C-hluta hennar og gerir tillögur, í samráði við fagráð, um skráningar í C-hlutann sem og um minjar á framkvæmdaáætlun, þ.e. B-hluta.

Annað mikilvægt verkefni sem náttúruverndarlögin mæla fyrir um og ætlað er að sporna við utanvegaakstri, er gerð skrár í stafrænum kortagrunni um vegi, aðra en þjóðvegi, sem heimilt er að aka. Það er Vegagerðin sem halda á skrána og á hún að verða tilbúin fyrir árslok 2020. Sveitarfélög og ríkisstofnanir hafa einnig hlutverki að gegna við undirbúning skrárinnar. Ég hef reyndar ekki fundið neinar upplýsingar um þetta verkefni eða framgang þess, hvorki á heimasíðu ráðuneytisins, Vegagerðarinnar eða Sambands íslenskra sveitarfélaga svo ég get ekkert sagt um það hvernig því miðar.

Fleiri brýn verkefni samkvæmt náttúruverndarlögum má nefna.

Mig langar hér að minnast á ákvæði 53. gr. laganna um friðlýsingu svæða í verndarflokki rammaáætlunar. Greinin kallast á við samsvarandi ákvæði rammaáætlunarlaganna og fela þessar greinar í sér að stjórnvöld skuli hefja undirbúning að friðlýsingu þessara landsvæða gagnvart orkuvinnslu þegar

Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun. Slíka áætlun skal, sem kunnugt er, leggja fyrir Alþingi eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Núgildandi áætlun var samþykkt í ársbyrjun 2013 og það er bagalegt að enn virðist ekki hafa tekist að ljúka við friðlýsingu eins einasta svæðis í verndarflokki þeirrar áætlunar.

Stjórnsýsla

Annað meginmarkmið náttúruverndarlaganna var að tryggja vandaðri og gegnsærri stjórnsýslu en áður. Ákvarðanir sem áhrif hafa á náttúru Íslands eru margvíslegar og fjölmargir aðilar sem taka þær. Það er lykilatriði að þessir aðilar kunni skil á efni og markmiðum náttúruverndarlaganna og þeirri aðferðafræði við ákvarðanatöku sem þau mæla fyrir um. Það er hægt að benda á dæmi um mjög vandaðar úrlausnir stjórnvalda – til dæmis eru nýleg álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum áhugaverð í þessu sambandi enda þótt þar sé ekki um að ræða bindandi ákvarðanir.

Það vekur bjartsýni um virkni náttúruverndarlaganna að sjá vandaða málsmeðferð mikilvægra ríkisstofnana í málum sem snerta náttúruvernd. Það er á hinn bóginn ástæða til að hafa í huga að ekki hafa öll stjórnvöld á að skipa sérfræðingum á sviði umhverfismála og lögfræðingum með sérþekkingu á umhverfis- og stjórnsýslurétti.

Það er ekki sjálfgefið að markmiðinu um vandaðri og gegnsærri stjórnsýslu og faglegan undirbúning ákvarðana verði náð og löggjöfin ein og sér er ekki nægileg trygging ef þekkingu skortir til að beita þeim. Setningu laganna þarf að fylgja eftir með leiðbeiningum og ráðgjöf svo þeir aðilar sem eftir þeim vinna hafi sem bestar forsendur til að beita þeim á markvissan hátt.

Það eru vonbrigði að ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála hafi ekki lagt meiri metnað í kynningu á náttúruverndarlögunum en raun ber vitni. Náttúruverndarlögin leggja okkur öllum skyldur á herðar, ekki aðeins ríkisstofnunum, sveitarstjórnnum og öðrum stjórnvöldum heldur einnig til dæmis framkvæmdaaðilum, bændum, ferðaþjónustuaðilum og öllum almenningi. Almenn þekking á efni laganna er því grundvallarforsenda þess að markmið þeirra náist. Í þessu ljósi vekur það til dæmis furðu að enga kynningu á efni laganna sé að finna á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Að mínu mati hefði jafnframt þurft að gefa út sérstakar leiðbeiningar til stjórnvalda um beitingu laganna, leiðbeiningar sem ekki síst væri beint til

sveitarstjórna og náttúruverndarnefnda. Eins hefði þurft að halda skipulega kynningarfundum og eftir atvikum námskeið til að efla þekkingu á þessum mikilvæga lagabálki.

Fræðsla um náttúruvernd

Í ýmsum þeirra alþjóðasamninga um náttúruvernd sem gerðir hafa verið á undanförunum árum og áratugum er fjallað um mikilvægi þess að efla þekkingu og örva skilning almennings á þýðingu náttúruverndar. Eitt dæmi um þetta er 13. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Ákvæði þeirrar greinar voru útfærð í framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni sem samþykkt var í ríkisstjórn Íslands árið 2010. Meðal aðgerða sem þar voru nefndar var í fyrsta lagi

- 1) að stuðla að góðri þekkingu þjóðarinnar á lífríki landsins og styrkja námskrár og almannafræðslu þar að lútandi; í öðru lagi
- 2) að efla fræðsluhlutverk opinberra rannsókn- og stjórnsýslustofnana sem sinna lífríkismálum; og í þriðja lagi
- 3) að efla fræðslu um líffræðilega fjölbreytni á verndarsvæðum með útgáfu og leiðsögn.

Þessi áform ættu einnig sannarlega að taka til fræðslu um aðra þætti náttúrunnar, eins og jarðminja og jarðbreytileika.

Í náttúruverndarlögunum er fræðsluhlutverk stjórnvalda áréttað í 12. gr., en þar segir að stjórnvöld náttúruverndarmála skuli með ráðgjöf, leiðbeiningum og fræðslu stuðla að því að markmiðum laganna verði náð.

Það er ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála sem ber ábyrgð á framkvæmd náttúruverndarlaganna. Í lögunum er til dæmis lagt fyrir ráðherra að gefa út reglugerðir til frekari útfærslu tiltekinna efnisþátta. Þetta eru í mörgum tilvikum skylduákvæði, þ.e.a.s. ráðherra er skylt að setja þessar reglugerðir. Ein þeirra er reglugerð um verkefni Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar, þar á meðal um fræðsluhlutverk þessara stofnana (6. mgr. 13. gr.). Þessi reglugerð hefur því miður ekki verið sett.

Ráðherra skal einnig setja reglugerð um menntun og starfsskyldur landvarða en eins og við vitum verður starf landvarða æ mikilvægara vegna þess gífurlega fjölda ferðamanna sem sækir landið heim. Enn er í gildi reglugerð um landverði

frá árinu 1990 sem sett var á grundvelli nvl frá 1971. Þessi reglugerð hefur ekki verið endurskoðuð.

Fleiri reglugerðir mætti nefna sem ráðherra er falið að setja en hafa ekki enn verið gefnar út. Úr þessu þarf að sjálfsögðu að bæta.

Er þörf á endurskoðun náttúruverndarlaga?

Ýmsa lagabálka er nauðsynlegt að endurskoða á nokkurra ára fresti. Þetta á að mínu áliti við um náttúruverndarlög. Ýmislegt hefur breyst síðan frumvarp til nýrra náttúruverndarlaga var lagt fram á Alþingi árið 2012. Það er ekki síst ört vaxandi áhrif loftslagsbreytinga og sprengingin í fjölda ferðamanna sem gefa tilefni til að endurmeta hvort lögin taki á fullnægjandi hátt á þeim vandamálum sem við er að etja. Fjölgun ferðamanna hefur vakið upp ýmsar spurningar um mörk almennaréttar til frjálsrar farar um landið og friðhelgi eignaréttar og einkalífs. Þetta eru spurningar sem takast þarf á við á skynsaman og yfirvegaðan hátt. Loftslagsbreytingar hafa í för með sér að lífsskilyrði lífvera breytast og rannsóknir benda til þess að þær breytingar á loftslagi sem nú eru að verða geti haft í för með sér hagstæð vaxtarskilyrði ýmissa ágengra framandi tegunda hér á landi. Þetta er áhyggjuefni og nauðsynlegt að bregðast við tímanlega. Raunar eru fyrir mæli í bráðabirgðaákvæðum náttúruverndarlaga um endurskoðun beggja þessara þátta og átti ráðherra að leggja fram frumvarp að nýjum kafla laganna um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera á vorþingi 2016. Það gerðist ekki og enn bólar ekkert á því frumvarpi.

Ég tel mjög brýnt að hraða endurskoðun þessara þátta náttúruverndarlaganna og einnig er mikilvægt að meta stöðugt árangur laganna og lagfæra það sem betur má fara.

Lokaorð

Það er ljóst að verkefnin við framkvæmd náttúruverndarlaganna eru fjölmörg og þau kalla á mannafla með góða þekkingu, fjármagn og einurð. Vonandi mun núverandi ráðherra veita þessum málaflokki þá athygli sem hann þarfnast. Það væri sannarlega ánægjulegt að sjá fleiri stjórnvöld og stofnanir sýna jafnmikla atorku og metnað við vinnu sem tengist framkvæmd laganna og Náttúrufræðistofnun Íslands hefur sýnt á undanförunum árum.