



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 26. september 2012

1005025SA GB  
Málalykill: 382

### **Efni: Umsögn um drög að frv. til laga um náttúruvernd**

Með erindi, dags. 3. september 2012, óskaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um drög að frumvarpi til heildarlaga um náttúruvernd, sem er ætlað að leysa af hólmi lög um náttúruvernd nr. 44/1999, með síðari breytingum.

Að hluta hefur sambandið þegar tjáð sig um efni frumvarpsins, með umsögn til Alþingis um frumvarp til breytinga á náttúruverndarlögum, sem lagt var fram á Alþingi á síðasta þingi en hlaut þá ekki afgreiðslu. Vísast til þeirra umsagnar um greinar sem lúta að akstri utan vega, sbr. V. kafla frv. og sérstökum verndarsvæðum, sbr. 57. gr. frv. Einkum þykir þó ástæða til þess að áréttta í þessari umsögn þær veigamiklu athugasemdir sem sambandið gerði við síðarnefnda ákvæðið, sem að áliti sambandsins er til þess fallið að skerða umtalsvert skipulagsvald sveitarfélaga og flækja stjórnsýslu skipulagsmála.

### **Almennar athugasemdir og ábendingar**

Að áliti sambandsins er tímabært að huga að endurskoðun laga um náttúruvernd og má taka undir með frumvarpshöfundum að ástæða er til þess að gera ýmsar breytingar á lögumum í ljósi fenginnar reynslu. Jafnframt er ástæða til að taka undir orð sem fram koma í almennum athugasemdum við frumvarpið, að eitt af því sem einkennir náttúruverndarlöggjöf er að hún varðar marga og ólíka hagsmuni. Réttarreglur um náttúruvernd þurfa því að taka mið af, og vega saman, margskonar hagsmuni og þarf að leggja áherslu á að þær séu skýrar en jafnframt til þess fallnar að sætta ólík sjónarmið.

Af sömu ástæðu þarf að ætla rúman tíma til að undirbúa frumvarp til nýrra náttúruverndarlaga og gæta þess að löggjöfin endurspegli ólíka hagsmuni og sjónarmið eftir því sem best er unnt. Að áliti sambandsins hefði verið ástæða til þess að hafa meira samráð við sveitarfélögin um ýmis atriði frumvarpsins en ekki er of seint að bæta úr því áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi. Það er hins vegar mat sambandsins að frumvarpið sé í núverandi mynd ekki nægilega vel unnið til að hægt sé að leggja það fram á Alþingi.

Í frumvarpinu er að finna ýmsar áhugaverðar tillögur um breytingar, svo sem að samþætta vinnu við gerð náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlana með því að leggja fram sérstaka framkvæmdaáætlun sem verði hluti af náttúruminjaskrá. Æskilegt væri þó að bjóða sveitarfélögum upp á nánari kynningu á þessum hugmyndum, þar sem m.a. komi nánar fram hvernig aðkomu sveitarfélaga að þeirri vinnu verði háttáð og fyrirkomulagi samráðs, en eins og ráðuneytinu er kunnugt hefur sambandið ítrekað gagnrýnt skort á samráði við sveitarfélögin við gerð náttúruverndaráætlana.



Sérstaklega vill sambandið gagnrýna að í VI. kafla frv. er ekki gert ráð fyrir að framkvæmdaáætlunin sé lögð fyrir Alþingi til staðfestingar heldur gefi umhverfisráðherra áætlunina út án þess að hún fái þinglega meðferð. Forsenda þess að vel takist til um framkvæmdaáætlunina er að gott samstarf takist milli stofnana ríkisins, sveitarfélaga og landeigenda og er lögð áhersla á það af hálfu sambandsins að samráð eigi sér stað áður en tillaga að framkvæmdaáætlun er auglýst til almennrar umsagnar, sbr. 36. gr. frv. Þannig liggi fyrir þegar í upphafi hvort sveitarstjórn er hlynnt eða andvíg tillögu um að tiltekið svæði verði tekið á náttúruminjaskrá eða friðlýst. Sömuleiðis er mikilvægt að tillögur sveitarfélaga um svæði sem gætu átt heima á náttúruminjaskrá verði teknar til umfjöllunar snemma í vinnuferlinu.

Í 15. gr. frv. og víðar er fjallað um náttúruverndarnefndir og verkefni þeirra. Greinin er að mestu efnislega samhljóða 11. gr. gildandi laga en hlutverk nefndanna er þó aukið umtalsvert með því að fela þeim það verkefni að fylgjast með ástandi náttúru og þróun á sínu svæði. Sambandið vekur athygli á því að ekki hefur enn verið sett reglugerð til að kveða nánar á um hlutverk þessara nefnda og tengsl þeirra við náttúrustofur, sbr. 4. mgr. 11. gr. gildandi laga. Væri án efa vert að fá fram sjónarmið stofnana ríkisins og sveitarstjórna um reynsluna af störfum náttúruverndarnefnda, þ.á m. hvernig staðið hefur verið að leiðbeiningum til nefndanna af hálfu Umhverfisstofnunar og skýrslugjöf nefndanna til Umhverfisstofnunar, sbr. 3. mgr. 11. gr. laganna. Á grundvelli slíkra upplýsinga væri auðveldara að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að fela nefndunum aukið lögbundið hlutverk og einnig hvaða kostnaðarauki kann að hljóta af slíkri breytingu. Sambandið telur vert að benda á að skv. 3. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórnnum heimilt að sameina fastanefndir og eru án efa ýmis dæmi um að hlutverk náttúruverndarnefndar sé falið annarri fastanefnd, svo sem umhverfisráði eða skipulags- og byggingarnefnd. Er þannig ekki endilega rétt að gera ráð fyrir því í frumvarpinu að náttúruverndarnefndir sveitarfélaga hafi mjög afmarkað valdsvið sem eingöngu lúti að náttúruvernd. Jafnframt er ástæða til að benda á að það eru sveitarstjórnir sem ákveða í samþykktum sínum hve sjálfstæðar fastanefndir eru í sínum störfum, t.d. varðandi það hvort umsagnir og ákvarðanir nefnda þurfi að leggja fyrir sveitarstjórn til staðfestingar.

Þessu tengt er að í 14. gr. frv. er lagt til að landinu verði skipt upp í náttúruverndarumdæmi, með reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar. Yfirlýst markmið þessarar tillögu er að efla náttúruvernd á landsbyggðinni og kveða með skýrari hætti á um skipulag umsjónar og eftirlits. Nánari skýringa er þörf um það hvaða áhrif slík skipting muni hafa fyrir sveitarfélögin og náttúruverndarnefndir, en líklegt verður að telja að tillagan geti leitt til þess að starfssvæði náttúruverndarnefnda taki að einhverju leyti mið af svæðaskiptingu skv. 14. gr.

Í þessu sambandi er m.a. vert að huga að kostnaðaráhrifum slíkrar umdæmaskiptingar fyrir sveitarfélögin og einnig væri vert að skýra tengsl greinarinnar við 77. gr. frv., sem fjallar um fyrirkomulag og framsal eftirlits Umhverfisstofnunar til annarra aðila, svo sem náttúrustofa og náttúruverndarnefnda. Um slíkt framsal skal gera samning sem ráðherra staðfestir. Í samningum skal m.a. kveðið á um greiðslur fyrir eftirlitið,



menntun eftirlitsmanna, skýrslugerð og annað sem máli skiptir. Í skýringum við frv. kemur hins vegar fram að engir slíkir samningar hafa verið gerðir á grundvelli sambærilegrar heimildar í gildandi lögum.

### **Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2011-2014**

Í umsögn þessari er lögð áhersla á að benda á atriði í frumvarpinu sem ekki eru í fullu samræmi við stefnumörkun sambandsins fyrir yfirstandandi kjörtímabil en það eru einkum eftirfarandi áherslur sem tengjast ákvæðum frumvarpsins:

#### *Meginmarkmið og leiðarljós*

1.1.1. Sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd og tryggð í reynd á grundvelli ákvæða í landslögum, stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

1.1.2. Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða.

1.3.1. Verkaskipting í opinberri stjórnsýslu skal miðast við að sveitarfélögin annist nærþjónustu enda geti þau nýtt sér þá þekkingu sem þau hafa á nærsamfélaginu með tilheyrandi möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustunnar.

1.3.4. Fylgt verði eftir meginmarkmiðum sjálfbærrar þróunar, þ.e. félagslegu réttlæti, ábyrgri fjármálastjórn, varðveislu lífvænlegs umhverfis og náttúru landsins, íbúum til hagsbóta.

#### *Sambandið skal vinna að því að:*

3.12.1. Sjálfbær þróun verði leiðarljós sveitarfélaga í umhverfismálum.

3.12.4. Tryggja að samráð sé haft við samtök sveitarfélaga og hlutaðeigandi sveitarfélög við gerð opinberra áætlana sem hafa áhrif á nýtingu auðlinda, svo sem fallvatna, jarðhitasvæða og strandsvæða, eða skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Jafnframt verði tryggð aðkoma sveitarfélaga að ákvörðunum um nýtingu þjóðlendna og málefni þjóðgarða.

3.12.5. Fram fari heildstæð umræða um framkvæmd náttúruverndarlaga og framtíðarsýn um fjölda friðaðra náttúrusvæða. Við ákvarðanir um friðun og verndun landsvæða verði ávallt haft samráð við hlutaðeigandi sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga.

3.13.1. Landsskipulagsstefna verði unnin í góðri sátt við sveitarfélög og samtök þeirra. Þau tækifæri sem felast í gerð landsskipulagsstefnu verði nýtt til þess að bæta verklag við gerð skipulagsáætlana og annarra opinberra áætlana og auka samræmi í áætlanagerð á landsvísu.

### **Athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins**

**Um 1. kafla.** Að áliti sambandsins væri ástæða til þess að 1. gr., sem er almenn markmiðsgrein frumvarpsins, endurspegli skýrar þær megináherslur og breytingar sem fram koma í frumvarpinu, sem m.a. eiga að miða að því að eftirlit og stjórnsýsla á sviði náttúruverndarmála skuli verða virkara um land allt en verið hefur. Um það vísast m.a. til ákvæða um svæðaskiptingu,



náttúruminjaskrá og aukið hlutverk náttúruverndarnefnda, auk ákvæða um viðurlög og þvingunarúrræði.

Í 5. gr. eru mun fleiri orðskýringar en í 3. gr. gildandi laga. Þar af eru m.a. skilgreiningar sem er ætlað að gera lögin skýrari á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Sambandið gerir þá athugasemd við skilgreiningu á „framandi lífverum, sbr. 8. tl. 5. gr. að viðmiðunarárið 1750 leiðir til þess að t.d. kartöflur og hreindýr teljast framandi lífverur. Hið sama á líklega við um ýmsar algengar trjátegundir og nytjaplöntur. Virðist ástæða til að gera fyrirvara við þetta ártal.

Einnig er í 5. gr. bætt við skilgreiningu á því hvað telst „vegur“ í skilningi laganna, og er gerð tillaga um að til vega teljist: þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einkavegir svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur skv. 17. gr. Að áliti sambandsins er þessi skilgreining til bóta og ætti hún að styrkja lagagrundvöll efnisákvæða 17. gr. laganna um utanvegaakstur.

Sambandið hefur á fyrri stigum málsins bent á að orðið „foss“ er hvergi skilgreint í lagasafni. Augljós nauðsyn er á því að slík skilgreining liggja fyrir í 5. gr., til að afmarka efni c.-liðar 1. mgr. 57 gr. frv. Óviðunandi er að hugtakið sé ekki einu sinni skilgreint í skýringum við greinina, í ljósi þess að í frumvarpinu er lagt til að verndarsvæði í kringum fossa nái til umhverfis í allt að 200 metra radíus frá fossbrún.

**Um II. kafla.** Kaflinn hefur að geyma meginreglur eða leiðarljós sem taka ber mið af við umgengni um náttúruna, einstakar framkvæmdir og ákvarðanir stjórnvalda. Að áliti sambandsins er kaflinn góð viðbót við þá löggjöf sem fyrir er um náttúruvernd, en 6. gr., sem fjallar um almenna aðgæsluskyldu almennings er raunar byggð að hluta á 12. gr. gildandi laga.

**Um III. kafla.** Kaflinn fjallar um stjórn náttúruverndarmála. Eins og áður segir hefur hann að geyma ákvæði sem vert væri að skýra frekar hvað varðar samspil stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. skiptingu landsins í náttúruverndarumdæmi, hlutverk náttúruverndarnefnda og aðkomu sveitarstjórna að gerð náttúruminjaskrár.

Fram kemur í 16. gr. að Sambandi íslenskra sveitarfélaga er ætlað að tilnefna þrjá fulltrúa í ráðgjafarnefnd um gerð náttúruminjaskrár og lítur sambandið svo á að í þeirri tillögu komi fram ríkur vilji af hálfu ráðuneytisins til þess að eiga náið samráð við sveitarfélögin um gerð náttúruminjaskrár. Ef verklag við gerð skrárinnar og hlutverk ráðgjafarnefndarinnar verður með líkum hætti og við gerð landsskipulagsstefnu er það álit sambandsins að sveitarfélögin eigi að geta unað nokkuð vel við þessa skipan. Sambandið leggur þó til þá breytingu á 1. mgr. 16. gr. að við hana bætist nýr málslíður er hljóðar svo: „*Kostnaður við störf ráðgjafarnefndar greiðist úr ríkissjóði.*“

Þess þarf þó eftir sem áður að gæta að beint og tímanlegt samráð verði haft við einstakar sveitarstjórnir um tillögur sem varða þeirra stjórn-sýsluumdæmi, sbr. 3. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga. Er í því sambandi ástæða til að áréttta að



Það er sveitarstjórnin, en ekki náttúruverndarnefnd, sem fer með fyrirvar fyrir sitt sveitarfélag.

**Um IV. kafla.** Kaflinn fjallar um almannarétt, útivist og umgengni. Einkum eru gerðar athugasemdir við 28. og 29. gr. en margar greinar í kaflanum eru lítið eða ekkert breyttar og hafa flestar reglur gildandi laga um almannarétt reynst ágætlega að því er best er vitað.

Vel fer á því að í náttúruverndarlögum sé kveðið á um meðferð elds á víðavangi enda er það allnokkurt og vaxandi vandamál. Einnig mætti þó taka skýrar á gróðureldum í lögum um brunavarnir, en í 22. gr. þeirra laga kemur fram svohljóðandi varúðarregla: „*Fara skal þannig með eld, eldfim efni og önnur hættuleg efni að sem allra minnst hættu sé á því að eldsvoði eða tjón af völdum mengunar geti af því hlotist.*“

Efnislega er 28. gr. frumvarpsins byggð á 5. gr. laga nr. 61/1992 um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Í skýringum við greinina kemur fram að síðari setningin í fyrstu málsgrein er nýmæli, en þar er krafist varúðar af ferðamönnum í meðferð elds og eldunartækja. Að áliti sambandsins er nauðsynlegt að skerpa á orðalagi í greininni, með hliðsjón af ákvæðum laga um brunavarnir, svo hún nái markmiðum sínum þegar á hana reynir, eða að bæta inn heimild til þess að setja reglugerð á grundvelli hennar. Meðal annars er ástæða til að orða skýrar í greininni hvert á að tilkynna ef einhver verður elds var á víðavangi, sbr. 2. mgr. Virðist hreinlegast að kveða á um skyldu til þess að tilkynna 112 um slíka atburði, eða nota orðalag 21. gr. laga um brunavarnir („...tafarlaust kveðja til slökkvilið eða aðra tiltæka hjálp“) frekar en t.d. að láta eingöngu landeiganda, sem í einhverjum tilvikum kann jafnvel að vera valdur að því að eldur kviknar, vita um slíkt atvik.

Í 3. mgr. 28. gr. er ástæða til að taka skýrt fram að kostnaður við slökkvistarf og aðrar varnaraðgerðir til að takmarka útbreiðslu elds og draga úr tjóni er hluti af því tjóni sem verður vegna gróðurelda. Ella fellur sá kostnaður á viðkomandi sveitarfélag, sbr. 3. mgr. 21. gr. laga um brunavarnir. Spurning er líka hvort orðin „þannig að sagnæmt sé“ þrengi bótaábyrgðina svo mikið að hún verði aðeins talin gilda um brot sem framin eru af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Bent skal á að í 16. gr. laga um varnir hafs og stranda, nr. 33/2004, er ákvæði sem hafa má hliðsjón af um ábyrgð tjónvalds og einnig skyldu hans til þess að bregðast strax við og koma í veg fyrir frekara tjón.

Í 29. gr. frv. er Umhverfisstofnun falið vald til að knýja á um að ólögmetar hindranir, sem varna umferðarrétti almennings, séu fjarlægðar. Einkum mun vera átt við girðingar og skilti sem banna umferð án þess að lögmetar ástæður réttlæti slíkt. Sambandið bendir á að ákvæðið kann í einhverjum tilvikum að skarast við valdheimildir byggingarfulltrúa samkvæmt lögum um mannvirki og er að lágmarki eðlilegt að kveða á um skyldu Umhverfisstofnunar til þess að hafa samráð við byggingarfulltrúa um meðferð mála á grundvelli þessarar greinar.

**Um V. kafla og bráðabirgðaákvæði.** Kaflinn fjallar um akstur utan vega og á vegslóðum. Nýmæli í 31. og 32. gr. eru einkum þau að kveðið er á um gerð kortagrunns og heimildir ráðherra til að takmarka umferð á tilteknum



vegslóðum, m.a. eftir árstímum. Tekið hefur verið tillit til ábendinga sambandsins um að veitt verði almenn undanþága frá banni m.a. vegna lagningar veitukerfa og sambærilegra framkvæmda.

Sambandið bendir á að ekki er tekið fram í greininni hvort samráð verði haft við sveitarstjórnir sem málið varðar um þessi stjórnvaldsfyrirmæli. Ástæða er til þess að áréttu að ákvarðanir um hvaða leiðir er heimilt að fara og bann við umferð eru ótvírætt skipulagsmál og er því óhjákvæmilegt að ákvarðanir um öll vafamál sem kunna að koma upp við gerð kortagrunns verði bornar undir hlutaðeigandi sveitarstjórnir. Hið sama á við um allar staðbundnar ákvarðanir ráðherra sem teknar eru samkvæmt 4. mgr. 2. gr.

Einnig hljóta sveitarfélögin eða samtök þeirra að þurfa að eiga aðkomu að starfshópi um greiningu vegslóða á láglandi og tillögugerð um það á hverjum þeirra verði heimilt að aka vélknúnum ökutækjum, samanber bráðabirgðaákvæði við frumvarpið. Hafa ber í huga að skipulagsvaldið er eftir sem áður hjá sveitarfélögunum og mega þær lagabreytingar sem hér eru til skoðunar ekki leiða til meira inngrips af hálfu ríkisins í það vald en almannahagsmunir á landsvísu útheimta.

Einnig skal bent á að vafamál er hvort ákvæði 4. mgr. 32. gr., um bann við dreifingu vegakorta með rangar upplýsingar um heimila vegslóða, nái til stafrænna kortagrunna fyrir GPS-tæki og álíka búnað. Væri væntanlega ástæða til að hnykkja á því atriði í greininni.

**Um VI. kafla.** Kaflinn fjallar um náttúruminjaskrá, sem ráðherra gefur út á fimm ára fresti. Eins og áður segir leggur sambandið til að náttúruminjaskráin, eða að lágmarki B-hluti hennar sem felur í sér framkvæmdaáætlun til fimm ára, verði lögð fyrir Alþingi til umfjöllunar, líkt og nú gildir um náttúruverndaráætlun. Það að framkvæmdaáætlunin fái þinglega meðferð er að álit sambandsins til þess fallið að tryggja að málefnaleg umræða fari fram á hinum pólitíska vettvangi um þá stefnu sem fram kemur í áætluninni, eins og gildir lögum samkvæmt um flestar áætlanir ríkisins sem gilda eiga til langs tíma.

Kaflinn er mögulega of ítarlegur og mætti skoða að útfæra ákvæði hans nánar í reglugerð frekar en að kveða svo nákvæmlega í lögum á um einstök framkvæmdaratriði. Eflaust má deila um ýmis atriði í kaflanum, svo sem um skilvirkni þeirrar verkaskiptingar milli Náttúrufræðistofnunar, Umhverfisstofnunar og ráðuneytisins sem fram kemur í kaflanum.

Í 34. gr. er fjallað um endurskoðun náttúruminjaskrár. Þar nægir ekki að kveða á um að Náttúrufræðistofnun leiti eftir ábendingum frá sveitarstjórn, því að álit sambandsins er nauðsynlegt að í ferlinu sé höfð hliðsjón af aðalskipulagi sveitarfélaga um umfang og staðsetningu náttúruminja í hverju sveitarfélagi, til að tryggja samræmi í opinberum áætlunum. Einnig verði kveðið á um að stofnunin skuli hafa samráð við sveitarstjórn áður en hún gerir tillögu um að bæta nýjum svæðum á náttúruminjaskrá, með hliðsjón af 3. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í 37. gr. er ákvæði sem hlýtur að verða mjög umdeilt, um heimild ráðherra til að banna tímabundið, að hámarki í allt að sjö ár án þess að auglýsing um



fríðlýsingu eða fríðun hafi verið birt, framkvæmdir eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja sem teknar eru á framkvæmdaáætlun, þ.e. B-hluta náttúruminjaskrár. Ákvæðið er nýmæli sem hlýtur að vekja miklar spurningar og skarast þessi heimild m.a. við skipulagsvald sveitarfélaga. Að lágmarki er nauðsynlegt að kveða á um skyldu ráðherra til að eiga samráð við sveitarstjórn (ekki bara náttúruverndarnefnd) áður en slíkri heimild er beitt en á þessu stigi telur sambandið rétt að mótmæla umræddu ákvæði og leggja til að það falli brott. Ákvæðið er mjög ólíkt sambærilegri heimild til skyndifriðunar í 20. gr. laga um menningarminjar, en samkvæmt þeim lögum gildir ákvörðun um skyndifriðun að hámarki í sex vikur. Hlýtur að þurfa að rökstyðja mjög vel umrædda frumvarpstíllögu en að álitu sambandsins er gildistími þessa bráðabirgðabanns alltof langur.

**Um VII. kafla.** Kaflinn fjallar um fríðlýsingu svæða. Í 3. mgr. 39. gr. er nýmæli sem kveður á um að ráðherra sé heimilt að semja við landeiganda eða umhverfisverndarsamtök um að þessir aðilar taki þátt í umönnun svæðis og annist þar aðgerðir gegn þóknun. Með hliðsjón af ákvæðum frv. um aukið hlutverk náttúruverndarnefnda virðist ástæða til að láta þessa heimild einnig ná til sveitarfélaga. Sama athugasemd á einnig við um 61. gr. frv. Einnig bendir sambandið á að orðið „umönnun“ er e.t.v. ekki nógu lýsandi og væri mögulega betra að tala um „varðveislu“ svæðis.

Í 40. gr. er kveðið á um efni auglýsingar um fríðlýsingu, sem svarar til 60. gr. gildandi laga. Að álitu sambandsins er frumvarpsákvæðið mun óljósara en gildandi lagaákvæði og er mikilvægt að löggin séu skýr um það hvaða lágmarkskröfur eru gerðar til auglýsingar um fríðlýsingu. Má í því sambandi benda á að komið hefur í ljós við gerð rammaáætlunar að afar misjafnt er hvort í fríðlýsingarskilmálum er kveðið á um heimild eða bann við orkuvinnslu innan fríðlýstra svæða. Einnig er mikilvægt að lagastoð sé skýr um heimildir til þess að leyfa eða takmarka nýtingu, svo sem veiði, innan fríðlýstra svæða.

**Um VIII. kafla.** Kaflinn fjallar um flokka fríðlýstra svæða. Að álitu sambandsins má setja spurningarmerki við þann mikla fjölda flokka fríðlýstra og verndaðra svæða sem fram kemur í frumvarpinu, en þeir eru þessir:

Náttúruvé, 45. gr.

Óbyggð víðerni, 46. gr.

Þjóðgarðar, 47. gr.

Náttúruvætti, 48. gr.

Friðlönd, 49. gr.

Landslagsverndarsvæði, 50. gr.

Náttúruminjar í hafi, 51. gr.

Fólkvangar, 52. gr.

Friðlýst vatna- og jarðhitasvæði, 54-55. gr.

Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðmyndana, 57. gr.



Við þetta geta líklega bæst enn fleiri flokkar verndarsvæða, á grundvelli annarra laga. Í þessu sambandi er m.a. vert að staldra við orðalag 3. gr. frv., sem fjallar um verndarmarkmið fyrir jarðminjar, landslag, og víðerni. Einkum virðist ástæða til að spyrja, m.t.t. ákvæða skipulagslaga um hverfisvernd, hvort nokkur ástæða sé til þess að fjalla í náttúruverndarlögum um jarðmyndanir sem eru einstakar eða fágætar á svæðisvísu, heldur miða frekar við að friðunarákvæði um slík svæði komi fram í skipulagsáætlunum sveitarfélaga á grundvelli ákvæða um hverfisvernd. Jafnframt má efast um ágæti þess að búa til nýjan verndarflokk Óbyggðra víðerna, í stað þess að stofna þjóðgarða á slíkum svæðum.

Að auki er rík ástæða til þess að kalla eftir afstöðu umhverfisráðherra og löggjafans til þess hvort ekki sé orðið tímabært að móta heildarsýn um það hve stóran hluta landsins sé ástæða til að skilgreina sem verndarsvæði á grundvelli náttúruverndarlaga, og að verndarsvæðum verði forgangsraðað þannig að fjármagni sé varið til friðunaraðgerða í samræmi við verndargildi svæða og þörf fyrir verndaraðgerðir. Um það vísar sambandið til umsagnar sinnar um tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun, sem lögð var fram á 136. löggjafarþingi:

*„Í skýringum við þingsályktunartillöguna kemur fram að 96 svæði hafa verið friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga eða sérlaga um náttúruvernd. Samanlagt flatarmál þessara svæða er um 19.500 ferkílómetrar eða nærri 20% af flatarmáli landsins. Í þingsályktunartillögunni er lagt til að unnið verði að friðlýsingu 13 nýrra landsvæða. Sambandið telur enga ástæðu til að efast um sérstöðu þeirra svæða sem um ræðir. Ástæða virðist þó til að benda á að með fjölgun friðlýstra landsvæða hljóta þeir takmörkuðu fjármunir sem Umhverfisstofnun hefur til ráðstöfunar til náttúruverndar að dreifast á enn fleiri staði en áður. Á sama tíma blasir við að margar helstu náttúruverlur landsins búa þegar við of mikið álag af völdum ferðamanna. Þar má nefna staði á borð við Geysissvæðið, Dyrhólaey og Dimmuborgir.*

*Þessi staða virðist kalla á að stjórnvöld sem fara með náttúruvernd taki afstöðu til forgangsröðunar fjármuna og verkefna en margt virðist benda til þess að betri árangur geti náðst ef unnið er að verndun færri landsvæða í einu á hverjum tíma. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld tryggi að fjármagn sem varið er til náttúruverndar sé í samræmi við þá stefnu sem Alþingi samþykkir með afgreiðslu náttúruverndaráætlunar.“*

**Um IX. kafla.** Kaflinn fjallar um friðlýsingu vatna- og jarðhitasvæða. Í 55. gr. frv. er kveðið á um heimild ráðherra til að friðlýsa heilu vatnakerfin, að undanskildum svæðum sem falla í nýtingarflokk rammaáætlunar. Að áliti sambandsins er einnig eðlilegt að undantekning verði gerð varðandi svæði sem falla í biðflokk rammaáætlunar, enda er ástæða þess að svæði falla í þann flokk almennt sú að eftir er að rannsaka bæði nýtingarmöguleika og verndargildi slíkra svæða. Að áliti sambandsins er varhugavert að auka flækjustig umhverfislöggjafar enn frekar með því að setja ákvæði í náttúruverndarlög um svæði á rammaáætlun þegar fyrir er sérstök löggjöf um lagalega stöðu þeirra virkjunarkosta sem þar falla undir.





Ákvæði kaflans eru að öðru leyti góð viðbót við friðlýsingarákvæði gildandi náttúruverndarlaga og ættu að gagnast vel við útfærslu friðlýsingar svæða sem falla í verndarflokk rammaáætlunar.

**Um X. kafla.** Kaflinn fjallar um vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda. Sambandið gerir verulegar athugasemdir við 57. gr. frv., sem fjallar um sérstök verndarsvæði. Frumvarpsákvæðið er samhljóða frumvarpi sem lagt var fram á 140. löggjafarþingi en hlaut þá ekki brautargengi.

Að áliti sambandsins eru 57. gr. og einnig 12. tl. 97. gr., sem kveður á um breytingar á skipulagslögum, til þess fallnar að flækja stjórnýslu á sviði skipulagsmála og tefja afgreiðslu mála langt umfram það sem nokkra nauðsyn ber til. Sérstaklega skal bent á að með því aukna stjórnýsluhlutverki sem Náttúrufræðistofnun er ætlað skv. 3. gr. er horfið frá þeirri stefnumótun sem Alþingi samþykkti fyrir tæpum áratug, að skilgreina Náttúrufræðistofnun sem rannsóknastofnun og láta Umhverfisstofnun eftir hlutverk stjórnýslustofnunar á sviði náttúruverndar. Sú breyting hafði þann megintilgang að einfalda stjórnýslu á sviði umhverfismála og hefur eftir því sem best er vitað ríkt ágæt sátt um þá verkaskiptingu sem komið var á milli þessara stofnana.

Í greininni er m.a. lagt til að fjölga verndarflokkum. Sá flokkur sem er nýmæli er birkiskógar og leifar þeirra. Af hálfu sambandsins er lýst efasemdum um nauðsyn þessa og skal bent á að nú stendur yfir endurskoðun skógræktarlaga. Virðist eðlilegra að kveðið sé á um stöðu birkiskóga í þeim lögum.

Gildissvið greinarinnar er einnig útvíkkað með því að leggja til lægri stærðarmörk fyrir votlendi. Í stað svæða sem eru þrír hektarar eða stærri er lagt til að votlendissvæði sem eru stærri en einn hektari verði skilgreind sem sérstök verndarsvæði. Við þetta fjölgar „sérstökum verndarsvæðum“ mikið og má ætla að þessi breyting auki verkefni sveitarfélaga á sviði skipulagsmála og tefji t.d. fyrir skipulagsvinnu. Einnig hlýtur þó sú spurning að vakna hvort verndargildi svo lítilla votlendissvæða orki ekki verulega tvímælis.

Að einhverju leyti má fallast á það sem sagt er í skýringum við greinina, að virkni greinarinnar hafi verið minni en ætlunin var vegna þess hve hún er óskýr. Ekki verður hins vegar séð að á það sé lögð áhersla í frumvarpinu að gera greinina skýrari því ekki hefur verið brugðist við ábendingum sambandsins um nauðsyn þess að afmarka í c-lið 1. mgr. hvaða fossar njóti verndar. Án slíkrar afmörkunar er í raun óhjákvæmilegt að skýra ákvæðið vítt. Mjög má þó draga í efa að verndargildi hinna smæstu fossa sé slíkt að þörf sé á sérstakri vernd þeirra. Skýringar við frumvarpið og þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eru ekki til þess fallnar að varpa neinu ljósi á þetta grundvallaratriði. Verður ekki hjá því komist að gagnrýna þá framsetningu málsins harðlega enda var lögð á það mikil áhersla í fyrri umsögn sambandsins að bæta þyrfti úr þessu atriði í frumvarpinu.

Sambandið bendir sérstaklega á að í 3. mgr. 57. gr. er kveðið mun fastar að orði en í 37. gr. gildandi laga um réttaráhrif greinarinnar og skerðingu á nýtingarmöguleikum þeirra svæða sem falla undir ákvæðið. Þannig segir afdráttarlaust að „Óheimilt er að raska vistkerfum og jarðmyndunum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að



aðrir kostir séu ekki fyrir hendi.“ Ljóst er því að greinin skerðir nýtingarmöguleika landeigenda verulega auk þess að þrengja að skipulagsvaldi sveitarfélaga.

Sambandið andmælir áformum sem fram koma í 3. mgr. 57. gr. um að sveitarstjórnir skuli ávallt afla umsagna Náttúrufræðistofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt til framkvæmda. Verður að ætla að afstaða þessara aðila liggi einatt fyrir á fyrri stigum máls, s.s. í tengslum við gerð skipulagsáætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Ákvæðið er því aðallega til þess fallið að tefja fyrirhugaðar framkvæmdir og ætti að álit sambandsins að veita sveitarfélögum svigrúm til þess að meta hvort þörf er á slíkum umsögnum.

Ákvæði 5. mgr. 57. gr. um rökstuðning fyrir ákvörðun um að heimila framkvæmd á frekar heima í reglugerð um framkvæmdaleyfi og virðist ekki sérstök þörf á að breyta náttúruverndarlögum til að ákveða slíkt verklag.

Sambandið leggur einnig áherslu á að í 97. gr. og ákvæði til bráðabirgða verði hugað að því frá hvaða tíma sveitarstjórnir skuli vera bundnar af ákvæðum laganna um sérstök verndarsvæði og náttúruminjaskrá, í ljósi þess að fyrsta náttúruminjaskrá á ekki að liggja fyrir fyrr en 1. janúar 2015. Má gera ráð fyrir að skrá yfir sérstök verndarsvæði skv. 7. mgr. 57. gr. verði hluti af náttúruminjaskrá. Loks leggur sambandið áherslu á að sveitarfélögin verði ekki fyrir nýjum kostnaði á grundvelli ákvæðisins og þannig verði t.d. skýrt kveðið á um að aðgangur sveitarfélaga að skrá skv. 7. mgr. 57. gr. verði án endurgjalds.

Í 2. mgr. 61. gr. er ákvæði um að ráðherra sé heimilt að semja við landeiganda eða umhverfisverndarsamtök um að þessir aðilar taki þátt í umönnun (eða varðveislu) svæðis og annist þar aðgerðir gegn þóknun. Með hliðsjón af ákvæðum frv. um aukið hlutverk náttúruverndarnefnda virðist ástæða til að láta þessa heimild einnig ná til sveitarfélaga.

**Um XI. kafla.** Kaflinn fjallar um framandi tegundir lífvera. Ekki eru gerðar athugasemdir við ákvæði kaflans.

**Um XII. kafla.** Kaflinn fjallar um skipulagsgerð, framkvæmdir og fleira. Ýmsar spurningar vakna við lestur kaflans, sem inniheldur allmörg nýmæli, m.a. um skilin milli náttúruverndarlaga, skipulagslaga og eftir atvikum annarra laga.

Í 68. gr. er kveðið á um að leita beri umsagna Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana. Einnig er ákvæði um umsagnarbeiðnir vegna deiliskipulags á náttúruverndarsvæðum og við álit á mati á umhverfisáhrifum. Sambandið telur ríka ástæðu til að kveða á um að umsagnaraðilar hafi almennt 30 daga frest til að veita umsagnir samkvæmt ákvæðinu. Í því sambandi vísast til nýlegs bréfs frá Umhverfisstofnun til Akureyrarkaupstaðar þar sem fram kemur að stofnunin áskilji sér allt að 120 daga til að veita umsögn um deiliskipulagsáætlanir. Ekki er hægt að ætlast til þess að sveitarstjórnir bíði svo lengi eftir lögbundnum umsögnum. Sama athugasemd á einnig við um 97. gr., þar sem á nokkrum stöðum eru lagðar til breytingar á öðrum lögum þar sem vísað er til skyldu til að afla umsagna Náttúrufræðistofnunar, Umhverfisstofnunar og



náttúruverndarnefnda. Þá skal einnig áréttað að eins og bent er á í almennum athugasemdum í upphafi umsagnar þessarar, getur sú staða verið uppi að skipulagsnefnd og náttúruverndarnefnd sé ein og sama nefndin í einhverjum sveitarfélögum.

Hafa ber í huga varðandi 70. gr., sem fjallar um að ræktun skuli falla sem best að svipmóti lands, að landeigandi þarf iðulega ekki að sækja um sérstakt leyfi skipulagsyfirvalda til þess að hefja ræktun. Umorða þarf ákvæðið m.t.t. þessa.

Ákvæði um skilti, sbr. 72. gr., er einnig að finna í vegalögum og drögum að skipulagsreglugerð. Ástæða er til þess að koma betra skikki á gerð og staðsetningu auglýsingaskilta, sem geta hæglega verið til lýta og ber að leggja áherslu á að leyfi séu veitt af viðkomandi sveitarfélagi og landeiganda áður en auglýsingaskiltum er komið fyrir. Óvíst er hins vegar hvort 72. gr., sem kveður á um almennt bann við auglýsingum meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis, að frátöldum „látlausum auglýsingum sem heimilar eru samkvæmt öðrum lögum,“ muni ná markmiðum sínum. Er í því sambandi bent á að auglýsingar geta verið af ýmsum toga, allt frá veggmyndum til auglýsingaborða og skreyttra heyrúlla, og eru þær eðli máls samkvæmt misjafnlega truflandi fyrir vegfarendur og aðra.

Í 73. gr. er ákvæði um eignir í hirðuleysi, t.d. skip, bíla og aðra lausafjármuni, og frágang á eyðijörðum. Ákvæðið skarast við ýmis önnur lög, svo sem mannvirkjalög, girðingalög og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sérstaklega gerir sambandið fyrirvara við 3. mgr. 73. gr., um frumkvæðisskyldu sveitarstjórna gagnvart eyðibýlum. Ef ákvæðinu er ætlað að gilda afturvirktt getur það orðið mjög íþyngjandi gagnvart sveitarfélögum enda eru eyðibýli fjölmörg á landinu öllu. Verður að lágmarki að tryggja sveitarfélögum lögveðsrétt í landi og mannvirkjum til að tryggja að sveitarfélögin verði ekki fyrir auknum útgjöldum vegna ákvæðisins. Þá skal bent á að ólíklegt er að Umhverfisstofnun hafi endilega meiri burði en einstök sveitarfélög til að framkvæma úrbætur af þessum toga þótt vel mætti hugsa sér að ríkið geti veitt sveitarfélögum styrki til að ráðast í hreinsunarverkefni.

**Um XIII. kafla.** Kaflinn fjallar um vöktun og eftirlit. Einkum virðist 76. gr. um sérstakt eftirlit með framkvæmdum þurfa nánari útfærslu og bendir sambandið á að ekkert kemur fram um hvers konar framkvæmdir eða á hvaða svæðum ákvæðinu er ætlað að gilda. Einnig er óljóst að hvaða leyti greinin skarast við eftirlit sveitarfélaga og annarra stofnana með leyfisskyldum framkvæmdum. Til bóta væri að upplýsa nánar í skýringum við greinina í hvaða tilvikum sambærilegu ákvæði í 7. gr. gildandi náttúruverndarlaga hefur verið beitt.

Í 77. gr. er kveðið á um mögulegt framsal Umhverfisstofnunar á eftirlitsverkefnum til náttúrustofa, náttúruverndarnefnda, einstaklinga eða lögaðila varðandi eftirlit í óbyggðum, samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð. Sambandið gerir ekki athugasemd við ákvæðið að öðru leyti en því að ástæða væri til þess að gera sérstaklega ráð fyrir því að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga eða einstök sveitarfélög geti verið samningsaðilar ef það þykir henta. Jafnframt er þó vakin athygli á því að fram kemur í skýringum við



greinina að engir samningar hafi verið gerðir á grundvelli sambærilegrar heimildar í gildandi lögum.

**Um XIV. kafla.** Í kaflanum, sem fjallar um umsjón og eftirlit með náttúruverndarsvæðum, er kveðið nánar á um landvörslu o.fl. Nýmæli er m.a. ákvæði 80. gr. um umdæmislandverði og landverði, og 81. gr. um umsýsluáætlun fyrir friðlýst svæði.

Sambandið leggur til breytta orðaröð í 3. mgr. 81. gr., þannig að 1. másl. hljóði svo: „Umsýsluáætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, viðkomandi sveitarstjórnir, Náttúrufræðistofnun og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og aðra sem hagsmuna eiga að gæta.“

Ákvæði 83. gr. um rekstur fólkvanga er efnislega samhljóða 56. og 57. gr. gildandi laga og er ekki gerð athugasemd við orðalag greinarinnar.

Að álit sambandsins væri ástæða til að skoða hvort kveða megi skýrar að orði um valdheimildir landvarða og tilkynningarskyldu þeirra en gert er í 84. gr. Í því sambandi bendir sambandið á að gera ætti skýran greinarmun í ákvæðinu á hlutverki og skyldum landvarða (þ.m.t. væntanlega umdæmislandvarða) og annarra starfsmanna náttúruverndarsvæða.

Á sama hátt mætti í upptalningu í 1. mgr. 85. gr. bæta inn orðunum „valdheimildir starfsmanna“, sem ættu væntanlega í meginatriðum að vera þær sömu og gildir um landverði skv. 84. gr., ef Umhverfisstofnun felur öðrum að annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða.

**Um XV. kafla.** Kaflinn fjallar um þvingunarúrræði og viðurlög. Ákvæði hans eru frekar almennt orðuð um það hvaða brot gegn lögnum geti leitt til aðgerða af hálfu Umhverfisstofnunar og sömuleiðis eru ákvæðin að álit sambandsins of vítt orðuð um valdheimildir Umhverfisstofnunar. Hins vegar skal tekið fram að athugasemdir sambandsins við kaflann lúta frekar að því að útfærsla hans virðist mjög ófullkomin, frekar en andstöðu við það að setja í lög skýrari valdheimildir, t.d. með því að auka valdheimildir landvarða.

Til skýringa má benda á að óljóst virðist hvort athafnaleysi sveitarstjórnar gagnvart ákvæði 3. mgr. 73. gr., um hreinsunarstarf á eyðibýlum, geti leitt til beitingar dagsekta af hálfu Umhverfisstofnunar gagnvart sveitarstjórn. Væri heppilegra að orða ákvæðið skýrar, þannig að ljóst sé að heimildin beinist ekki að stjórnvöldum heldur eingöngu einstaklingum og lögaðilum sem ekki hafa brugðist við löglegum fyrirmælum stjórnvalda.

Með vísan til athugasemda við ákvæði XIII. kafla verður að telja að ekki sé nægilega skýrt orðalag í 88. gr. um að Umhverfisstofnun geti stöðvað fólk og farartæki til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna um umferð. Skýrt þarf að vera að lögregla, landverðir og starfsmenn annarra sem fara með sömu valdheimildir og landverðir hafi þessa heimild. Einnig setur sambandið mikinn fyrirvara við orðalag 88. gr., um heimildir Umhverfisstofnunar til að stöðva framkvæmdir. Hér virðist vera mikil skörun við valdheimildir byggingar- og skipulagsfulltrúa sveitarfélaga og virðist frekar koma til álita að landverðir verði tilkynningarskyldir til þessara embættismanna sveitarfélaga



og geti í samráði við þá gripið til bráðabirgðaráðstafana til þess að stöðva ólögættar framkvæmdir.

**Um XVI. kafla.** Kaflinn inniheldur ýmis ákvæði, m.a. um málskot, gjalddöku, Náttúruverndarsjóð og reglugerðarheimild.

Athygli vekur að ekki er gert ráð fyrir því í 92. gr. að ágreiningur um ákvarðair ráðherra um tímabundið bann við framkvæmdum skv. 37. gr., án þess að auglýsing um friðlýsingu eða friðun hafi verið birt, sæti málskoti. Virðist gert ráð fyrir að slíkar ákvarðanir, sem geta verið mjög íþyngjandi fyrir landeiganda og eftir atvikum framkvæmdaraðila, verði aðeins bornar undir dómstóla. Að áliti sambandsins er engin ástæða til þess að undanskilja ráðherra eftirliti sjálfstæðra og óháðra úrskurðarnefnda.

Í 93. gr. er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar eða rekstraraðila náttúruverndarsvæðis til að innheimta aðgangseyri ef hætta er á spjöllum af völdum ferðamanna. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað sér stefnu um slíka innheimtu en bendir hins vegar á að Umhverfisstofnun fær lögum samkvæmt ákveðna hlutdeild í gistináttagjaldi. Ef ákvæðið verður að lögum hlýtur það að kalla á endurmat á lögum um gistináttagjald.

Í 94. gr. vantar ákvæði um að kostnaður við rekstur Náttúruverndarsjóðs greiðist úr ríkissjóði. Skýrt þarf að vera að sambandið beri ekki kostnað af tilnefningu fulltrúa síns í stjórn sjóðsins.

Í 95. gr. er almenn heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð. Ástæða væri til að orða ákvæðið skýrar um tilgang reglugerðarinnar, sem er til viðbótar við fjölmörg reglugerðaákvæði í einstökum greinum frumvarpsins.

Í 7. tl. 97. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, sem einkum lúta að leyfisveitingum til efnistöku. Sambandið er sammála því að ákvæði um efnistöku verði eftirleidis ekki í náttúruverndarlögum heldur í skipulagslögum en tryggja þarf að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á reglugerð um framkvæmdaleyfi til að endurspegla fyrirhugaða lagabreytingu.

#### Lokaorð

Fulltrúar sambandsins óska eftir því að eiga sem fyrst fund með sérfræðingum ráðuneytisins til þess að gera nánari grein fyrir þeim ábendingum sem fram koma í umsögn þessari og ræða mögulegar breytingar á frumvarpinu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs