



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1

150 Reykjavík

Reykjavík 25. sept. 2012

### **Efni: Umsögn um drög að frumvarpi um náttúruvernd, dags. 3. september 2012**

Með bréfi sem barst 6. september sl. óskaði ráðuneytið eftir umsögn um ofangreind frumvarpsdrög (tilv.: UMH12080026/0012). Umsögn þessi er sameiginleg frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Landssambandi íslenskra útvegsmanna og eru nefnd í einu orði samtökin.

Frumvarpið er ásamt greinargerð 107 bls. og spannar 97 greinar og að auki nokkur ákvæði til bráðabirgða. Það er sagt byggja á skýrslu nefndar sem kölluð var „*Náttúruvernd. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*“. Engin leið er til þess að unnt sé að gefa tæmandi umsög um þetta viðamikla mál. Gagnrýniverð er að málið er allt unnið af mjög þröngum hópi sérfræðinga og pólitískra fulltrúa. Engin tilraun var gerð til að skapa víðtæka sátt um nýja löggjöf um náttúruvernd.

Helsta athugasemd samtakanna við frumvarpsdrögin er að æskilegt er að svipuð vinnubrögð verði viðhöfð um friðanir og friðlýsingar eins og eiga að gilda um vernd og nýtingu náttúrusvæða, sbr. lög nr. 48/2011. Æskilegt er að áfram verði gerð áætlun um náttúruvernd sem njóti stuðnings Alþingis og að undirbúningur hennar verði í svipuðu ferli og gildir um s.k. rammaáætlun. Þannig má tryggja víðtæka samstöðu um málaflokkinn. Það vekur til dæmis athygli að hvorki er í skýrslu nefndarinnar né í greinargerð með frumvarpsdrögunum fjallað um núverandi ferli friðlýsinga og umfjöllun Alþingis um náttúruverndaráætlun. Samtökin telja að með breyttum vinnubrögðum við undirbúning þess sem áður hét náttúruverndaráætlun og aðkomu hagsmunaaðila s.s. atvinnulífs, sveitarfélaga, landeigenda og annarra megi vinna bót á ágöllum áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi og tryggja um leið víðtækan stuðning við meginsjónarmið um náttúruvernd. Á sama tíma verði einnig tryggt að íslensk þjóð sem um aldir alda hefur byggt afkomu sína á nýtingu náttúrunnar geti gert það áfram með sjálfbærni að leiðarljósi þar sem tekið er mið af umhverfi, samfélagi og efnahag til skemmri og lengri tíma.

Samtökin leggja því til að umhverfis- og auðlindaráðuneytið láti semja ný drög að frumvarpi þar sem ofangreind sjónarmið verði höfð að leiðarljósi.

Samtökin benda á að frumvarpsdrögin eru afar óskýr og þótt í athugasemdum komi fram umfjöllun í löngu máli til útskýringa þá er ljóst að mikil réttaróvissa mun fylgja verði þessi drög að lögum. Fjöldmörg matsatriði koma til álita og engin leið að átta sig á því hvert innihald er í raun í fjöldmörgum greinum



frumvarpsins. Lagt er til að frumvarpið verði einfaldað verulega áður en það verður lagt fram á Alþingi og þess freistað að taka á aðalatriðum málsins en önnur látin bíða. Nauðsynlegt er að allur almenningur geti skilið inntak og ákvæði laga um náttúruvernd en þau séu ekki svipuð huliðsskikkju sérfræðihugtaka og umfjöllunar sem fáir skilja og eru síst líkleg til að auka veg málaflokksins.

Samtökin hafa engin tók á að fjalla um allar greinar frumvarpsins heldur verður hér lögð áhersla á nokkur mikilvæg atriði.

### Um einstök atriði frumvarpsins

Lagt er til að markmiðsgreinum sem eru þrjár í frumvarpsdrögunum verði fækkað í eina og að þar verði að finna óbreytt markmið í núverandi náttúruverndarlögum þar sem segir: „*Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.*“

Lagt er til að 7. – 9. gr. falli brott. Um áhrif ákvarðana á umhverfi og náttúru er þegar fjallað í lögum um umhverfismat áætlana, lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum og í fleiri lagabálkum sem tengjast þessum. Öll þessi lög eru fyllilega nægileg til að upplýst sé um umhverfisáhrif og hvernig við þeim skuli brugðist. Ákvæðin í frumvarpsdrögunum geta einungis orðið til þess að flækja mál, gera framkvæmd annarra laga óskýrari og aukið réttaróvissu.

Lagt er til að 14. gr. falli brott. Ekkert kemur fram um hver skuli vera tilgangur þess að skipa landinu upp í náttúruverndarumdæmi.

Lagt er til að fulltrúar atvinnulífs eigi fulltrúa í ráðgjafanefnd náttúruminjaskrár, sbr. 1. mgr. 16. gr., og að hún verði skipuð 10 fulltrúum og bætast þar við þrír fulltrúar Samtaka atvinnulífsins til jafns við fulltrúa sveitarfélaganna. Einnig er lagt til að Samtök atvinnulífsins skipi einn fulltrúa í fagråd náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 16. gr., og að þar eigi sæti níu fulltrúar.

Í 20. gr. er bent á að hjólreiðamenn geta einnig fylgt reiðstígum.

Lagt er til að tillaga um breytingar á náttúruminjaskrá, sbr. VI. kafla, verði lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu svipað og nú gildir um náttúruverndaráætlun að loknu umsagnarferli sbr. 36. gr. Þar verði gerð grein fyrir þeim atriðum sem um er fjallað í 35. gr. og einnig fjallað um áhrif á sjálfbæra þróun m.t.t. samfélags, efnahags og umhverfis. Nauðsynlegt er að sem fyrst verði gefin út heildstæð náttúruminjaskrá og að tillögur um breytingar á henni fjalli um tengsl við þegar friðlýst svæði, tegundir, búsvæði eða vistkerfi þannig að unnt sé að átta sig á því hverju tillaga um nýjar friðlýsingar bæti í raun við það sem þegar hefur verið friðlýst. Lagt er til að umsagnarfrestur vegna breytinga á náttúruminjaskrá verði að lágmarki 12 vikur.

Í 2. mgr. 37. gr. er að finna ákvæði sem heimilar ráðherra að banna í allt að sjö ár framkvæmdir eða nýtingu hafi ráðherra ákveðið að taka svæði á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár að tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands. Með þessu er ráðherra falið vald sem er langt umfram það sem eðlilegt getur talist og stangast á við skipulagsvald sveitarfélaga auk þess það samræmist engan veginn því ferli



sem gert er ráð fyrir í lögum um umhverfismat áætlana og um mat á umhverfisáhrifum. Lagt er til að þetta ákvæði falli niður.

Í 3. og 4. mgr. 37. gr. (sbr. einnig 2. mgr. 57. gr. draganna) er lagt til að notað verði sama orðalag og nú er að finna í 37. gr. laga um náttúruvernd. Í greinargerð er rætt um að greinin í núverandi lögum hafi ekki haft mikil áhrif en þeir sem til þekkja segja þvert á móti að áhrifin hafi verið mikil.

Samtökin telja flokkun friðlýstra svæða sbr. VIII. kafla frumvarpsdraganna vera jákvæða og gera að svo stöddu ekki athugasemdir við VII. kafla þess.

Lagt er til að 54. gr. frumvarpsdraganna falli niður. Tæmandi umfjöllun um svæði sem falla undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og áhrif áætlunarinnar er að finna þar. Alveg ástæðulaust er að taka upp sérstaka friðun þessara svæða í lögum um náttúruvernd sem einungis verður til þess að flækja mál og skapa óvissu um réttaráhrif.

Lagt er til að 55. gr. frumvarpsdraganna falli brott. Ekki er ástæða til að veita heimild til að friðlýsa svæði sem falla undir s.k. biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Það er nauðsynlegt að halda alveg aðskildum þessum lögum um náttúruvernd og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Nauðsynlegt er að fossar verði skilgreindir nánar í 57. gr. sem og hverir og heitar uppsprettur. Með því er efni frumvarpsdraganna afmarkað betur en nú er og komið í veg fyrir óvissu sem ekki getur verið til góðs.

Samtökin hafa miklar efasemdir um að Náttúrufræðistofnun geti verið umsagnaraðili um framkvæmdaleyfi, sbr. 57. gr. Bent er á að hagsmunir stofnunarinnar vegna rannsókna og síðan umsagnar um leyfisveitingar geta skarast. Lagt er til að stofnuninni verði veittur skammur frestur til umsagna t.d. tvær vikur en að öðrum kosti teljist stofnunin ekki hafa athugasemdir fram að færa.

Lagt er til að Samtök atvinnulífsins tilnefni einn fulltrúa í sérfræðinganefnd skv. 4. mgr. 63. gr. Lagt er til að umsagnarfrestur nefndarinnar skv. 3. mgr. 63. gr. og 4. mgr. 64. gr. verði fjórar vikur. Hafi umsögn ekki borist teljist nefndin ekki hafa athugasemdir fram að færa. Samtökin leggja til að í skilgreiningu á framandi lífveru í 5. gr. verði miðað við ártalið 1900 í stað ársins 1750. Hvorki hreindýr né kartöflur teljist þannig framandi lífverur á Íslandi.

Samtökin leggja til að XII. kafla frumvarpsdraganna falli brott enda um efnisatriði kaflans fjallað á fullnægjandi hátt í öðrum lögum. Þetta á þó ekki við 71. gr. sem auðvelt er að finna annan stað í drögum.

Lagt er til að 76. gr. falli brott eða að öðrum kosti að skýrt verði nákvæmlega hvaða framkvæmdir geti fallið undir ákvæðið og þá í hverju hið sérstaka eftirlit geti falist.

Lagt er til að ákvæði 80. gr. um náttúruverndarumdæmi og umdæmislandverði falli brott enda með öllu óljóst hvert hlutverk þeirra skuli vera.



Lagt er til að í 80. gr. skilgreini ráðherra námsefni sem landverðir skulu kunna skil á. Það geti síðan verið hlutverk fræðslustofnana og annarra sem annast starfsmenntun að bjóða upp á námskeið og próf sem uppfylla þær kröfur gerðar eru. Það er óeðlilegt að Umhverfisstofnun annist þetta.

Lagt er til að unnt verði að fela öðrum en Umhverfisstofnun einnig rekstur þjóðgarða sbr. 85. gr. Þar skuli þó vera þjóðgarðsráð.

Lagt er til að meginregla 86. gr. verði sú að Umhverfisstofnun reki ekki sjálf gestastofur. Bent er á að starfsemin getur verið starfsleyfisskyld og að það er óeðlilegt að megineftirlitsaðili með umhverfi og mengun sé einnig farinn að annast umfangsmikinn rekstur í umboði stjórnvalda.

Lagt er til að 94. gr. falli brott. Vilji Alþingi leggja fé til þessa málaflokks er unnt að leggja fram fé á fjárlögum en ekki verður séð hvers vegna stofna þurfi sérstakan sjóð til að annast það fé.

Í 3. tl. 97. gr. bætist við að hafi umsögn ekki borist innan tveggja vikna teljist stofnanirnar ekki hafa athugasemdir fram að færa.

Í 8. tl. 97. falli brott tilvísun í B- og C- hluta náttúruminjaskrár enda óþarfi að fjalla sérstaklega um þætti sem kannski munu verða friðlýstir síðar.

Lagt er til að 12. tl. 97. gr. falli brott. Ekki verður séð að neitt knýi á um breytingar á skipulagslögum þótt ný lög um náttúruvernd verði samþykkt. Aðkoma allra er tryggð að skipulagsáætlunum.

Lagt er til að umsagnarfrestur Náttúrufræðistofnunar í 97. gr. 13. tl. b. verði tvær vikur að hámarki.

Lagt er til að í 14. tl. a. iii. í 97. gr. verði einungis fjallað um náttúruminjar á A-hluta náttúruminjaskrár en ekki það sem síðar kann að verða friðlýst.

### **Um málefni hafsins**

Í 4. gr. frumvarpsdraganna segir að löggin gildi ekki um og breyti í engu ákvæðum löggjafar um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lax- og silungsveiðilögum eða löggjafar um veiði nytjastofna sjávar. Með þessu ákvæði er tekið af skarið um að málefni fiskveiðistjórnunar falli ekki undir frumvarpsdrögin. Engu að síður fela frumvarpsdrögin í sér óskýrleika sem nauðsynlegt er að taka á, áður en frumvarp til laga um náttúruvernd verður lagt fyrir Alþingi.

Í athugasemdum með 4. gr. eru dregin fram tengsl frumvarps til náttúruverndarlaga við löggjöf um nýtingu og vernd fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins. Þar segir orðrétt: „Í hvítbók er bent á að afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart öðrum lögum sem fjalla um vernd lífríkis hafsins sé ekki alls kostar skýr og er þar mælt með því að þessi verndarþáttur verði styrktur í náttúruverndarlögum. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 125/2011 fer sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti með mál er varða rannsókn, verndun og stjórn á nýtingu fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar, og eftirlit með þessu, sbr. 1. og 2. tl.. A-liðar 7. gr. Undir umhverfisstjórnun heyrir hins vegar vernd vistkerfa, líffræðilegrar fjölbreytni og erfðaauðlinda. Ljóst er því að mikil skörun er milli verkefna þessara tveggja ráðuneyta sem varða lífríki hafsins. Í því



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

sambandi er sérstaklega ástæða til að nefna heimildir ráðherra samkvæmt 9. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands til að grípa til aðgerða til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geta talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna og varðveislu viðkvæmra hafsvæða.”

Ákvarðanir um vernd viðkvæmra hafsvæða hafa verið á forræði sjávarútvegsráðherra um árábil og með hliðsjón af 4. gr. frumvarpsdraganna, ætti þetta að koma skýrt fram, enda ekki verið að breyta gildissviði laga um stjórn fiskveiða með þessu frumvarpsdrögum. Því miður er verið að skapa óþarfa skörun á verkefnasviði ráðuneytanna og leggja samtökin áherslu á að frumvarpsdrögin verði lagfærð í samræmi við það og að orðalag 4. gr., 1. gr. 13. gr. og 51. gr. frumvarpsdraganna verði endurskoðað.

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir samráði umhverfis- og auðlindaráðherra og þess ráðherra sem fer með málefni er varða auðlindir hafsins og hafsbotsins um friðlýsingu í hafi ef friðlýsingin getur haft áhrif á nýtingu fiskstofna eða annarra lifandi auðlinda hafsins eða hafsbotsins., sbr. 1. mgr. 38. gr. og 1. mgr. 58. gr. Eins og bent hefur verið á að ofan, þá eiga ákvarðanir sem lúta að vernd viðkvæmra hafsvæða að vera á forræði atvinnuvegaráðherra, en ekki umhverfis- og auðlindaráðherra.

Bent er á að árangursríkt og gott samstarf hefur verið á milli samtakanna og stjórnvalda varðandi náttúruvernd og umgengni við fiskveiðiauðlindina. Varðandi samráð sem boðað er í frumvarpsdrögunum, þá kemur hvergi fram hvers eðlis samráðið skuli vera né hvaða réttaráhrif það skuli hafa. Komi til þess að undirbúa eigi ákvörðun um friðlýsingu í hafi, þá verður að tryggja aðkomu stofnana sjávarútvegs og þeirra hagsmunaaðila sem hlut eiga að máli, til að viðhalda og gæta að góðu samstarfi allra aðila.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

f.h. Samtaka iðnaðarins

f.h. Landssambands íslenskra útvegsmanna