

**Frumvarp til laga
um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999,
með síðari breytingum.**

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012)

1. gr.

Við 3. gr. laganna bætast fjórar nýjar skilgreiningar í stafrófsröð og breytist númer annarra töluliða í samræmi við það:

6. *Framandi lífverur*: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins.

7. *Innflutningur lifandi lífvera*: Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

8. *Líffræðileg fjölbreytni*: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

17. *Vegur*: Til vega samkvæmt lögum þessum teljast 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 ákvæði reglugerðar ráðherra samkvæmt 4. mgr. 17. gr.

2. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Akstur utan vega og á vegslóðum.

Bannað er að aka vélknúnum ökutækjum utan vega. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega utan þéttbýlis svo fremi sem jörð er frosin og augljóst að ekki er hætt á náttúruspjöllum. Heimilt er að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við vegkant ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysaþættu.

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa. Ráðherra skal, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, kveða í reglugerð á um undanþágur frá banni skv. 1. másl. 1. mgr., m.a. vegna starfa manna við landbúnað, landgræðslu og heftingu landbrots, landmælingar, línu- og vegalagnir, lagningu veitukerfa og rannsóknir, sem og um heimild Umhverfisstofnunar til að veita undanþágu vegna annarra sérstakra aðstæðna. Í þeim tilvikum sem heimild er til aksturs utan vega er ökumanni skylt að gæta sérstakrar varkárni og forðast að valda náttúruspjöllum. Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, takmarkað eða bannað akstur á jöklum og frosinni og snævi þakinni jörð þar sem hætt er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

Ólögmaður akstur utan vega varðar refsingu, sbr. 76. gr.

Ráðherra skal í reglugerð kveða á um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Gerð kortagrunnsins skal vera í höndum Landmælinga Íslands sem jafnframt annast uppfærslu hans í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Við mat á hvort tilteknir vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda uppblæstri eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig er heimilt að líta til þess að um greinilega eða varanlega vegslóða er að ræða eða þegar löng hefð er fyrir akstri á tilteknum vegslóðum. Ráðherra staðfestir kortagrunninn og skal útgáfa hans auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Heimilt er ráðherra að ákveða að

umferð á tilteknum vegslóðum skuli takmarka við tilteknar gerðir ökutækja, vissa tíma eða við akstur vegna ákveðinna starfa. Upplýsingar úr kortagrunninum skulu veittar án endurgjalds og skulu Landmælingar Íslands sjá til þess að þær séu aðgengilegar. Upplýsingar um vegslóða í kortagrunni fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

Eftir útgáfu kortagrunns skv. 4. mgr. skulu útgefendur vegakorta sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunninn. Ef á þessu verður misbrestur er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að útgefendur hætti dreifingu vegakorta sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum og að þeir innkalli þau frá öðrum dreifingaraðilum. Verði útgefendur ekki við áskorun stofnunarinnar innan tilskilins frests er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 73. gr.

Sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í friðlýsingum tiltekinna svæða ganga framur undanþágum frá banni við akstri utan vega samkvæmt ákvæði þessu.

3. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Sérstök vernd.

Eftirtalin náttúruyfyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis, jarðmyndana og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt:

- a. eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,
- b. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, 10.000 m² að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir 1.000 m² að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur,
- c. fossar og umhverfi þeirra í allt að 200 metra radíus frá fossbrún,
- d. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum,
- e. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, sem og leifar þeirra.

Oheimilt er að raska náttúruyfyrirbærum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingaleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, viðkomandi náttúruverndarnefndar og eftir atvikum annarra fagstofnana. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Afrit af útgæfni leyfi skal sent Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega gangi hún gegn áliti umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúruyfyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúruyfyrirbæri sem talin eru upp í 1. mgr. og veita aðgang að þeim í samræmi við reglur sem ráðherra setur.

4. gr.

71. gr. laganna orðast svo:

Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt lögum þessum. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af ráðherra

og birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins.

5. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1. mgr. 17. gr. er heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á greinilegum vegslóðum sem eru að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja, þar til kortagrunnur samkvæmt 4. mgr. 17. gr. fyrir viðkomandi landsvæði hefur verið gefinn út.

Starfshópur umhverfisráðherra sem vinnur, í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög, að greiningu vegslóða innan miðhálandislínunnar og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum, með eða án takmarkana, skal skila tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 1. janúar 2013. Umhverfisráðherra skal eigi síðar en 1. janúar 2013, í samvinnu við innanríkisráðherra, skipa starfshóp til að vinna að greiningu vegslóða á láglandi og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum með eða án takmarkana.

Kortagrunnur samkvæmt 4. mgr. 17. gr., með upplýsingum um vegi og vegslóða innan miðhálandislínunnar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum, skal liggja fyrir eigi síðar en 1. janúar 2014. Kortagrunnur með sams konar upplýsingum um vegi og vegslóða á láglandi skal liggja fyrir eigi síðar en 1. júlí 2016.

6. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Skipulagslög nr. 123/2010:*

a. Við 3. mgr. 12. gr. bætist eftirfarandi málslíður: Meðal annars skal gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminum, svæðum á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbærum sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd.

b. Á eftir 1. málsl. 4. mgr. 13. gr. bætist við nýr málslíður svohljóðandi: Jafnframt skal sveitarstjórn ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.

c. Á eftir orðunum „lög um mat á umhverfisáhrifum“ í 4. málsl. 5. mgr. 52. gr. bætast við orðin: eða lög um náttúruvernd.

d. Eftirtaldar breytingar verða á ákvæðum til bráðabirgða:

Á eftir 1. málsl. 1. ákvæðis til bráðabirgða bætist við nýr málslíður svohljóðandi: Við meðferð leyfisumsóknar skal sveitarstjórn tryggja að gætt sé ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.

2. *Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, með síðari breytingum:*

Eftirfarandi breytingar verða á 3. viðauka við löginn:

2. tölulíður, iii-liður (a) orðast svo: friðlýstra náttúruminja og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd, þar á meðal svæða á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbæra sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.

7. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur

Í nóvember 2009 skipaði umhverfísráðherra nefnd um endurskoðun laga um náttúruvernd, nr. 44/1999. Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar skyldi endurskoðunin ná til fjölmargra ákvæða laganna. Í nefndinni áttu sæti: Salvör Jónsdóttir, skipulagsfræðingur, formaður, Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor við Háskóla Íslands, Jón Gunnar Ottósson, forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands og til vara María Harðardóttir, líffræðingur hjá Náttúrufræðistofnun Íslands, Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar og til vara Sigrún Ágústsdóttir, sviðsstjóri hjá Umhverfisstofnun, og Katrín Theodórsdóttir hdl., fulltrúi frjálsra félagasamtaka. Hilmar J. Malmquist, líffræðingur, var einnig tilnefndur af hálfu frjálsra félagasamtaka og vann hann með nefndinni að gerð frumvarpsins. Starfsmenn nefndarinnar voru Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, lögfræðingur í umhverfísráðuneytinu og Sigurður Á. Þráinsson, líffræðingur í umhverfísráðuneytinu. Aagot V. Óskarsdóttir, lögfræðingur, var skipuð varamaður formanns í janúar 2010. Í nóvember 2010 tók Hafdís Gísladóttir, aðstoðarmaður umhverfísráðherra, við af Salvöru Jónsdóttur sem formaður í nefndinni og tók Trausti Baldursson, líffræðingur hjá Náttúrufræðistofnun Íslands, einnig við af Maríu Harðardóttur sem varamaður Jóns Gunnars Ottóssonar í september 2010. Nefndin skilaði ráðherra áfangaskýrslu í mars 2010 og lagði þar til að verkinu yrði skipt í tvo áfanga. Fyrst yrði unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna sem brýnast væri að bæta úr og síðan tæki við vinna við heildarendurskoðun laganna. Frumvarp það er hér liggur fyrir byggir á tillögum þessarar skipuðu nefndar og felur aðallega í sér breytingar á tveimur efnisatriðum náttúruverndarlaga, þ.e. ákvæðum um akstur utan vega (sbr. 17. gr.) og sérstaka vernd tiltekinnar jarðmyndana og vistkerfa (sbr. 37. gr.). Auk þess er lagt til að kveðið verði á um heimild fyrir Umhverfisstofnun til að taka gjald fyrir útgáfu leyfa samkvæmt náttúruverndarlögum.

II. Meginefni frumvarpsins og tilefni og nauðsyn lagasetningar

1. Akstur utan vega og akstur á vegslóðum.

Akstur utan vega hefur verið vaxandi vandamál á Íslandi. Landið er víða viðkvæmt fyrir ágangi og utanvegaakstur getur valdið skemmdum á náttúrunni sem sýnilegar eru árum eða áratugum saman. Í 17. gr. núgildandi náttúruverndarlaga er almenn regla um bann við akstri utan vega. Hugtakið vegur er ekki skilgreint sérstaklega í lögnum en í athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er um merkingu þess vísað til umferðarlaga. Samkvæmt umferðarlögum nr. 50/1987 telst vegur vera „[v]egur, gata, götuslóði, stígur, húsasund, brú, torg, bifreiðastæði eða þess háttar, sem notað er til almennrar umferðar“. Eðlilega byggja umferðarlög á víðri skilgreiningu hugtaksins vegur enda brýnt að gildissvið þeirra sé sem víðtækast. Slík skilgreining hentar hins vegar illa þegar fjallað er um náttúruvernd og heimildir til að aka utan hins almenna vegakerfis landsins og gerir það að verkum að erfitt er að afmarka það hvenær akstur, t.d. á ógreinilegum slóðum sem víða er að finna út um land, telst óheimill. Þetta hefur leitt til þess að í málum þar sem ákært hefur verið vegna utanvegaaksturs hefur ákæran sjaldnast leitt til sakfellingar. Það stafar einkum af því að allur vafi um það hvort slóðar sem eknir hafa verið geti talist vegir í skilningi náttúruverndarlaga er túlkaður sakborningi í hag í samræmi við túlkunarreglur refsiréttar. Hér er lagt til að hugtakið vegur verði skilgreint sérstaklega fyrir náttúruverndarlög og að ekki verði lengur byggt á skilgreiningu umferðarlaga. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast víða í löggjöf annarra ríkja, t.d. í norskum lögum.

Í maí 2010 gaf umhverfísráðuneytið út aðgerðaáætlun til að draga úr náttúruspjöllum af völdum utanvegaaksturs. Meðal aðgerða sem þar er mælt fyrir um er endurskoðun laga og reglna um slíkan akstur og bætt miðlun upplýsinga um leyfilegar akstursleiðir. Í 2. gr. frumvarps þessa

er lögð til ný grein sem komi í stað núgildandi 17. gr. náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Miðar hún annars vegar að því að skerpa reglur um slíkan akstur og jafnframt er í greininni fjallað um heimildir til aksturs á vegslóðum utan hins almenna vegakerfis landsins svo sem það er afmarkað í vegalögum. Þannig er í greininni fjallað um gerð kortagrunns yfir vegi og vegslóða þar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Gert er ráð fyrir að kortagrunnurinn verði gefinn út og birtur með formlegum hætti og að hann feli því í sér réttarheimild um það hvar leyfilegt er að aka vélknúnum ökutækjum. Með útgáfu slíks kortagrunns yrði eytt óvissu um akstursleiðir sem heimilt er að aka.

2. Vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 37. gr. laga um náttúruvernd um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa. Greinin, sem var nýmæli í náttúruverndarlögum nr. 44/1999, felur í sér almenna reglu um að forðast skuli eins og kostur er röskun þeirra jarðmyndana og vistkerfa sem þar er fjallað um. Var reglunni ætlað að hvetja til sérstakrar varkárni í umgengni við þessi náttúrufyrirbæri. Reynslan hefur sýnt að ekki hefur náðst sá árangur sem að var stefnt með 37. gr. Svo virðist sem greinin hafi ekki haft mikla þýðingu við útgáfu framkvæmdaleyfa og áhrif hennar á gerð skipulagsáætlana, ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og framkvæmd umhverfismats samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa einnig verið takmörkuð. Ómarkvisst orðalag og skortur á leiðbeiningum um beitingu greinarinnar kann að hafa haft áhrif á það hversu veik sú vernd hefur reynst sem 37. gr. var ætlað að veita. Frumvarpið miðar að því að bæta úr þessu og stuðla að því að betur verði vandað til málsmeðferðar stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúrufyrirbæri sem falla undir greinina. Auk breytinga á greininni sjálfri eru lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í þeim tilgangi að auka áhrif greinarinnar og styrkja þá vernd sem hún kveður á um.

Gert er ráð fyrir tveimur veigamiklum breytingum á verndarflokkum sem taldir eru upp í 1. mgr. 37. gr. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða, svo sem hallamýra, flóa, flæðimýra og rústamýra, og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Undanskildar umræddri stærðarafmörkun eru þó sjávarfitjar og leirur í ljósi smæðar slíkra svæða. Í öðru lagi er lagt til að nýr verndarflokkur bætist við greinina, þ.e. birkiskógar og leifar þeirra.

Votlendi og vatnalífríki eru viðurkennd sem sérstaklega mikilvæg vistkerfi á heimsvísu. Um verndun þeirra var stofnað til sérstaks alþjóðlegs sáttmála árið 1971 sem kenndur er við borgina Ramsar í Írak. Nú eru 159 ríki aðilar að samningnum. Hann öðlaðist gildi á Íslandi árið 1978. Ramsarsamningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf (The Convention on Wetlands of International Importance) var fyrsti alþjóðlegi sáttmálinn sem sérstaklega tók til verndunar sérstakra vistkerfa. Hér á landi eru aðeins þrjú svæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði (Mývatn-Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður) en þrjár til fimm tugir svæða á hverju hinna Norðurlandanna. Umhverfisráðherra hefur þó nýlega tilnefnt þrjú ný svæði á skrána, Guðlaugstungur, Eyjabakka og votlendissvæði á Hvanneyri. Verndun votlendis er talin forgangsmál í alþjóðlegri náttúruvernd bæði vegna líffræðilegs og umhverfislegs mikilvægis þess og vegna þess hve mjög hefur verið gengið á þessi svæði víðast hvar í heiminum.

Votlendi veita fjölbætta og mikilvæga vistkerfisþjónustu. Framleiðni lífræns efnis er oft mjög mikil í votlendi, þau eru einu heimkynni fjölmargra tegunda dýra og plantna, þar á meðal tegunda í útrýmingarhættu, og þau tempru vatnsrennsli og draga þannig bæði úr flóðum og þurrkum. Lífrænn jarðvegur votlendis og votlendisgróður bindur ýmsa þungmálma og sums staðar erlendis eru votlendi notuð til að hreinsa vatn af bæði ólífrænum eiturefnum og lífrænni mengun. Þau eru því mikilvæg við að viðhalda vatnsgæðum. Votlendi við sjó draga úr strandrofi og eru að auki lífrík búsvæði og heimkynni eða uppeldissvæði ýmissa lífvera sem maðurinn hefur sér til matar eða annarra nota. Mómýrar binda kolefni til langs tíma í lífrænum leifum og endurheimt votlendis

getur dregið úr koltvísýringismengun í andrúmsloftinu og hnattrænni hlýnun. Allmargar fuglategundir eru skilgreindar sem sérstakar íslenskar ábyrgðartegundir vegna þess að svo stór hluti heimsstofnsins eða evrópska stofnsins verpir á Íslandi. Flestar ábyrgðartegundirnar treysta á votlendi sem varpland og/eða til fæðuöflunar og raunar nýta um 90% allra íslenskra fuglategunda, fargesta og vetrargesta sér votlendi í einhverjum mæli. Sérstætt lífríki votlenda felur jafnframt í sér að þau skipta miklu máli fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni. Líklega hefur verið gengið meira á votlendi en nokkurt annað meginvistkerfi jarðar. Þannig er talið að aðeins sé eftir um þriðjungur af því votlendi sem var í Evrópu í byrjun 20. aldar. Aðeins örfá stór evrópsk vatnasvið eru eftir lítt snortin og ómiðluð. Þau votlendi sem gengið hefur verið mest á í Evrópu eru ár og flæðiengjar, næringarauðug ferskvatnsfen, sjávarfitjar og mómýrar. Rústamýrar eða flár eru á lista Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu yfir fágæt evrópsk búsvæði sem þarf að vernda. Evrópuþingið hefur lagt sérstaka áherslu á verndun votlendis og m.a. bent á menningarsögulegt og umhverfislegt gildi þess. Framræsla og röskun votlendis er víða bönnuð. Bandaríkin voru einna fyrst til að setja stranga löggjöf um verndun votlendis en frá áttunda áratug 20. aldar hefur alríkisstjórnin fylgt því sem kallað er „No Net Loss Strategy“, þ.e. að sé talið óhjákvæmilegt að raska eða eyðileggja votlendi verði að endurheimta eða búa til jafnstórt eða stærra svæði í staðinn.

Ekki hefur verið unnið heildaryfirlit um tap á votlendi hér á landi en talið er að a.m.k. 4.000 km² votlendis hafi verið ræstir fram. Á Suðurlandi milli Ölfusár og Markarfljóts, þar sem áður voru mestu votlendi á landinu, voru um 1990 aðeins eftir óröskuð um 3% af því votlendi sem þar var í byrjun 20. aldar. Talið er að um 10% votlendis séu eftir óröskuð í Borgarfjarðarsýslu (22 af 240 km²) en um 40% í Mýrasýslu.

Sérstök nefnd um endurheimt votlendis var skipuð af umhverfisráðherra árið 1996 og starfaði hún til 2006. Votlendisnefndin lagði til að mörkuð yrði skýr opinber stefna um verndun og endurheimt votlendis sem m.a. fæli það í sér að votlendi yrði ekki raskað nema brýna nauðsyn bæri til. Á vegum votlendisnefndar voru gefnar út leiðbeiningar um endurheimt votlendis og hvernig reikna skuli út flatarmál svæða sem raskast, t.d. við vegagerð.

Ástæða þess að lagt er til að stærðarmörk verndarsvæða samkvæmt 37. gr. náttúruverndarlaga séu færð niður er einkum sú að vernd sem miðast við 3 ha svæði nær einungis til um 60% óraskaðs votlendis en ef mörkin eru færð niður að 1 ha hækkar hlutfallið í um 95%. Mjög lítið er eftir af stórum óröskuðum votlendissvæðum en mun algengara að minni svæði hafi sloppið við röskun. Þau eru oft mikilvægur hluti af stærri heild, t.d. mýradrög og þurrir mórar í bland í hlíðum fjalla og dala. Það að svæðin séu minni dregur ekki úr þýðingu þeirra eða mikilvægi þeirrar þjónustu sem þau veita.

Nýmæli er að í e-lið er kveðið á um vernd birkiskóga og leifar þeirra. Með birkiskógum er hér átt við þá skóga sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga. Í umfjöllun um birkiskóga á Íslandi hér á eftir er fyrst og fremst stuðst við skýrslu um vernd og endurheimt birkiskóga á Íslandi sem unnin var að frumkvæði umhverfisráðherra árið 2007.

Birki er ein af fáum náttúrulegum trjategundum á Íslandi. Birkiskógar eru víða í Norður-Evrópu. Þeir hafa reynst lífsseigir í fjöllum og á heimskautasvæðum Skandinavíu og hafa haldið þar velli þrátt fyrir mikla hreindýrabeit og aðra nýtingu. Á Atlantshafseyjunum hafa birkiskógar hins vegar farið halloka eftir landnám manna. Í Færeyjum og á Hjaltlandi var þeim algerlega útrýmt en á öðrum eylöndum á svæðinu eru aðeins örlitlar leifar eftir, þær mestu á Íslandi. Birkiskógar teljast til lykilstærfa á Íslandi. Þeir veita margvíslega vistþjónustu, svo sem við miðlun vatns og næringarefna. Í norðlægum birkiskógum eru fáeinar aðrar trjategundir á stangli. Á Íslandi eru það reyniviður, blæösp, gulvíðir og loðvíðir sem vaxa með birkinu. Algengt er að runnalag af eini og lyngtegundum sé í botni birkiskóga. Í frjósömum jarðvegi eru byrkningar, grös og ýmsar tvíkímblaða jurtir ríkjandi í skógarbotninum en fléttur og mosar á rýrari svæðum. Birkiskógar í vexti binda kolefni úr andrúmslofti. Þar sem skógar breiðast út um skóglaut land með rýrum jarðvegi getur

heildarbinding kolefnis orðið bæði mikil og langvarandi ekki síst í jarðvegi. Birkiskógar geta dregið úr áföllum vegna náttúruhamfara, t.d. með því að binda eldfjallagjósku þannig að hún nái ekki að fjúka og valda skaða á gróðri, jarðvegi og mannvirkjum. Þá verja birkiskógar jarðveg fyrir rofi af völdum vatns, vinda og skriðuhlaupa enda varð hin mikla jarðvegseyðing, sem átt hefur sér stað hér á landi, í mörgum tilvikum í kjölfar eyðingar skóga og kjarrlendis. Fyrr á öldum var skógum m.a. eytt til að skapa beutiland og voru þeir einnig nýttir á ýmsan hátt, m.a. til viðarkolagerðar. Þá hafa loftslagsbreytingar, öskufall og vetrararbeit búpenings einnig haft áhrif hvað varðar eyðingu birkiskóga. Endurheimt birkiskóga hefur í för með sér endurreisn líffræðilegrar fjölbreytni og vistþjónustu skóganna, svo sem vatnsmiðlunar, frjósemi og kolefnisbindingar. Birkiskógar landsins eru meðal fjölsóttustu útivistarsvæða landsins og hafa um aldaðir veitt mönnum upplyftingu og innblástur. Birkigróin lönd eru eftirsóknarverð fyrir frístundabyggð og hafa orðið æ verðmætari fyrir landeigendur, ekki síst bændur sem vilja breyta búskaparháttum sínum.

Erfðabreytileiki er mikill í íslensku birki bæði innan og milli kvæma. Einnig virðist vera munur milli landshluta bæði hvað varðar aðlögun og aðra erfðafræðilega eiginleika. Íslenskt birki virðist yfirleitt hafa mikla aðlögunareiginleika. Besta leiðin til að vernda erfðalindir íslenska birkisins er að stuðla að náttúrulegri útbreiðslu þess og varðveita leifar gamalla birkiskóga og erfðafni þeirra.

Nú á dögum er birkiskógum einkum eytt eða raskað vegna mannvirkjagerðar, svo sem frístundabyggðar, og er sú eyðing/röskun mjög takmörkuð samanborið við það sem áður hefur gengið yfir skóga landsins. Þá hefur sauðfjárbreitun einnig í ýmsum tilvikum komið í veg fyrir útbreiðslu birkis.

Færa má rök fyrir því að fleiri flokka náttúruvirkjagerðar ætti að fella undir 37. gr., t.d. straumvötn og víðerni. Straumvötn eru sérstök og fjölbreytt gerð af votlendisvistkerfum, iðulega í nánnum tengslum við aðrar gerðir votlendis, svo sem stöðuvötn og mýrlendi hvers konar, og setja þau sterkan svip á náttúru landsins með tilheyrandi fossum og flúðum. Straumvötnin gegna jafnframt þýðingarmiklu vistfræðilegu þjónustuhlutverki og sjá m.a. um flutning efna milli þurrlendis- og sjávarvistkerfa. Lífríki straumvatna er gróskumikið og íslenskar ár fóstora fágætar fuglategundir og stóra og sterka stofna laxfiska miðað við önnur Evrópulönd. Það var niðurstaða nefndar þeirrar sem frumvarp þetta samdi að láta umfjöllun um vernd straumvatna bíða heildarendurskoðunar náttúruverndarlaga. Skýringin er einkum sú að þessi þáttur krefst mikils undirbúnings, m.a. vegna samspils við önnur lög, t.d. vatnalög, raforkulög og lög um lax- og silungsveiði sem og þá löggjöf sem nú er í undirbúningi til innleiðingar vatnatilskipunar ESB. Á sama hátt taldi nefndin að fresta bæri umfjöllun um vernd víðerna. Ástæða er þó til að undirstrika að víðerni teljast til fágætra og eftirsótttra náttúrugæða og að slíkum svæðum fer fækkandi á jörðinni vegna þéttingar byggðar og byggingar vega og annara mannvirkja. Náttúrufræðileg sérstaða Íslands felst m.a. í því að landið er strjálbýlt og stórir hlutar þess enn óbyggðir og óraskaðir. Samkvæmt nýlegri rannsókn sem fór fram á vegum Háskóla Íslands má ætla að um 15% af flatarmáli Íslands utan jökla teljist til ósnortinna víðerna eins og þau eru skilgreind í 6. tölul. 3. gr. laga um náttúruvernd. Brýnt er að standa vörð um þessa auðlind og gera henni viðhlítandi skil í náttúruverndarlögum.

III. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta hefur ekki gefið sérstakt tilefni til mats á því hvort það samrýmist stjórnarskrá þar sem um er að ræða breytingar á núgildandi ákvæðum náttúruverndarlaga. 37. gr. laganna og þær breytingar sem lagðar eru til á þeirri grein snerta helst eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sjónarmiðin sem búa að baki sérstakri vernd tiltekinna náttúruvirkjagerðar eru sjónarmið um náttúruvernd þar sem hagsmunir almennings og þar með heildarinnar eru höfð að leiðarljósi. Hin

sérstaka vernd getur hins vegar haft í för með sér almenna takmörkun á eignarréttindum landeiganda vegna hugsanlegra skertra möguleika hans til framkvæmda á eigin landi. Felur slík takmörkun hins vegar í sér almenna skerðingu sem eins og áður sagði grundvallast á ríkum almannahagsmunum.

Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru í samræmi við skuldbindingar sem Íslands hefur gengist undir með aðild að alþjóðlegum og evrópskum samningum, svo sem Ramsarsamningnum, Bernarsamningnum og samningnum um líffræðilega fjölbreytni frá 1993. Nánar er um þetta fjallað í kafla II í almennum athugasemdum við frumvarp þetta.

IV. Samráð

Nefnd sú sem skipuð var til að endurskoða lög um náttúruvernd sendi helstu hagsmunaaðilum bréf fyrri hluta ársins 2010 til að kynna starf nefndarinnar. Jafnframt var þessum aðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna endurskoðunarinnar og boðið að hafa samráð við nefndina. Í kjölfarið voru nokkrir samráðsfundir haldnir með þeim aðilum sem eftir því óskuðu. Eftir að nefndin lauk við gerð frumvarps þetta síðla árs 2010 óskaði umhverfisráðuneytið eftir umsögnum frá helstu hagsmunaaðilum og jafnframt frá öðrum ráðuneytum stjórnarráðsins. Frumvarpið var einnig kynnt á heimasíðu ráðuneytisins og var öllum veitt tækifæri til að gera við það athugasemdir. Í kjölfarið bárust ráðuneytinu umsagnir frá 18 þeirra aðila sem óskað hafði verið eftir umsögnum frá, auk fjölmargra umsagna frá einstaklingum, félögum og fleiri aðilum. Farið var yfir allar athugasemdir og umsagnir sem ráðuneytinu bárust og gerðar þær breytingar á frumvarpinu sem nauðsynlegar þóttu. Þær athugasemdir og umsagnir sem bárust lutu m.a. að orðskýringum, undantekningum frá akstri utan vega og gerð kortagrunns um vegi og vegslóða. Einnig lutu þær að skilgreiningum á náttúrufyrirbærum í 3. gr. frumvarpsins, meginreglunni um bann við framkvæmdum og umsagnarskyldunni. Voru nokkrar breytingar gerðar á frumvarpinu hvað þessi atriði varðar. Vegna innsendra athugasemda og umsagna sendi ráðuneytið viðkomandi aðilum greinargerð um framkomnar athugasemdir sem og þær breytingar sem ráðuneytið gerði á frumvarpinu í kjölfarið.

VI. Mat á áhrifum þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér

Þær breytingar sem lagðar eru til á 17. gr. laga um náttúruvernd hafa fyrst og fremst áhrif á réttindi og skyldur almennings en einnig eru lagðar þær skyldur á útgefendur vegakorta að sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunn Landmælinga, sbr. 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Með frumvarpinu eru þá þær auknu skyldur lagðar á Umhverfisstofnun að hafa ákveðið eftirlit með útgefendum vegakorta og munu Landmælingar bera ábyrgð á gerð og uppfærslu umrædds kortagrunns.

Breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga sem frumvarpið felur í sér hafa fyrst og fremst áhrif á réttindi landeiganda og möguleika til framkvæmda á svæðum sem falla undir vernd greinarinnar. Þá felur frumvarpið í sér að gerðar eru auknar kröfur til málsmeðferðar sveitarstjórna. Þrátt fyrir að lagt sé til að sækja þurfi í öllum tilvikum um leyfi fyrir framkvæmd sem hefur í för með sér röskun er ekki gert ráð fyrir sérstakri fjölgun umsókna í ljósi þess að í reynd hafa slíkar framkvæmdar í flestum tilvikum verið taldar leyfisskyldar. Um er að ræða þá breytingu að Náttúrufræðistofnun Íslands er hér umsagnaraðili í stað Umhverfisstofnunar og að auki skal eftir atvikum leita til annarra fagstofnana sem búa yfir sérþekkingu á viðkomandi náttúrufyrirbæri. Þá er lagt til að sú skylda verði lögð á leyfisveitanda að gera sérstaklega grein fyrir umræddum náttúrufyrirbærum í skipulagsáætlunum, sbr. 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Auk

umsagnarhlutverks Náttúrufræðistofnunar Íslands er lagt til í 4. mgr. 3. gr. að stofnunin haldi skrá yfir þau náttúrufræðistofnunar sem fram koma í 1. mgr. Samkvæmt b- og c-liðum 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur eru aðalverkefni stofnunarinnar m.a. þau að byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru og að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda. Í ljósi þessa eru nú þegar til staðar kortagrunnar yfir sum þeirra náttúrufræðistofna sem hér er um að ræða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að bætt verði við 3. gr. laga um náttúruvernd fjórum nýjum orðskýringum sem tengjast flestar þeim breytingum sem lagðar eru til á öðrum greinum laganna. Hugtakið *framandi lífverur* er ekki skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og er hér lagt til að úr því verði bætt. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum er hugtakið skilgreint svo að það taki til dýra- og plöntutegunda sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fínu landsins, svo og sveppa og örvera. Hér er gengið út frá svipaðri skilgreiningu sem miðast við dýr, plöntur, sveppi og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Með lífverum „sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins“ er átt við lífverur sem hér voru til staðar við landnám og lífverur sem síðan hafa borist til landsins af eigin rammleik og haslað sér völl í lífríki þess án íhlutunar manna. Skilgreiningin aðgreinir þannig lífverur sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins frá þeim sem menn hafa flutt inn til landsins í margvíslegum tilgangi en sá innflutningur hefur einkum átt sér stað frá miðri 20. öld. Aðgreiningin er ekki ótvíræð og áfram kann því að vera uppi óvissa um hvort tiltekin tegund hefur borist til landsins af eigin rammleik eða óviljandi með varningi eða á annan hátt. Sú merking orðsins „náttúrulegur“ sem hér er lögð til grundvallar hefur skírskotun til markmiðsákvæðis náttúruverndarlaga þar sem segir að lögini eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum (sbr. 2. mgr. 1. gr.). Hugtakið *innflutningur lífvera* er heldur ekki skilgreint í náttúruverndarlögum en brýnt er að bæta úr því vegna ákvæða 41. gr. laganna. Það sama á þá við um hugtakið *líffræðilega fjölbreytni*, en við skýringu þess hugtaks í greininni er byggt á skilgreiningu sammingsins um líffræðilega fjölbreytni og er þar átt við breytileika meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra sem og fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Lögð er til ný skilgreining hugtaksins *vegur* og er hún tvíþætt. Annars vegar vísar hún til flokkunar vegalaga á vegum landsins, en samkvæmt þeim skiptist vegakerfið í þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, einkavegi og almenna stíga. Gert er ráð fyrir að hugtakið *vegur* í frumvarpi þessu nái yfir þrjá fyrstnefndu flokkana. Hins vegar nær hugtakið til vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar umhverfisráðherra samkvæmt 4. mgr. 17. gr., sbr. 2. gr. frumvarpsins. Nánar er fjallað um kortagrunninn í athugasemdum við 2. gr.

Um 2. gr.

Lagt er til að sú meginregla haldist óbreytt í 1. mgr. 17. gr. náttúruverndarlaga að akstur vélknúinna ökutækja utan vega sé bannaður. Þó er áfram gert ráð fyrir að heimilt sé að aka slíkum tækjum á jöklum og á snævi þakinni jörð utan þéttbýlis svo fremi sem jörð er frosin og augljóst að slíkt valdi ekki náttúruspjöllum. Með orðalaginu „augljóst“ er sérstök áhersla á það lögð að um er að ræða þrönga undantekningu á meginreglunni um bann við akstri utan vega. Hér þarf þá að huga að því að

enda þótt snjóþekja sé yfir kann jörð að vera ófrosin undir og við þær aðstæður getur akstur valdið náttúruspjöllum. Sérákvæði um akstur utan vega í þéttbýli er í 5. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987. Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er tekið fram að heimilt sé að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við vegkant ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysaþættu. Ákvæðið er nýmæli þó svo að hingað til hafi verið talið að þetta væri heimilt.

Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um undanþágur frá meginreglunni um bann við akstri utan vega og felur hún í sér nokkrar breytingar frá núgildandi lögum. Meðal annars er nú sett skýrt ákvæði um heimild til aksturs utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa ef nauðsyn krefur. Áfram er gert ráð fyrir að ráðherra kveði í reglugerð á um aðrar undanþágur, svo sem nú er, vegna ýmissa mikilvægra starfa út um landið og einnig um heimild Umhverfisstofnunar til að veita undanþágur vegna annarra sérstakra aðstæðna. Lögð er áhersla á að slíkar heimildir ber að túlka þröngt og beita af varúð. Nefna má sem dæmi að tiltekin framkvæmd sem leyfi hefur fengist fyrir getur kallað á að slík undanþága verði veitt, t.d. ef ekki liggja að framkvæmdastaðnum vegir eða vegslóðar sem heimilt er að aka á. Meta verður hverju sinni hvort aðstæður séu slíkar að þær réttlæti undanþágu. Lagt er til að kveðið verði á um sérstaka aðgæsluskyldu ökumanna sem heimild hafa til að aka utan vega og að þeir forðist að valda náttúruspjöllum. Óbreytt er ákvæði um heimild ráðherra til að takmarka eða banna akstur á jökklum og á snjó þar sem hættu er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

3. mgr. greinarinnar er óbreytt frá gildandi lögum og er þar áréttað að ólögmatgur akstur utan vega varði refsingu, sbr. 76. gr. laganna.

Lagt er til að tvær nýjar málsgreinar bætist við 17. gr. náttúruverndarlaga. Í þeirri fyrri, 4. mgr., er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja reglugerð um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Þegar er hafin vinna á vegum umhverfisráðuneytisins í samstarfi við viðkomandi sveitarfélög við að greina vegslóða á miðhálandinu og kortleggja þá. Í greininni eru tilgreind þau sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar mat á því hvort vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn og einnig sjónarmið sem heimilt er að líta til í þessu sambandi. Með því orðalagi að akstur á vegslóðum sé ekki líklegur til að valda að öðru leyti náttúruspjöllum er m.a. verið að vísa til sjónrænna þátta við matið, þ.e. að tilteknir vegslóðar geta falið í sér mikil lýti á landinu. Lagt er til að Landmælingar Íslands annist gerð kortagrunnsins og uppfærslu hans og beri ábyrgð á því að grunnurinn sé aðgengilegur. Einnig er lagt til að upplýsingar verði veittar úr grunninum án endurgjalds. Þetta er þýðingarmikið til að tryggja að upplýsingar um heimilar akstursleiðir séu öllum aðgengilegar. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglur um uppfærsluna, þar með talið hversu títt grunnurinn skuli uppfærður. Útgáfu kortagrunnsins og þar með gildistöku hans skal auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda og á það einnig við um uppfærðar útgáfur hans. Grunnurinn verður réttarheimild um heimilar akstursleiðir um landið og jafnframt verður ljóst að óheimilt er að aka vélknúnum ökutækjum á slóðum sem ekki eru sýndir í grunninum. Lagt er til að ráðherra verði heimilt að takmarka umferð um vegslóða sem skráðir eru í kortagrunninn í samræmi við ástand þeirra. Vegslóðar úti um land falla almennt utan flokkunarkerfis vegalaga og því gilda ákvæði þeirra laga um ábyrgð á viðhaldi vega ekki um þá. Í samræmi við þetta er áréttað í lokamálslið 4. mgr. að upplýsingar um vegslóða í kortagrunni feli ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiði ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra. Í þessu sambandi er rétt að benda á að samkvæmt þjóðminjalögum nr. 107/2001 teljast vegir sem eru eldri en 100 ára til fornleifa og njóta þ.a.l. verndar sem felur m.a. í sér að ekki má spilla þeim né breyta nema með leyfi Fornleifaverndar ríkisins.

Ljóst er að á útgefnum vegakortum hafa stundum verið sýndir vegslóðar sem illa þola akstur vélknúinna ökutækja vegna hættu á náttúruspjöllum. Er því lagt til í 5. mgr. að útgefendum vegakorta verði eftir útgáfu kortagrunns, sbr. 4. mgr., gert skylt að sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við grunninn. Einnig er kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar til að grípa til ráðstafana ef útgefendur sinna ekki þessari skyldu og gefa út, birta og dreifa

kortum sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum um landið.

Í 6. mgr. er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í friðlýsingum tiltekinna svæða gangi framur undanþágum frá banni við akstri utan vega samkvæmt 2. gr. 2. gr. frumvarpsins. Samkvæmt 60. gr. náttúruverndarlaga skal í friðlýsingu m.a. kveðið á um umferð og umferðarrétt almennings og er því ljóst að slík ákvæði friðlýsinga geta takmarkað frekar rétt almennings til að fara um á vélknúnum ökutækjum.

Um 3. gr.

Hér eru lagðar til allnokkrar breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga sem miða að því að gera greinina skilvirkari og tryggja vandaða málsmeðferð stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúruyfyrirbæri sem falla undir greinina.

Á 1. mgr. greinarinnar eru gerðar tvenns konar breytingar. Í fyrsta lagi er markmið verndar samkvæmt greininni sett fram með skýrum hætti, þ.e. hún skal tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis, jarðmyndana og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt. Skýrara markmið ætti að stuðla að markvissari beitingu greinarinnar og veita vísbendingu um þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við mat á því hvort heimila skuli framkvæmdir sem fela í sér röskun þeirra náttúruyfyrirbæra sem greinin tekur til.

Í öðru lagi er nánar afmarkað hvaða náttúruyfyrirbæri falla undir greinina.

Í a-lið er nú áréttað að átt sé við jarðmyndanir sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar, þ.e. jarðmyndanir sem jökull hefur ekki gengið yfir. Samkvæmt venjulegri merkingu hugtakanna eldvörp, gervigígar og eldhraun í íslenskri jarðfræði ná þau yfir alla gíga, hraun og hvers kyns hraunmyndanir, þar á meðal hraunhella, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar. Þessi náttúruyfyrirbæri eru frábrugðin flestum öðrum gerðum jarðlaga að því leyti að þau eru nýmyndaðar berggrunnur með upprunalegt yfirborð. Yfirborðið er afar viðkvæmt fyrir raski og er allt rask óafturkræft. Verndargildi hrauna lækkar við rask og veðrun og því hafa yngri hraun almennt hærra verndargildi en eldri hraun. Sögulegt samhengi og þekking á myndun hraunanna eykur mikilvægi þeirra og því hafa eldvörp, gervigígar og eldhraun mynduð á sögulegum tíma alla jafna meira verndargildi en eldri myndanir. Oft einkennast þau af sérstæðu gróður- og dýralífi. Jarðvegur er þar lítt þróaður og heldur illa vatni og mosa- og fléttutegundir eru ráðandi í gróðri. Vistgerðir þessara jarðmyndana eru því afar sérstæðar og eykur það gildi þeirra. Eldhraun sem alfarið er sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd. Ákvæðið útlakar þó ekki að aðrir eiginleikar, svo sem jarðsögulegir eiginleikar eða eiginleikar þess gróðurs sem vex á svæðinu, hafi sérstakt verndargildi.

Í b-lið er fjallað í einu lagi um votlendi og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Þetta á þó ekki við um sjávarfitjur og leirur en gert er ráð fyrir að þessi votlendissvæði njóti verndar óháð stærð. Þetta er í samræmi við gildandi rétt, sbr. e-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga. Nánar er fjallað um þessa breytingu í almennum athugasemdum hér að framan.

Ákvæði c-liðar um fossa er afmarkað nánar með því að verndin tekur nú einnig til umhverfis fossins í allt að 200 metra radíus frá fossbrún.

Í d-lið er fjallað um hvergi og heitar uppsprettur og nær ákvæðið nú einnig til lífríkis og ummyndana sem tengjast þeim. Margvíslegar heitar uppsprettur hafa um aldir verið taldar meðal helstu náttúruundra Íslands. Við nýtingu jarðvarma á lághitasvæðum á síðustu áratugum hafa mörg hverasvæði látið á sjá og uppi eru hugmyndir um nýtingu nánast allra háhitasvæða landsins,

um 20 talsins. Einhver nýting eða skerðing, t.d. vegna rannsókna, hefur þegar átt sér stað á um helmingi þeirra. Mikilvægt er að koma í veg fyrir að hverum og laugum á lág- og háhitasvæðum verði spillt frekar en brýn nauðsyn krefur og að sérstök aðgát verði höfð komi til nýtingar. Hyggja þarf sérstaklega að varðveislu heitra uppspretta á háhitasvæðum þar sem orkuvinnsla fer fram og tryggja að þessi náttúrufrýrbæri fái að njóta sín. Á síðustu tveimur áratugum hafa rannsóknir leitt í ljós að fjölmargar tegundir hitakærra örvera lifa á lág- og háhitasvæðum landsins og hafa hér á landi fundist tegundir sem hvergi annars staðar er að finna. Hér er lagt til að orðalagi verði breytt svo vernd greinarinnar nái til hvera og heitra uppspretta ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum. Ekki er hér gert ráð fyrir að verndin verði takmörkuð við svæði af ákveðinni lágmarksstærð. Nýmæli er að í e-lið er kveðið á um vernd birkiskóga og leifa þeirra. Nánar er fjallað um þetta atriði í almennum athugasemdum hér að framan.

Í 2. mgr. er kveðið afdráttarlausar en nú er á um það hvað vernd samkvæmt 1. mgr. felir í sér. Mælt er fyrir um bann við röskun þeirra náttúrufrýrbæra sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til. Lagt er til að allar framkvæmdir sem fela í sér slíka röskun verði háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð, svo tryggt sé að tekið sé til rækilegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags og eftir atvikum fagstofnana á viðkomandi sviði, áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda við útgáfu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa, sbr. 2. mgr. 37. gr. Rökin fyrir þeirri breytingu sem lögð er hér til, þ.e. að leita beri umsagnar Náttúrufræðistofnunar í stað Umhverfisstofnunar, eru í meginatriðum þau að Náttúrufræðistofnun hefur það hlutverk að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands og býr yfir gagnasafni með heimildum um íslenska náttúru. Verður að telja að sérþekking stofnunarinnar á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins sem og gagnasafn hennar muni gagnast vel við veitingu umsagna um eðli tiltekinna svæða, einkennum þeirra og verndargildi. Ástæða er til að benda á að Náttúrufræðistofnun hefur margvísleg umsagnarhlutverk skv. gildandi lögum með vísun til þeirrar sérfræðiþekkingar og gagnasafna sem hún býr yfir og varða náttúrufráfar landsins. Er eðlilegt að fela rannsóknar- og ráðgjafarstofnunum umsagnarhlutverk og rétt að hafa í huga að umsagnir eru töluvert annars eðlis en leyfisveitingar og ýmsar aðrar ákvarðanir sem stjórnvísingstofnanir taka, m.a. í tengslum við eftirlitshlutverk sitt. Nýmæli er að leita beri eftir atvikum eftir umsögnum fagstofnana, en vegna þeirrar skyldu ber leyfisveitanda að meta það hverju sinni hvort eðli fyrirhugaðrar framkvæmdar kalli á frekari sérfræðiþekkingu, en sem dæmi gætu rök mælt með því að óska umsagnar Skógræktar ríkisins vegna fyrirhugaðrar röskunar á birkiskógum og leifum þeirra. Þegar tekin er ákvörðun um hvort leyfa eigi framkvæmd sem felur í sér röskun náttúrufrýrbæra sem njóta verndar 37. gr. verður að vega saman mikilvægi þess að vernda þau annars vegar og þá hagsmunum sem kalla á að framkvæmd sé leyfð hins vegar. Með orðalaginu „brýn nauðsyn“ er lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Ætlast er til þess að við matið verði höfð hliðsjón af markmiðunum í 1. mgr. og þeim sjónarmiðum sem tilgreind eru í ákvæðinu, þ.e. mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Gert er ráð fyrir að leyfisveitandi verði að rökstyðja sérstaklega ákvörðun um að veita leyfi ef hún fer í bága við álit umsagnaraðila, sbr. 3. mgr. Miðar þetta að því að tryggja vandaða málsmeðferð. Í rökstuðningi fyrir slíku leyfi væri eðlilegt að gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu, fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Í 3. mgr. er einnig mælt fyrir um heimild til að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufrýrbæri sem verða fyrir röskun.

Nýmæli er ákvæði í 4. mgr. um að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrá yfir náttúrufyrirbæri samkvæmt 1. mgr. Nú þegar eru til staðar hjá stofnuninni kortagrunnar yfir sum þeirra en slíkar kortaupplýsingar ættu að gagnast t.d. sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að innheimta gjald fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt náttúruverndarlögum. Í 2. gr. frumvarpsins er sem dæmi gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti í sérstökum tilvikum veitt undanþágu frá banni við akstri utan vega. Heimildin til gjaldtöku nær auk þessa til annarra ákvæða náttúruverndarlaga þar sem kveðið er á um leyfi sem Umhverfisstofnun veitir, sbr. 26. gr., 38. gr., 40. gr. og 4. mgr. 49. gr. Leyfisgjald skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda og má ekki vera herra en sem nemur kostnaði við útgáfu leyfisins.

Um 5. gr.

Ljóst er að vinna við gerð kortagrunns sem fjallað er um í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins mun taka talsverðan tíma. Því er lagt til að kveðið verði í bráðabirgðaákvæði á um heimild til aksturs á vegslóðum sem uppfylla tiltekin skilyrði þangað til kortagrunnur fyrir viðkomandi landssvæði, þ.e. miðhálandið eða láglandi, verður gefinn út. Þessir vegslóðar verða að vera greinilegir og að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja. Með þessu er ljóst að óheimilt er að mynda nýja slóða út um landið og aka ógreinilega slóða sem ekki eru almennt ætlaðir til aksturs vélknúinna ökutækja. Settir eru tímafrestir vegna vinnu við kortagrunninn, annars vegar er kveðið á um frest fyrir starfshópa til að skila tillögum sínum til ráðherra og hins vegar um fresti til að ljúka gerð beggja áfanga kortagrunnsins sjálfs, þ.e. um vegi og vegslóða innan miðhálandislínunnar annars vegar og á láglandi hins vegar.

Um 6. gr.

Í 7. gr. eru lagðar til nokkrar breytingar á öðrum lögum sem tengjast beint þeim breytingum á ákvæðum náttúruverndarlaga sem frumvarpið felur í sér. Í tengslum við breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga eru lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í því skyni að tryggja að hugað verði að vernd náttúrufyrirbæra sem falla undir greinina mun fyrir í ferli skipulags og framkvæmda en greinin sjálf getur tryggt.

1. tölul. Skipulagslög nr. 123/2010.

Ný skipulagslög tóku gildi 1. janúar 2011. Samkvæmt b-lið 1. gr. þeirra er þeim m.a. ætlað að tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Markmið þetta er ekki ítarlega útfært í lögnum sjálfum en í 45. gr. þeirra er gert ráð fyrir að ákvæði laganna verði útfærð í skipulagsreglugerð. Þær breytingar sem hér eru lagðar til á skipulagslögum miða að því að tryggja með afdráttarlausum hætti að við gerð skipulagsáætlana verði tekin afstaða til náttúrufyrirbæra sem falla undir vernd 37. gr. og þess hvort hægt sé að forðast röskun þeirra.

Í 12. gr. skipulagslaga er m.a. fjallað um gerð skipulagsáætlana. Í 3. mgr. greinarinnar segir að í skipulagsáætlun skuli m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. Hér er lagt til að við málgreinina verði bætt ákvæði sem kveði á um að gerð skuli grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminum, svæðum á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbærum sem njóta verndar 37. gr. Með þessu er reynt að stuðla að því að þegar í upphafi skipulagsvinnunnar verði tekin afstaða til verndarsvæða og mikilvægis þeirra. Samkvæmt 33. gr. náttúruverndarlaga

skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda um svæðis- og aðalskipulagsáætlanir. Umfjöllun þessara aðila myndi þá m.a. fela í sér athugun á því hvort ofangreindri skyldu hefði verið fullnægt. Að því er varðar náttúrufyrirbæri sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. væri eðlilegt að stuðst yrði við skrá Náttúrufræðistofnunar Íslands, sbr. 4. mgr. tillögunnar í 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. gr. frumvarps þessa er lagt til að framkvæmdir sem fela í sér röskun náttúrufyrirbæra sem falla undir greinina verði ávallt háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi. Um framkvæmdaleyfi er fjallað í 13. gr. skipulagslaga. Til að stuðla að framfylgd framangreinds ákvæðis er lagt til að í 13. gr. skipulagslaga verði áréttað að sveitarstjórn skuli við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd sem og annarra laga og reglugerða sem við eiga. Sams konar ákvæði hefur verið í skipulagsreglugerð en ástæða þykir til að hafa það í skipulagslögum sjálfum. Gert er ráð fyrir að sams konar ákvæði verði bætt í fyrsta ákvæði til bráðabirgða í skipulagslögum sem fjallar um heimild sveitarstjórnar til að leyfa einstakar framkvæmdir án þess að fyrir liggi staðfest aðal- eða svæðisskipulag, sbr. d-liður 1. tölul. 7. gr. frumvarpsins.

Í 52. gr. skipulagslaga er að finna málskotsheimild vegna útgáfu á framkvæmdarleyfi og málsmeðferðarreglur vegna mála fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála. Í frumvarpi þessu er lagt til að umhverfisverndar- og hagsmunasamtökum verði heimilað að skjóta máli til nefndarinnar þegar um er að ræða ákvarðanir vegna framkvæmda sem falla undir lög um náttúruvernd eins og er þegar um matsskyldar framkvæmdir er að ræða. Tillaga þessi er í samræmi við Árórsamninginn en frumvarp sem miðar að innleiðingu samningsins hefur nú þegar verið lagt fram á Alþingi. Breytingin miðar ennfremur að því að gætt verði lagasamræmis þannig að félagasamtök sem tryggð er aðild í lögum um náttúruvernd geti komið að kærumálum vegna framkvæmda sem eiga undir sömu lög.

2. tölul. Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Lög um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir að við úrlausn um það hvort tilkynnt framkvæmd samkvæmt 6. gr. laganna sé matsskyld skuli litið til staðsetningar og áhrifa hennar, sbr. viðauka 3 með lögnum. Að því er varðar staðsetningu á meðal annars að koma til skoðunar hvort framkvæmdin sé á verndarsvæði, sbr. iii-lið 2. tölul. Skilgreining ákvæðisins á verndarsvæðum samkvæmt náttúruverndarlögum er ekki mjög skýr og þykir ástæða til að bæta þar úr. Er lagt til að þessi svæði taki til friðlýstra náttúruminja og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, þar á meðal svæða á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbæra sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.