

## **Greinargerð umhverfisráðuneytisins um athugasemdir við tillögur nefndar um breytingar á lögum um náttúruvernd og viðbrögð ráðuneytisins við framkomnum athugasemdum**

### ***5. september 2011***

Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, sem umhverfisráðherra skipaði í nóvember 2009, sendi frá sér í lok árs 2010 tillögur um breytingar á nokkrum ákvæðum náttúruverndarlaga sem lúta einkum að þremur lagaákvæðum, en þau fjalla um akstur utan vega, sérstaka vernd náttúrufyrirbæra og framandi lífverur. Í kjölfar tillagnanna óskaði ráðuneytið eftir umsögnum 30 aðila um drögin og voru þau einnig auglýst á heimasíðu ráðuneytisins þar sem öðrum var gefinn kostur á að senda inn athugasemdir. Fjöl margar athugasemdir bárust, eða vel á annað hundrað alls. Umhverfisráðuneytið fór yfir allar athugasemdir og gerði nokkrar breytingar á efni einstakra greina að lokinni þeirri yfirferð.

Núverandi frumvarpsdrög taka einungis á nokkrum þáttum náttúruverndarlaga, sem talið er aðkallandi að breyta, en nú stendur yfir heildarendurskoðun laganna og er von á hvítbók um hana haustið 2011, þar sem fjallað verður um öll helstu atriði þeirrar endurskoðunar. Hvítbókin er unnin að fyrirmynd m.a. frá Norðurlöndunum, en með gerð hennar er verið að mæta auknum kröfum um vandaða lagasetningu. Í hvítbókinni verður fjallað um núverandi lagaumhverfi og hvernig það hafi reynst í framkvæmd og lagðar fram tillögur að breytingum sem nefndin telur þarfar. Ætlunin er að kynna hvítbókina víðsvegar um landið og verður hún auk þess til umfjöllunar á Umhverfisþingi í október 2011. Öllum er frjálst að senda ráðuneytinu athugasemdir við hvítbókina og munu þær ásamt hvítbókinni verða grundvöllur að vinnu við nýtt heildstætt frumvarp til náttúruverndarlaga.

Ráðuneytið hefur í kjölfar innsendra athugasemda gert ýmsar breytingar á upphaflegum frumvarpstillögum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga, eins og greina má við yfirferð umræddra skjala. Í þessari greinargerð, sem send er öllum sem sendu inn athugasemdir, er að auki gefið stutt yfirlit yfir efni þeirra athugasemda sem bárust og hvernig brugðist var við þeim. Einkum er fjallað um þær breytingar sem gerðar voru af hálfu ráðuneytisins og rökin fyrir þeim, en einnig er reynt að bregðast við sumum þeirra athugasemda sem ekki leiddu til breytinga á tillögunum. Það var mat ráðuneytisins að vegna mikils fjölda athugasemda væri ekki unnt að gera ítarlegt yfirlit yfir öll efnisatriði þeirra. Hins vegar eru nokkur helstu efnisatriði athugasemda dregin saman í stuttri endursögn.

Vegna athugasemda við þær tillögur sem lútu að akstri utan vega voru nokkrar breytingar gerðar á viðeigandi greinum. Bætt var t.d. við ákveðnum viðmiðum hvað varðar val á vegslóðum í kortagrunna yfir vegi og vegslóða. Einnig er að finna nánari ákvæði um undanþágur frá utanvegaakstri og var enn fremur hnikkt á því að sérreglur í friðlýsingum svæða um frekari takmörkun á akstri utan vega gangi framur undanþágum frá banni við akstri utan vega. Varðandi tillögur nefndarinnar um sérstaka vernd náttúrufyrirbæra var brugðist við ýmsum athugasemdum um skýrari skilgreiningar og lýsingar á fyrirbærum sem njóta verndar, s.s. votlendi, birkiskógum og fossum og nánasta umhverfi þeirra. Orðalag varðandi undanþágu frá banni við að raska náttúrufyrirbærum sem vernduð eru skv. greininni er skýrt og ákvæði um umsagnir stofnana um leyfisbeiðnir er gert fyllra og nær til fleiri stofnana en áður. Þá skulu sveitarstjórnir senda Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands afrit af útgefnum leyfum vegna framkvæmda sem fela í sér röskun á umræddum náttúrufyrirbærum.

Varðandi framandi lífverur, þá ákvað ráðuneytið að fara ekki að svo stöddu fram með breytingartillögur á viðkomandi lagaákvæði, þ.e. 41. gr. náttúruverndarlaga, en hins vegar verða þær breytingar lagðar til að þremur hugtökum sem tengjast efni hennar verði bætt við lögin, þ.e. hugtökunum „framandi lífverur“, „innflutningur framandi lífvera“ og „líffræðileg fjölbreytni“. Af fjölda og umfangi athugasemda um umræddar breytingatillögur má ráða að frekari kynning á þeim sé æskileg. Fyrirliggjandi tillögurnar nefndarinnar verða hins vegar útfærðar í hvítbókinni sem nefndin vinnur að og verður í skýringum þar m.a. horft til þeirra athugasemda sem bárust ráðuneytinu. Umhverfisráðuneytið hyggst jafnframt ýta frekar á virka framkvæmd ákvæða núgildandi laga um þetta efni. Í því skyni hefur nú þegar verið birtur listi yfir innfluttar tegundir sem teljast til íslensku flórunnar og listi A yfir útlendar plöntutegundir sem óheimilt er að flytja til landsins, en þessir listar eru settir samkvæmt reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda. Einnig stendur til að birta bráðlega lista B yfir útlendar plöntutegundir sem sem heimilt er að rækta hérlandis með tilteknum skilyrðum.

Hér að neðan er fjallað um athugasemdir við þrjú meginatriði tillagna nefndarinnar og viðbrögð ráðuneytisins við þeim. Umfjöllunin um hvert efnisatriði er þriðþætt: I. fjallar um upphaflega tillögu nefndarinnar og þær breytingar sem hún fól í sér frá núgildandi lögum, II. fjallar um þær athugasemdir sem bárust ráðuneytinu við tillögu nefndarinnar og III. fjallar um viðbrögð ráðuneytisins við þeim athugasemdum og þær breytingar sem ráðuneytið gerði á tillögum nefndarinnar í sinni meðferð.

## Akstur utan vega

### I.

Í 17. gr. nágildandi náttúruverndarlaga er almenn regla um bann við akstri utan vega. Hugtakið vegur er ekki skilgreint sérstaklega í lögnum en í athugasemdum er vísað til umferðarlaga, þar sem hugtakið er skilgreint mjög vítt. Þetta hefur leitt til þess að í málum þar sem ákært hefur verið vegna utanvegaaksturs hefur ákæran sjaldnast leitt til sakfellingar, þar sem jafnvel óljósir slóðar eða hjólför hafa verið túlkuð sem „vegur“ í skilningi laga. Í drögum að frumvarpi sem nú eru til umsagnar er því lagt til að hugtakið vegur verði skilgreint sérstaklega fyrir náttúruverndarlög. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast víða í löggjöf annarra ríkja, til dæmis í norskum lögum.

Í drögum að frumvarpi er gert ráð fyrir að meginregla 17. gr. náttúruverndarlaga um bann við akstri utan vega haldist óbreytt en nokkrar breytingar eru gerðar á undanþáguheimildum. Einnig er 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.

### II.

Athugasemdir við tillögur nefndarinnar voru margvíslegar og lutu m.a. að skilgreiningum, almennarétti, réttmæti banns við akstri utan vega, undanþágum frá banni við utanvegaakstri, eftirliti, akstri á snjó og jöklum, gerð og viðhaldi kortagrunns um leyfilegar akstursleiðir, merkingum og ábyrgð á viðhaldi leyfðra aksturleiða og viðurlögum við brotum.

Einhverjar athugasemdir lutu að því að hætta væri á mistúlkun ef „vegur“ væri skilgreindur bæði í náttúruverndarlögum og vegalögum. Fleiri athugasemdir lutu að skilgreiningum á hugtökum og nauðsyn á að skýra þau frekar, m.a. „náttúruspjöll“ og hvað væri átt við með „greinilegum vegslóðum“ í bráðabirgðaákvæði.

Nokkrar athugasemdir lutu að forsendum þeirra ákvæða sem takmarka utanvegaakstur og m.a. að um væri að ræða meintan og órókstuddan vanda. Einnig að rangt væri að hafa altækt bann við akstri utan vega. Þá lutu athugasemdir að því að réttur til að aka á slóðum væri hluti af almennarétti. Aðrir töldu að ekki væri þörf á lagabreytingum. Þá var einnig talið að gera þyrfti greinarmun og eignarlöndum og löndum í almannaeygu og að tillögur um breytingar myndu leiða til verulega íþyngjandi takmarkana á athafnafrelsi og eignarrétti.

Fjölmargar athugasemdir lutu að undantekningum og mögulegum undanþágum frá banni við utanvegaakstri. Dæmi um slíkar athugasemdir eru:

- Of víðtæk heimild sé til að takmarka utanvegaakstur í reglugerð, hún ætti að ná til fleiri framkvæmda, s.s. vatnsveitna, frárennslis, orkuframkvæmda o.fl.
- Undanþágur frá banni séu of víðtækar.
- Rökstuðning ætti að þurfa við allar undanþáguveitingar.
- Ekki sé sjálfgefið að heimila akstur hvar sem er á jöklum eða snjó, hann geti valdið umhverfistjóni; spurning sé um eftirlit með vetrarakstri, svo hann valdi ekki tjóni.
- Óheimilt ætti að vera að aka á snævi þakinni jörð nema ökutæki fari hvergi niður úr snjólagi.

- Takmarka ætti umferð vélsleða um öræfi vegna hávaða.
- Heimild ætti að vera fyrir fjarskiptafyrirtæki til utanvegaaksturs.
- Lagaleg skylda sé að smala og það sé ekki gert nema með utanvegaakstri; slíkur akstur valdi litlu tjóni.
- Tillögurnar gætu komið í veg fyrir hefðbundna landnotkun, s.s. landbúnað og rannsóknir.
- Mismunun sé að undantekningar séu heimilar aðeins ákveðnum hópum, s.s. í tengslum við landbúnað.
- Tilkynningaskylda ætti að vera til lögreglustjóra um leyfilegan utanvegaakstur.
- Nánari útfærslu skorti varðandi veitingu undanþága.
- Banna ætti akstur við vatnsverndarsvæði, nema með leyfi viðkomandi heilbrigðisnefndar.
- Afnema ætti heimildir leiðsögumanna með hreindýraveiðum að nota fjórhjól og sexhjól; takmarka ætti notkun fjórhjóla við smalamennsku.

Mjög margar athugasemdir bárust um ákvæði um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Sumir töldu óþarfa að hafa slíkan kortagrunn, en aðrir gerðu athugasemdir við ábyrgð á gerð hans og útfærslu á honum.

Dæmi um athugasemdir við það atriði eru:

- Ólýðræðislegt sé að ráðherra hafi heimild til að ákveða í reglugerð hvaða slóða megi aka og geti ákveðið lokun svæða.
- Frekar eigi að hafa almenna skilgreiningu á vegslóðum en kortagrunn.
- Byggja ætti kortagrunninn á vegalögum og vinna hann í samráði við Vegagerðina, Landmælingar Íslands og aðra hagsmunaaðila.
- Samgönguyfirvöld ættu að hafa vald til að ákveða umferð um vegslóða.
- Sveitarfélög ættu að ákveða leyfilega vegslóða í ljósi skipulagsvalds; huga þurfi að valdmörkum sveitarfélaga og umhverfisráðherra vegna gerðar kortagrunna.
- Umhverfisstofnun ætti að vera leiðandi í kortagerðarvinnu og styðja við sveitarfélögin og Landmælingar Íslands.
- Sérstök nefnd ætti að vera skipuð til að ákveða endanlega leyfða og bannaða slóða.
- Efla ætti eftirlitshlutverk Landmælinga Íslands með landakortum.
- Óljóst sé hvernig skráning í kortagrunninn fari fram.
- Almennigur, sveitarfélög og hagsmunaaðilar þurfi að hafa aðkomu við gerð kortagrunna.
- Fjármagn og mannafla vegna kortagrunna ætti að tryggja og ljúka vinnu við þá sem fyrst.
- Tryggja þurfi fjármagn til viðhalds leyfilegra vegslóða og skilgreina ábyrgð á merkingum og viðhaldi þeirra.
- Kortagrunnur ætti að sýna alla vegslóða, líka bannaða.
- Varhugavert sé að sýna fáfarna slóða í kortagrunninum, s.s. smalavegi.
- Spurning sé hvort raunhæft sé að ætla ferðafólki að vera með vegkort sem byggja á kortagrunninum.
- Fella ætti út tímamörk við gerð kortagrunna; slíkt ætti að ákvarðast af stjórnvöldum.
- Forgang ætti að setja við kortlagningu vega á friðuðum og viðkvæmum svæðum á láglandi.
- Ófullnægjandi sé að birta kortagrunninn einungis í Stjórnartíðindum.
- Mikilvægt sé að almenningur geti sótt kortagrunn án endurgjalds; kortagrunnur þurfi

- að vera aðgengilegur á vef Landmælinga og Umhverfisstofnunar.
- Ákvæði vantar um endurskoðun kortagrunns.

Nokkrar athugasemdir lutu að viðurlögum og ábyrgð. Sumir vildu herða sektarákvæði og færa í reglugerð og veita landvörðum heimild til að sekta. Skylda ætti þá sem aka utan vega að skila landinu í sama horf. Skýra þyrfti ábyrgð á náttúruspjöllum. Kveða þyrfti á um lágmarkssönnunargögn vegna utanvegaaksturs. Viðurlög við brotum kortaútgefenda þyrftu að vera skýr. Koma þyrfti á sérstakri hálendislögreglu. Sumir vildu að hert eftirlit og viðurlög við landspjöllum kæmu í stað banns við utanvegaakstri.

### III.

Í kjölfar athugasemda við tillögur nefndarinnar hefur umhverfísráðuneytið breytt orðalagi viðeigandi greina á nokkrum stöðum. Helstu breytingar frá tillögunni eru eftirfarandi:

- Heimild til að leggja ökutækjum við veg er skýrð betur en áður með því að heimilt er að leggja **þétt** við **vegkant**. Einnig er kveðið á um að lagning ökutækja við vegkant skuli vera þannig að ekki valdi slysaheitu.
- Bætt er við tveimur flokkum starfsemi sem umhverfísráðherra geti veitt undanþágu frá banni við utanvegaakstri: „Landgræðslu og heftingu landbrots“ og „lagningu veitukerfa“.
- Eftirfarandi texta er bætt inn í málsgrein sem fjallar um kortagrunn, til að koma til móts við ýmsar athugasemdir við þann þátt: „Gögn og upplýsingar úr kortagrunninum skulu vera án endurgjalds og skulu Landmælingar Íslands sjá til þess að þær séu aðgengilegar. Við mat á hvort tilteknir vegslóðar skuli merktir í kortagrunninum 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.
- Kortagrunnurinn á að liggja fyrir ekki síðar en 1. janúar 2014, en ekki 1. júlí 2013.
- Bætt er við einni setningu í lok greinarinnar: „Sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í friðlýsingum tiltekinna svæða ganga framur undanþágum frá banni við akstri utan vega samkvæmt ákvæði þessu.“

Ráðuneytið er sammála tillögum nefndarinnar og rökstuðningi um að eðlilegast sé að merkja alla vegi og vegslóða þar sem akstur er heimill inn á sérstakan kortagrunn. Aðeins þannig er hægt að eyða þeirri óvissu sem nú ríkir um hvar er heimilt að aka og hvar ekki og einnig að draga úr nýrri slóðamyndun á ósnortnu landi, sem dómstólar kynnu að telja löglegar akstursleiðir í framtíðinni á grundvelli óbreyttra laga. Mun nánar er kveðið á um nú en í upphaflegum tillögum nefndarinnar hvaða viðmið skuli leggja til grundvallar gerð kortagrunnsins og bætt er inn ákvæði um að gögn úr kortagrunninum skuli vera ókeypis og gerð aðgengileg.

## Sérstök vernd tiltekinna náttúruvafyrirbæra

### I.

Í 37. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa og sett almenn regla um að forðast skuli röskun þeirra. Að mati nefndarinnar hefur reynslan sýnt að ekki hefur náðst sá árangur sem að var stefnt með setningu þeirrar reglu og hún hafi ekki haft mikla þýðingu við útgáfu framkvæmdaleyfa. Áhrif hennar á gerð skipulagsáætlaða, ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og framkvæmd umhverfismats hafi einnig verið takmörkuð. Ómarkvisst orðalag og skortur á leiðbeiningum um beitingu greinarinnar geri vernd samkvæmt henni veika.

Tillögur nefndarinnar miðuðu að því að bæta úr þessu. Gert var ráð fyrir tveimur veigamiklum breytingum á verndarflokkum. Lögð var til breyting á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða og miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Sú vernd sem miðast við þriggja hektara svæði nær til um 60% óraskaðs votlendis, en ef mörkin eru færð niður að einum hektara hækkar hlutfallið í um 95%. Einnig er lagt til að nýr verndarflokkur bætist við greinina, það er birkiskógar og leifar þeirra. Þrátt fyrir lagasetningu og stefnu stjórnvalda síðustu 100 ára hafi ekki tekist að stöðva eyðingu birkiskóganna og því brýnt að styrkja vernd þeirra í lögum um náttúruvernd. Að auki voru í greininni nánari skilgreiningar á öðrum tegundum verndarflokka. Nýmæli var ákvæði um að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrá yfir viðkomandi náttúruvafyrirbæri.

Í tillögu nefndarinnar var kveðið afdráttarlausar en nú er á um það hvað vernd samkvæmt greininni feli í sér og nánar kveðið á um en áður hvaða áhrif hún hafi á hugsanlegar framkvæmdir sem kunna að raska viðkomandi náttúruvafyrirbærum. Lagt var til að allar framkvæmdir sem feli í sér röskun þeirra verði háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi. Leita verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags áður en leyfi er veitt. Einungis „brýn nauðsyn“ getur réttlætt röskun, en þar er fyrst og fremst átt við brýna almannahagsmuni. Leyfisveitandi verði að rökstyðja ákvörðun um að veita leyfi ef hún fer í bága við álit umsagnaraðila. Þá er veitt heimild til að binda leyfi skilyrðum til að draga úr áhrifum framkvæmdar á þau náttúruvafyrirbæri sem verða fyrir röskun. Auk breytinga á greininni sjálfri lagði nefndin til samhliða breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum til að styrkja þá vernd sem greinin kveður á um.

### II.

Margvíslegar athugasemdir bárust við tillögu nefndarinnar, sem lutu m.a. að upptalningu á einstökum náttúruvafyrirbærum sem njóta eiga verndar, skilgreiningum á þeim og stærðarmörkum, stjórnsýslu varðandi umsagnir og leyfisveitingar fyrir framkvæmdir sem raska viðkomandi náttúruvafyrirbærum, kröfu um endurheimt svæða í stað raskaðra og kostnaðaráhrifum.

Margir vildu fjölga þeim náttúruvafyrirbærum sem talin eru upp í tillögu nefndarinnar og voru þar m.a. nefnd kórallassvæði og hverastrýtur á hafsbótnei, volgrur og laugar, laus jarðlög, landform sem vitna um loftslags- og sjávarstöðubreytingar og margvíslegar tegundir jökulmenja s.s. malarhjalla og jökulgarða.

Ýmsar athugasemdir lutu að skilgreiningum og stærðarmörkum einstakra náttúruvafyrirbæra.

Dæmi um slíkar athugasemdir eru:

- Skilgreina þurfi nánar hvaða nútímahraun njóti verndar og hvort vernd nái til sandorpinna og yfirgróinna eldhrauna.
- Ekki sé rétt að minnka stærð verndaðra votlendissvæða úr 3 hekturum í einn hektara.
- Vernd votlendissvæða, stöðuvatna og tjarna eigi að vera skilyrðislaus og án lágmarksstærðar.
- Settar verði kröfur um endurheimt tvöfalt stærra votlendissvæðis en þess sem er raskað.
- Stærðarmörk ættu ekki að ná til sjávarfitja og leira.
- Skilgreina þurfi „foss“ út frá t.d. fallhæð og meðalrennsli og einnig hvað teljist „nánasta umhverfi“ hans.

Sumir fögnuðu því að birkiskógum væri bætt við sem náttúruvörðunarsvæði sem njóti sérstakrar verndar, en aðrir lögðust gegn því eða töldu það óþarft. Sumir töldu að skilgreina þyrfti birkiskóga út frá t.d. trjáhæð, krónuþekju og lágmarksstærð. Bent var á að kveðið væri á um friðun birkiskóga í skógræktarlögum, sem væru nákvæmari og gengju um margt lengra en þetta ákvæði í náttúruverndarlögum. Ákvæðið gæti haft neikvæð áhrif á aðgerðir til að stækka eða endurheimta birkiskóga, ef nýir birkiskógar fengju sjálfkrafa stranga vernd, þar sem menn vildu oft efla birkiskóga samhliða annari landnýtingu, s.s. beit eða sumarhúsabyggð. Hið sama geti gilt um endurheimt votlendis, ef vernd skv. greininni er ekki einskorðuð við óskert votlendissvæði. Tillögur komu fram um að bæta við ákvæðum um bann við plöntun framandi tegunda í forna birkiskóga.

Margvíslegar athugasemdir bárust um ákvæði sem lúta að áhrifum verndar á framkvæmdir sem raska viðkomandi náttúruvörðunarsvæðum og stjórnsýslu sem tengist því. Meðal athugasemda sem bárust um þau atriði eru:

- Fella eigi niður orðalagið „nema brýna nauðsyn beri til“ sem heimilar undantekningar frá banni við röskun á hinum tilgreindu náttúruvörðunarsvæðum.
- Bann við framkvæmdum sé of sterkt og hafi of víðtæk áhrif á nýtingarmöguleika landeigenda; óbreytt orðalag hvað þetta varðar í nágildandi lögum sé betra
- Heimild til undantekninga of óljóst orðuð.
- Umhverfisstofnun komi í stað Náttúrufræðistofnunar Íslands sem umsagnaraðili.
- Leita eigi umsagnar fleiri fagstofnana en tilgreindar séu.
- Leita eigi umsagnar náttúruverndarsamtaka sem starfa á landsvísu eða svæðisbundið.
- Sveitarstjórnir fái of mikið vald til að ganga gegn álitum fagstofnana.
- Kostnaðaráhrif fjölgunar umsagna fagstofnana verði metin.
- Óheppilegt sé að leyfisveitingar séu háðar mati sérfræðinga sem vinni sérstaklega að náttúruvernd en eigi erfitt með að meta heildarhagsmuni.
- Ástæðulaust sé að leyfisveitandi þurfi að rökstyðja sérstaklega leyfi sem feli í sér röskun.
- Ekki sé rétt að ávallt skuli leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar á lokastigi leyfisveitingarferlis; NÍ sé falið of víðtækt stjórnsýsluhlutverk.
- Erfitt geti reynst að halda tæmandi skrá yfir öll náttúruvörðunarsvæði sem talin eru upp í greininni og betra gæti verið að sleppa því og halda sig við almennar skilgreiningar á vörðunarsvæðum.

### III.

Í kjölfar athugasemda við tillögur nefndarinnar hefur umhverfisráðuneytið breytt orðalagi greinarinnar á nokkrum stöðum. Helstu breytingar frá tillögunni eru eftirfarandi:

- Varðandi vernd votlendis er notað orðalagið „svo sem” í stað „þ.e.“ til að tryggja að verndin nái til allra gerða votlendis 10.000 m<sup>2</sup> eða stærri. Gerðir votlendis sem nefndar eru í greininni (flóar, flæðimýrar og rústamýrar) eru þannig til nánari skýringar, en ekki takmarkandi listi yfir þá flokka votlendis sem njóta verndar.
- Stærðarmörk eru ekki tilgreind varðandi sjávarfitjar og leirur.
- Nánasta umhverfi fossa er skýrt nánar þannig að það afmarkist við 200 metra radíus frá fossbrún.
- Nánari skilgreiningu er að finna á þeim birkiskógum sem njóta verndar, þ.e. þeir „sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður þroskaðra birkiskóga, sem og leifar þeirra. “ Með þessu er skýrt að verndin nær ekki til nýrra birkiskóga eða þeirra sem kunna að verða til í framtíðinni með sjálfsáningu eða með atbeina mannsins, heldur er hér verið að tryggja almenna vernd gamalla og þroskaðra skóga.
- Orðalag varðandi undanþágu frá banni við að raska náttúruvæðingum sem vernduð eru skv. greininni er skýrt með því að bæta við setningu um það atriði (sjá feitletraðan texta): Óheimilt er að raska náttúruvæðingum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til **og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi.** “
- Ákvæði um umsagnir um leyfisbeiðnir er gert fyllra og nær til fleiri stofnana. Orðalag þess ákvæðis er nú þannig: „Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, viðkomandi náttúruverndarnefndar og eftir atvikum annarra fagstofnana.“
- Sveitarstjórnir skulu senda Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun afrit af útgefnum leyfum vegna framkvæmda sem fela í sér röskun á náttúruvæðingum.

Ekki eru gerðar meiriháttar breytingar á umræddum greinum, en ákvæðin hins vegar skýrð á margvíslegan hátt, sem kemur til móts við margar athugasemdir sem bárust. Skýrt er að verndun birkiskóga undir þessu ákvæði náttúruverndarlaga á eingöngu við eldri og þroskaða skóga, en að verndun muni ekki sjálfkrafa fylgja aukinni útbreiðslu skóga, sem stefnt er að. Auðvitað má vernda slíka nýja eða stækkaða skóga sérstaklega, en það á að vera skýrt að þessi grein er ekki grundvöllur að slíkri vernd. Vissulega er kveðið á um friðun birkiskóga í skógræktarlögum frá 1955, en talið er æskilegt að kveðið sé á um vernd eldri skóga sérstaklega í náttúruverndarlögum, en undanskilja þá ekki frá almennri náttúruvernd. Ekki er talið rétt að svo stöddu að bæta nýjum flokkum náttúruvæðinga, s.s. fyrirbæra á hafsbotni, við greinina.



## Framandi ágengar tegundir

### I.

Aukning hefur verið á flutningi tegunda plantna og dýra í heiminum, viljandi eða óviljandi, út fyrir sín náttúrulegu heimkynni. Margar þessara lífvera eru nytsamlegar og hafa ekki teljandi áhrif á lífríki svæðisins sem þær eru fluttar til. Sumar hafa hins vegar orðið ágengar í nýjum heimkynnum og geta því ógnað líffræðilegri fjölbreytni og einnig valdið fjárhagslegu tjóni. Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum.

Ákvæði 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd að mati nefndarinnar og taldi hún þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum. Nefndin lagði til fimm nýjar greinar kæmuí stað 41. gr., sem áttu að fela í sér skýrari reglur um innflutning lifandi framandi lífvera og um dreifingu lifandi lífvera og miða að því að draga úr hættu á tjóni á lífríki Íslands af völdum framandi lífvera.

### II.

Margar athugasemdir bárust um greinarnar sem fjölluðu um framandi lífverur. Sumar þeirra endurspegluðu grundvallarágreining um mat á þeirri hættu sem stafar af framandi ágengum lífverum. Sumir efuðust um nauðsyn hertra ákvæða til að takmarka innflutning og dreifingu þeirra, en aðrir fögnuðu slíkum ákvæðum. Fjölmargar athugasemdir lutu að stjórnsýslu varðandi innflutning og dreifingu á lifandi framandi lífverum og aðkomu stofnana. Sumir töldu að ekki ætti að fjalla um flutning á innlendum tegundum milli landshluta í lögunum. Sumir vildu víkka gildissvið greinanna, þannig að þær næðu t.d. til garðplantna, en aðrir vildu takmarka gildissviðið, þannig að það næði t.d. ekki til skógræktar eða fiskræktar.

Ekki verður fjallað eins ítarlega um athugasemdir við þessar greinar frumvarpsins eins og varðandi hinar tvær, þar sem ákveðið hefur verið að ekki verði lagðar fram tillögur að breytingum á 41. grein að svo stöddu.

### III.

Ráðuneytið ákvað að fresta tillögum um breytingar á 41. gr. að sinni, en greinin verður skoðuð ásamt öðrum lagaákvæðum við heildarendurskoðun náttúruverndarlaga. Ljóst er að ráðuneytið telur að tillögur nefndarinnar hafi leitt til mikillar og gagnlegrar umræðu um þann vanda sem stafar af framandi ágengum tegundum og hvaða leiðir séu bestar til að takast á við hann. Jafnframt því sem ákvæði þessa efnis verða skoðuð betur við heildarendurskoðun náttúruverndarlaga mun ráðuneytið leita leiða til að efla framkvæmd 41. gr. í núverandi mynd.

Við 3. grein laganna bætast fjórar skilgreiningar við og tengjast þrjár þeirra efni 41. greinar, Þessar skilgreiningar eru eftirfarandi:

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

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

9. *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.