

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

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011)

1. gr.

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

2. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.

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.

18. *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 umhverfisráðherra 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 við veg ef það veldur ekki náttúruspjöllum.

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa. Umhverfisráðherra 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, landmælingar, línu- og vegalagnir 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 öikumanni skylt að gæta sérstakrar varkárni og forðast að valda náttúruspjöllum. Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, takmarkað eða bannað

akstur á jökklum og frosinni og snævi þakinni jörð þar sem hætta er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

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

Umhverfissráðherra 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 umhverfissráðherra setur. 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 og/eða vissa tíma árs. 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.

3. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Sérstök vernd.

Eftirtalin náttúruvyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis 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, þ.e. hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, sjávarfitjar og leirur, 10.000 m² að flatarmáli eða stærri og stöðuvötn og tjarnir 1.000 m² að flatarmáli eða stærri,
- c. fossar og nánasta umhverfi þeirra ásamt náttúrulegu rennsli,
- d. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum,
- e. birkiskógar og leifar þeirra.

Óheimilt er að raska náttúruvyrirbærum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Skyld 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 og viðkomandi náttúruverndarnefndar. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

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

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúruvyrirbæri sem talin eru upp í 1. mgr. og veita aðgang að þeim í samræmi við reglur sem umhverfissráðherra setur. Sveitarstjórnir skulu senda Náttúrufræðistofnun Íslands upplýsingar um öll framkvæmdaleyfi sem fela í sér röskun á náttúruvyrirbærum, sbr. 1. mgr., innan tveggja vikna frá útgáfu leyfisins.

4. gr.

Í stað 41. greinar laganna koma fimm nýjar greinar svohljóðandi:

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera.

Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr 4. mgr.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað og skal þar koma fram mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Ef lífverurnar eru fluttar til landsins í því augnamiði að dreifa þeim skal umsóknin taka bæði til innflutningsins og dreifingarinnar og skal þá einnig fylgja greinargerð sbr. 3. mgr. 41. gr. a.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem draga úr hættu á því að innflutningurinn hafi áhrif á lífríkið.

Umhverfisráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning lifandi framandi lífvera, þar á meðal um áhættumat og um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið að banna innflutning tiltekinna lifandi framandi lífvera og skal hann birta skrá yfir þær. Einnig getur ráðherra ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera.

Óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar:

a. að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna,

b. að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni.

Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt a-lið 1. mgr. ef leyfi hefur verið fengið samkvæmt 41. gr. til að flytja viðkomandi lífverur til landsins í því augnamiði að dreifa þeim.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem miða að því að draga úr áhrifum á lífríkið.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um dreifingu lifandi lífvera, þar á meðal um þau atriði sem fram skulu koma í greinargerð samkvæmt 3. mgr. og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið, að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, að vissum tegundum megi dreifa án leyfis enda sé ekki talin hættu á að þær ógni líffræðilegri fjölbreytni. Skal hann birta skrá yfir þær. Ráðherra getur einnig ákveðið að banna dreifingu tiltekinna tegunda og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

41. gr. b. Aðgæsluskylda.

Sá sem ber ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir að lífverurnar sleppi og dreifist.

Sá sem ber ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera skal gæta sérstakrar varúðar og leitast við að koma í veg fyrir að dreifingin hafi áhrif á lífríkið sem fyrir er.

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur, eða að þær dreifist út í náttúruna, skal grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir innflutning þeirra og dreifingu.

41. gr. c. Tengsl við önnur lög.

Ákvæði 41. gr. og 41. gr. a. gilda ekki um erfðabreyttar lífverur, sbr. lög nr. 18/1996, og lifandi smitefni, sbr. sóttvarnalög nr. 19/1997.

Ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a. hafa ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram.

41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur ráðherra, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og eftir atvikum annarra stofnana, gripið til aðgerða til að uppræta þær eða koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra.

Aðgerðir samkvæmt 1. mgr. geta m.a. náð til þess að útrýma ágengum framandi lífverum á eignarlöndum og takmarka útbreiðslu þeirra.

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

6. gr.

Við lögina 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 samgöngu- og sveitarstjórnaráðherra, 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. júlí 2013. Kortagrunnur með sams konar upplýsingum um vegi og vegslóða á láglandi skal liggja fyrir eigi síðar en 1. júlí 2016.

7. 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 náttúruvörðunum 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 lögin:

2. töluliður, 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 náttúruvörðunum sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.

3. *Lög um innflutning dýra nr. 54/1990, með síðari breytingum:*

Eftirtaldar breytingar verða á 5. gr.:

a. 1. mgr. verður svohljóðandi: Áður en leyfi er veitt til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra afla umsagnar erfðanefndar landbúnaðarins. Til slíks innflutnings skal jafnframt afla leyfis Umhverfisstofnunar í samræmi við ákvæði 41. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999.

b. 2. og 3. mgr. falla brott.

4. *Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994, með síðari breytingum.*

Við 1. mgr. 6. gr. bætist: og lög um náttúruvernd nr. 44/1999.

8. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í nóvember 2009 skipaði umhverfisráðherra nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar skyldi endurskoðunin ná til fjölmargra ákvæða laganna. 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 er afrakstur fyrri áfanga verksins og felur það í sér breytingar á þremur efnisatriðum náttúruverndarlaga, þ.e. ákvæðum um akstur utan vega (sbr. 17. gr.), sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa (sbr. 37. gr.) og framandi lífverur (sbr. 41. gr.). Auk þess er lagt til að kveðið verði á um heimild fyrir Umhverfisstofnun til að taka gjald fyrir útgáfu leyfa samkvæmt náttúruverndarlögum.

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 umhverfisráðuneytið 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 náttúruyfyrirbæra.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 37. gr. náttúruverndarlaga 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, þ.e. hallamýra, flóa, flæðimýra, rústamýra, sjávarfitja og leira, og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. 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, fargestu og vetrargestu 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 móar 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 land þar sem birki er ríkjandi plöntutegund í gróðurfari óháð hæð, krónuþekju og stærð svæðis. Er hér notuð sama skilgreining og lögð er til í skýrslu um vernd og endurheimt birkiskóga á Íslandi sem unnin var að frumkvæði umhverfisráðherra árið 2007. Er fyrst og fremst stuðst við framangreinda skýrslu í umfjöllun um birkiskóga á Íslandi hér á eftir.

Birki er ein af fáum náttúrulegum trjátegundum 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 lykilvistkerfa á Íslandi. Þeir veita margvíslega vistþjónustu, svo sem við miðlun vatns og næringarefna. Í norðlægum birkiskógum eru fáeinar aðrar trjátegundir 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. 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 aldaradur 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 erfðaefni 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. Stefna stjórnvalda um vernd birkiskóga á sér ekki mjög langa sögu eða einungis um 250 ár samanborið við samfellda nýtingu þeirra í 1100 ár. Þrátt fyrir lagasetningu og stefnu stjórnvalda síðustu 100 ára hefur ekki tekist að stöðva eyðingu birkiskóganna. Þar hafa þjóðfélagshættir ráðið meiru um en opinber stefna og svo er enn og er því brýnt að styrkja vernd birkiskóga á Íslandi í lögum um náttúruvernd.

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 fóstara 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 eftirsóttara 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.

3. Lífandi framandi lífverur.

Með bættem samgöngum og stórauðnum flutningi fólks og varnings heimshorna á milli hefur það að sama skapi aukist að ýmsar tegundir plantna og dýra séu fluttar, ýmist viljandi eða óviljandi, út fyrir sín náttúrulegu heimkynni og til svæða sem áður voru þeim lokuð af líffræðilegum eða landfræðilegum orsökum. 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 verulegu fjárhagslegu tjóni. Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum. Ísland hefur skuldbundið sig með aðild að þjóðsamningum til

að vernda upprunalegt lífríki landsins og sporna gegn innflutningi framandi lífvera sem ógna vistkerfum, vistgerðum eða innlendum tegundum. Þeirra á meðal eru samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamningurinn um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsarsamningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og alþjóðasamningur um plöntuvernd. Íslenska ríkisstjórnin hefur samþykkt *Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*, en þar er m.a. fjallað um aðgerðir til að takmarka dreifingu framandi ágengra tegunda. Einnig er í stefnumörkuninni lögð áhersla á mikilvægi þess að auka vægi samningsins um líffræðilega fjölbreytni við endurskoðun laga sem tengjast nýtingu náttúrunnar.

Samkvæmt h-lið 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni skal hver samningsaðili, eftir því sem hægt er og viðeigandi, koma í veg fyrir að fluttar séu inn framandi tegundir sem ógna vistkerfum, vistgerðum eða tegundum eða að öðrum kosti stjórna þeim eða uppræta þær. Á grundvelli þessa ákvæðis hafa verið gefnar út leiðbeiningarreglur, sem samningsaðilar hafa samþykkt, um ágengar framandi tegundir. Í inngangskafli reglnanna er áréttað að samningsaðilar geri sér grein fyrir að ágengar framandi tegundir séu eitt af því sem helst ógni líffræðilegri fjölbreytni, einkum í vistkerfum sem eru landfræðilega og þróunarlega einangruð, og að hættan sem af þeim stafi kunni að aukast vegna aukinnar heimsverslunar, samgangna, ferðamennsku og loftslagsbreytinga. Í leiðbeiningarreglunum er byggt á svokallaðri þriggja stiga nálgun og er hún grundvöllur aðgerða gegn ágengum framandi tegundum. Meginatriði hennar eru í fyrsta lagi að yfirleitt sé mun hagkvæmara og umhverfisvænna að koma í veg fyrir innflutning ágengra framandi tegunda en að ráðast í aðgerðir eftir að slíkar tegundir hafa fest sig í sessi. Í öðru lagi að ef ágeng framandi tegund hefur numið land sé mikilvægt að greina það fljótt og grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að hún festi rætur. Oft sé æskilegt að uppræta viðkomandi tegund eins fljótt og mögulegt er. Í þriðja lagi að ef uppræting er ekki möguleg sé nauðsynlegt að hindra útbreiðslu og skipuleggja aðgerðir til langs tíma til að hemja tegundina og takmarka útbreiðslu hennar. Í reglunum er því lögð áhersla á aðgerðir til að stjórna innflutningi framandi tegunda og koma í veg fyrir óviljandi innflutning sem og aðgerðir til að koma í veg fyrir dreifingu ágengra framandi tegunda.

Framkvæmdaaðilar samningsins um líffræðilega fjölbreytni hafa efnt til samstarfs við fjöldamarga aðila og stofnanir um framkvæmd ákvæðis h-liðar 8. gr. samningsins. Þeirra á meðal eru framkvæmdaaðilar ýmissa annarra alþjóðasamninga, s.s. Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsarsamningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, alþjóðasamningsins um plöntuvernd og CITES-samningsins. Einnig má nefna ýmsar alþjóðastofnanir, s.s. Alþjóðaheilbrigðisstofnunina (FAO), Alþjóðaflugmála-stofnunina (ICAO), Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO), Alþjóðastofnun um dýraheilbrigði (OIE) og Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO).

Samkvæmt 2. tölul. 11. gr. Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu samþykkir sérhver samningsaðili að stuðla að endurreisn stofna innlendra villtra plöntu- og dýrategunda þar sem slíkt myndi efla verndun hætt kominna tegunda og að hafa strangt eftirlit með innflutningi framandi tegunda. Á vettvangi samningsins hefur verið samin og samþykkt evrópsk aðgerðaáætlun um ágengar, framandi tegundir og byggir hún að miklu leyti á fyrrnefndum leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Komið hefur verið á fót samstarfsverkefni þjóða í Norður-Evrópu (NOBANIS) sem hefur það að markmiði að draga úr eða koma í veg fyrir tjón af völdum ágengra tegunda. Verkefnið tekur til lífvera í sjó, fersku vatni og á landi og miðar að því að þróa og búa til net gagnagrunna með upplýsingum um framandi tegundir í Norður-Evrópu og gera þær aðgengilegar á veraldarvefnum. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur tekið þátt í verkefninu fyrir Íslands hönd.

Ákvæði 41. gr. nógildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera og voru þau nýmæli í íslenskum náttúruverndarlögum þegar lög nr. 44/1999 voru sett. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum. Um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera er fjallað í ýmsum lögum og ganga þau almennt framur ákvæðum 41. gr., sbr. 1. mgr. hennar. Mörg þeirra hafa það að markmiði að verjast því að sjúkdómar berist til landsins en fjalla ekki sérstaklega um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og innlendra stofna dýra og plantna. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. gr. náttúruverndarlaga. Þær 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.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að bætt verði við 3. gr. laga um náttúruvernd fimm nýjum orðskýringum sem tengjast beint þeim breytingum sem lagðar eru til á öðrum greinum laganna.

Hugtakið *framandi lífverur* er ekki skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. 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. Sem dæmi er miðað við að náttúrulegar og innlendar plöntur séu allar tölusettar tegundir í Flóru Íslands, 3. útgáfu frá 1948, og plöntur á lista yfir íslenskar plöntutegundir, sbr. ákvæði til bráðabirgða skv. reglugerð nr. 583/2000 sem sett er samkvæmt núverandi 41. gr. laga um náttúruvernd. 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 laganna þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum (sbr. 2. mgr. 1. gr.). *Ágeng framandi lífvera* er framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni. Báðar þessar skilgreiningar eru efnislega í samræmi við sambærilegar skilgreiningar í samningnum um líffræðilega fjölbreytni.

Hugtakið *innflutningur lífvera* þarf að skilgreina vegna þeirra reglna sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarpsins. Það vísar til flutnings lifandi lífvera af manna völdum til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

Við skýringu hugtaksins *líffræðileg fjölbreytni* er byggt á skilgreiningu samningsins 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 umhverfisstjórnar 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. Hér þarf 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 við veg ef það veldur ekki náttúruspjöllum. 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 jöklum og á snjó þar sem hætta 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 ólögmætur 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 umhverfisstjórnar 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 umhverfisstjórnar í samstarfi við viðkomandi sveitarfélög við að greina vegslóða á miðhálandinu og kortleggja þá. Gengið er út frá því að í reglugerð ráðherra verði kveðið á um lágmarksskilyrði þess að skrá megi vegslóða í kortagrunn sem heimilar akstursleiðir. Lagt er til að Landmælingar Íslands annast gerð kortagrunnsins og uppfærslu hans. 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.

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.

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 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, gervigígur 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 nýmyndaður 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, gervigígur 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.

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. 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 nánasta umhverfis fossins og náttúrlægs rennslis hans.

Í d-lið er fjallað um hveru 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 lágheatavæðum á síðustu áratugum hafa mörg hverasvæði látið á sjá og uppi eru hugmyndir um nýtingu nánast allra háheatavæða 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 háheatavæðum verði spillt frekar en brýn nauðsyn krefur og að sérstök aðgát verði höfð komi til nýtingar. Hyggja þarf sérstaklega að varðveislu heitra uppsprettu á háheatavæðum þar sem orkuvinnsla fer fram og tryggja að þessi náttúruyfyrirbæri 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. feli í sér. Mælt er fyrir um bann við röskun þeirra náttúruvafyrirbæra 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 og náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags áður en leyfi er veitt. Þegar tekin er ákvörðun um hvort leyfa eigi framkvæmd sem felur í sér röskun náttúruvafyrirbæra sem njóta verndar 37. gr. verður að veita saman mikilvægi þess að vernda þau annars vegar og þá hagsmuni 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 náttúruvafyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Nýmæli er ákvæði í 4. mgr. um að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrá yfir náttúruvafyrirbæri 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.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum hér að framan hafa ákvæði 41. gr. náttúruverndarlaga ekki reynst tryggja nægilega vel að við eftirlit með innflutningi lífvera sé metin sú hættu sem innlendum tegundum kann að stafa af þeim. Einkum stafar þetta af því að afmörkun gildissviðs greinarinnar gagnvart öðrum lagaákvæðum sem varða innflutning lífvera er óljóst og greinin víkur almennt fyrir öðrum ákvæðum, sbr. 1. mgr. hennar. Þær skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að ýmsum alþjóðasamningum hafa í för með sér að tryggja verður strangt eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera sem og með dreifingu þeirra svo koma megi í veg fyrir að ágengar framandi tegundir hasli sér völl hér á landi og valdi tjóni á lífríki Íslands.

Tillögur þessa frumvarps byggja að verulegu leyti á þeim sjónarmiðum sem liggja til grundvallar leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni sem fjallað er um í almennum athugasemdum hér að framan. Lagt er til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. gr.

náttúruverndarlaga. Þær fjalla um innflutning lifandi framandi lífvera, dreifingu lifandi lífvera, aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar, tengsl við önnur lög og aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda.

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera.

Í tillögu frumvarpsins að nýrri 41. gr. er fjallað um innflutning lifandi framandi lífvera. Hugtakið framandi lífverur tekur til dýra, plantna, sveppa og örvera sem ekki koma náttúrulega fyrir í lífríki landsins, sjá nánari skýringu á þessu í athugasemdum við 1. gr. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er meginreglan sú að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings þessara lífvera. Reglan er þó ekki afdráttarlaus. Í fyrsta lagi er í ákvæðinu tekið fram að þetta gildi ekki um búfé. Um innflutning þess er fjallað í lögum um innflutning dýra og er hann háður leyfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Er þar jafnframt mælt fyrir um að ráðherra skuli leita umsagnar fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Í öðru lagi gildir reglan ekki um framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til ræktunar í yl- og garðrækt nema innflutningur þeirra sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr 4. mgr. Í þriðja lagi er í 4. mgr. greinarinnar gert ráð fyrir að umhverfissráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis og skal hann birta skrá yfir þær.

Reglan um leyfisskyldu vegna innflutnings lifandi framandi lífvera kann að leiða til þess að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna. Annars vegar samkvæmt ákvæðum laga sem miða að því að koma í veg fyrir að dýra- og plöntusjúkdómar berist til landsins og hins vegar samkvæmt 41. gr. náttúruverndarlaga. Er þetta talið óhjákvæmilegt þar sem núgildandi löggjöf tryggir ekki fyllilega að við innflutning dýra og plantna fram fari mat á því hvort lífverurnar geti skapað hættu fyrir líffræðilega fjölbreytni hér á landi.

Í 2. mgr. 41. gr. er kveðið á um að umsókn um leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera skuli fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað þar sem fram komi mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Til að stuðla að einfaldari málsmeðferð er gert ráð fyrir að sótt sé í einu lagi um leyfi til innflutnings og dreifingar ef lífverurnar eru fluttar inn í því augnamiði að dreifa þeim. Í þeim tilvikum skal einnig fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið, sbr. 3. mgr. 41. gr. a.

Ákvæði 3. mgr. 41. gr. fjalla um málsmeðferð vegna leyfisumsókna og er þar kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands. Áréttað er að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni Íslands.

Gert er ráð fyrir að umhverfissráðherra setji reglugerð með nánari fyrirmælum um innflutning lifandi framandi lífvera, sbr. 4. mgr. Meðal annars skal þar fjalla um áhættumat samkvæmt 2. mgr. greinarinnar en í slíku mati þyrftu m.a. að koma fram upplýsingar um vistfræði viðkomandi tegundar í upprunalegum heimkynnum, reynslu annarra þjóða af innflutningi tegundarinnar og hvort ætla megi að tegundin geti dreifst óheft út fyrir það svæði sem henni er ætlað. Lagt er til að ráðherra sé heimilt að banna innflutning á tilteknum lifandi framandi lífverum en það ætti t.d. við um tegundir sem eru þekktir vágestir. Á sama hátt er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. Mælt er fyrir um að ráðherra birti skrár yfir þær tegundir sem hann ákveður að banna innflutning á eða undanþiggja leyfisskyldu.

41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera.

Í 41. gr. a. eru lagðar til reglur um dreifingu lifandi lífvera. Greinin er ekki bundin við lifandi framandi lífverur eins og það hugtak er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins heldur tekur hún einnig til þess þegar lifandi lífverur eru fluttar milli svæða innanlands, þ.e. á svæði þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir. Meginregla 1. mgr. 41. gr. a. felur annars vegar í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna. Leyfisskyldan gerir það kleift að koma í veg fyrir að lífverum sem þegar hafa verið fluttar inn sé dreift eða þeim sleppt án þess að afleiðingar þess séu metnar. Hins vegar er mælt fyrir um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni. Þetta felur m.a. í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi að flytja ágenga plöntutegund á landsvæði þar sem hún kemur ekki náttúrulega fyrir og sleppa í vötn eða ár lífverum af stofni sem ekki er náttúrulegur í viðkomandi vatni.

Þegar fjallað er um náttúruna og einstök svæði í þessari grein er bæði átt við svæði sem segja má að séu í upprunalegu og náttúrulegu ástandi, ef frá eru taldar loftslagsbreytingar af manna völdum, og svæði þar sem áhrifa mannsins gætir að einhverju marki en endurheimt náttúrulegs ástands er tiltölulega auðveld sé réttum aðferðum beitt. Má t.d. nefna land sem hefur verið framræst en aldrei notað og er að hverfa til fyrra horfs. Náttúruleg svæði eru því svæði í upprunalegu og náttúrulegu ástandi og „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural) svæði þar sem lífríkið er að mestu upprunalegt og athafnir mannsins hafa ekki haft mikil, varanleg og óafturkræf áhrif, svo sem á gróðurlendi og á rennsli straumvatna. Land sem er þaulræktað, svo sem tún, akrar eða skógræktarsvæði sem í hefur verið plantað framandi trjátegundum, telst ekki náttúrulegt. Þéttbýliskjarnar eru ekki náttúruleg svæði þó jaðarsvæði þeirra geti verið það og einstök svæði innan þeirra beri öll einkenni náttúrulegra svæða. Svæði þar sem reynt er að endurheimta náttúruleg vistkerfi, svo sem með landgræðslu og skógrækt með innlendum plöntum, eru náttúruleg í framangreindum skilningi. Samkvæmt framansögðu gildir leyfisskylda greinarinnar ekki um plöntur sem ræktaðar eru í gördum né um plöntur sem ræktaðar eru í ylraekt þegar litlar sem engar líkur eru á að framandi lífverur berist út í náttúru landsins eða þegar um er að ræða tegundir sem ekki geta lifað í íslenskri náttúru og þar með ekki ógnað líffræðilegri fjölbreytni.

Eins og áður er getið er gert ráð fyrir að ef lífverur eru fluttar til landsins í því skyni að dreifa þeim sé sótt um leyfi til innflutnings og dreifingar í einu lagi. Í 2. mgr. er þetta áréttað.

Samkvæmt 3. mgr. skal fylgja umsókn greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið og er það umsækjanda að afla hennar. Ákvæði 4. mgr. um málsmeðferð og ákvæði 5. mgr. um setningu reglugerðar eru hliðstæð ákvæðum 41. gr. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli m.a. um þau atriði sem koma eiga fram í greinargerð samkvæmt 3. mgr. en þau þyrftu m.a. að fela í sér upplýsingar um hvort ástæða sé til að ætla að tegundin sé ágeng við náttúrufarsaðstæður á Íslandi, hvort gera megi ráð fyrir að tegundin geti blandast innlendum tegundum og hvort samkeppni við innlendar tegundir sé hugsanleg.

41. gr. b. Aðgæsluskylda.

Vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem framandi lífverur geta haft á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni er lagt til að kveðið verði á um sérstaka aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar lifandi lífvera í 41. gr. b. Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa. Hún lýtur fyrst og fremst að því að hindra að viðkomandi lífverur sleppi og er mælt svo fyrir að þessir aðilar skuli grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir þetta. Slíkar ráðstafanir lúta eðlilega að tryggri geymslu lífveranna.

Ákvæði 2. mgr. fjalla um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera og hvílir hún bæði á þeim sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi framandi lífvera sem mögulegt er að hafi óæskileg áhrif á líffræðilega fjölbreytni og þeim sem flytja lífverur milli svæða innanlands þar sem mögulegt er að þær valdi tjóni á stofnum sem fyrir eru.

Oft á dreifing framandi lífvera sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæslu þeirra sem stunda starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur eða að slíkar lífverur dreifist út í náttúruna. Samkvæmt 3. mgr. er þeim skylt að grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir slíkan innflutning og dreifingu.

41. gr. c. Tengsl við önnur lög.

Tekið er fram að 41. gr. og 41. gr. a gildi ekki um erfðabreyttar lífverur en um þær gilda sérstök lög nr. 18/1996. Greinarnar gilda heldur ekki um lifandi smitefni en þau falla undir sóttvarnalög nr. 19/1997. Þessi lagaskil eru þau sömu og mælt er fyrir um í gildandi lögum en hér er hins vegar horfið frá því að undanskilja innflutning lifandi fisks ákvæðum laganna, sbr. lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða nr. 55/1998. Sama er að segja um sjávarspendýr. Er þess í stað gert ráð fyrir að í reglugerð skv. 4. mgr. 41. gr. megi undanskilja þær tegundir leyfisskyldu sem ekki er talið að hætta stafi af.

Í 2. mgr. er tekið fram að ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a. hafi ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram. Þetta þýðir að í sumum tilvikum er nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda.

Í leiðbeiningarreglunum sem gefnar eru út á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni og vikið er að hér að framan er lögð áhersla á mikilvægi þess að greina það fljótt ef ágeng framandi tegund nemur land. Einnig er undirstrikuð nauðsyn þess að grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að tegundin festi rætur. Oft kann að vera æskilegt að uppræta hana eins fljótt og mögulegt er. Í 41. gr. d. er kveðið á um heimild ráðherra til að grípa til slíkra aðgerða ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið. Áskilið er að ráðherra leiti áður umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands sem leggur m.a. mat á hættuna og nauðsyn þess að grípa til ráðstafana. Aðgerðir sem beinast að því að uppræta ágenga framandi tegund eða takmarka útbreiðslu hennar þurfa að geta náð til eignarlanda jafnt sem annarra svæða og því er sérstaklega áreittuð heimild til þess.

Um 5. 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 gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti í sérstökum tilvikum veitt undanþágu frá banni við akstri utan vega og í 4. gr. eru ákvæði um skyldu til að afla leyfis stofnunarinnar vegna innflutnings lifandi framandi lífvera og dreifingar lifandi lífvera. Heimildin til gjaldtöku nær auk þessa til annarra ákvæða náttúruverndarlaga þar sem kveðið er á um leyfi sem Umhverfisstofnun veitir, t.d. 38. gr. og 4. mgr. 49. gr. Leyfisgjald skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af umhverfisráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda og má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við útgáfu leyfisins.

Um 6. 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 7. 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 náttúruyfyrirbæra sem falla undir greinina mun fyrr í ferli skipulags og framkvæmda en greinin sjálf getur tryggt. Vegna breytinga á ákvæðum um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera er nauðsynlegt að gera smávægilegar breytingar á lögum um innflutning dýra nr. 54/1990 og á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994.

1. tölul. Skipulagslög nr. 123/2010.

Ný skipulagslög taka 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 náttúruyfyrirbæra 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 málsgreinina 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 náttúruyfyrirbærum 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 náttúruyfyrirbæri 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 náttúruyfyrirbæra 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 vinna við lögfestingu hans er þegar hafin. Breytingin miðar enn fremur 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 náttúruyfyrirbæra sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.

3. tölul. Lög um innflutning dýra nr. 54/1990.

Í 5. gr. laga um innflutning dýra er fjallað um málsmeðferð vegna leyfa til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnun tegunda sem hér eru fyrir. Vegna ákvæðis þessa frumvarps um að sérstakt leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings lifandi framandi lífvera er nauðsynlegt að breyta ákvæðum 5. gr. laga um innflutning dýra til samræmis.

4. tölul. Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.