

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík 8. október 2015  
UST201509-177/A.B.G.  
04.04

## Efni: Frumvarp til laga um náttúruvernd - 140. mál.

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (umhverfis- og samgöngunefndar) dags. 24. september sl. þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um náttúruvernd (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.) 140. mál. Umhverfisstofnun hefur tekið saman þær áherslur sem stofnunin telur mjög brýnt að koma á framfæri við nefndina áður en frumvarpið verður að lögum. Einnig hefur stofnunin tekið saman athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins sem að mati stofnunarinnar er mikilvægt að Alþingi taki tillit til við úrvinnslu athugasemda.

## Ferðaðþjónusta

Áskoranir sem við stöndum frammi fyrir í dag í náttúruvernd tengjast fyrst og fremst ferðaðþjónustu. Á þeim árum sem liðið hafa frá því frumvarp til endurskoðaðra laga um náttúruvernd var samið hefur straumur ferðamanna aukist gríðarlega og enn er spáð mikilli fjölgun á næstu árum. Mikilvægt er að í löggjöf um náttúruvernd sé rami til að tryggja að atvinnugreinin geti þróast án þess að gengið verði á auðlindina. Umhverfisstofnun sem er lykilstofnun þegar kemur að framkvæmd náttúruverndarlaga, telur mjög mikilvægt og leggur ríka áherslu á að eftirfarandi atriði nái fram að ganga í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi:

- a. **Skýr heimild þarf að vera fyrir stofnunina til að ganga til samninga** við ferðaðþjónustuaðila um umgengi og rekstur inni á friðlýstum svæðum og heimildir til að taka inn kostnað af slíkum rekstri. Lagt er til að ferðaðþjónustuaðilar greiði landvörslugjald sem tekur mið af fjölda ferðamanna sem þjónustaðir eru á viðkomandi svæði. Með þessu móti er leitast við að útfæra leiðir til þess að sá greiði sem nýti. Hér er eingöngu átt við aðila sem eru með fastan rekstur inn á svæðinu en ekki t.d. skipulagðar hópferðir sem ekki hafa byggt upp innviði innan svæðanna. Möguleiki er á að taka gjald af bílastæðum í þeim tilvikum. Ætla má að með þeirri aðferð fáiast almennur og sanngjarn mælikvarði á álag á náttúruminjar.

Umhverfisstofnun leggur til að ný 3. mgr. 40 gr. orðist svo:

*„Umhverfisstofnun hefur heimild til að ganga til samninga við rekstraraðila innan friðlýstra svæða um heimildir þeirra til starfsemi og um gjaldtöku sem ber m.a. að standa undir aukinni landvörslu eða sértækrar uppbyggingar sem þörf er á.*

- b. **Taka þarf á þeim vanda** sem upp hefur komið vegna mikillar aukningar ferðamanna sem ferðast um landið á húsbílum (e.camper). Umhverfisstofnun hefur unnið að málinu í samvinnu við samband íslenskra sveitarfélaga, SAF, Ferðamálastofu og fleiri aðila.

Umhverfisstofnun leggur til að 22. grein laga 60/2013 hljóði svo:

*Utan þéttbýlis skal einungis nota tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað á skipulögðum tjaldsvæðum.*

Lagt er til að eftirfarandi hluti sem er nú í frumvarpinu í 10. gr. breytingarfrumvarps (22.gr. laga nr. 60/2013) verði felldur niður: ... og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum sem heimilt er að aka og þar sem ekki er hætt á skemmdum á náttúrunni. Enda virðist hér vera aukin hætt á akstri utan vega, sem er á skjön við tilgang laganna.

- c. **Aðgreining á rétti** þegar kemur að skipulögðum hópferðum í atvinnuskyni og ferða einstaklinga um landið. Hér er sérstaklega verið að horfa til álags á náttúru Íslands vegna ferða stórra skipulagðra hópa, t.d. hvað varðar umferð ríðandi, hjólandi og gangandi ferðamanna.. Ljóst er að almannarétturinn sem byggir á gömlum grunni var ekki hugsaður með slíkan fjölda ferðamanna í huga sem nú heimsækir Ísland heim.

Umhverfisstofnun leggur til að 24. gr.laganna um skipulegar hópferðir orðist svo:

*Eigandi eða rétthafi lands getur takmarkað aðgengi skipulagðra hópa í atvinnuskyni að landi sínu þar sem innviðir til verndar náttúru eru ekki til staðar og umfangsmikil náttúruspjöll hafa orðið eða veruleg hættu er á náttúruspjöllum og að fengnu áliti Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags.*

Breyting þessi er í efnislegu samræmi við 9. gr. frumvarps til laga sem nú liggur fyrir Alþingi um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

- d. Mikilvægt er að **ábyrgð** verði sett á þá leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa um landið og tryggt sé að leiðsögumenn eða ferðaskipuleggjandi fari eftir þeim takmörkunum sem þeim eru settar af umsjónaraðilum þeirra svæða sem þeir skipuleggja ferðir á.

Umhverfisstofnun leggur til að í 24. gr. laganna um skipulagðar hópferðir verði bætt við 2.málgrein á þessa leið:

*„Leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa í atvinnuskyni bera ábyrgð á því að hópurinn fari eftir umgengnisreglum þeirra svæða sem heimsótt eru.“*

- e. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að stofnunin hafi skýrar heimildir til lokunar svæða eða takmörkunar á almannarétti. Lagt er til:

- a) Lokanir til lengri tíma: Einföldun fyrirkomulags þannig að stofnuninni sé heimilt að leggja til lokun svæðis **utan þéttbýlis** að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni sveitarfélags eða landeigenda, til ráðherra. Samráð verði að hafa við sveitarfélag, landeiganda og aðra hagsmunaaðila. Í 25.gr. laganna hefur Umhverfisstofnun nú heimildir til að ná fram lokunum í samstarfi við landeigendur og sveitarfélög en breyta þarf málsmeðferðinni þannig að ekki þurfi að útbúa skýrslu um svæði í óbyggðum sem gefa á út á 3 ára fresti. Jafnframt leggur stofnunin til að hafa verði samráð jafnframt við aðra hagsmunaaðila en ekki einungis sveitarfélög og landeigendur. Slíkar ákvarðanir séu þó ætíð háðar samþykki ráðherra. Stofnunin leggur til að heimild þessi nái til svæða utan þéttbýlis en ekki einungis í óbyggðum eins og nú er lagt til enda er skilgreining á óbyggðum of óljós og takmarkandi.

Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu á 11. gr. frumvarpsins þannig að 1. mgr. 25. gr. laganna orðist svo:

„ Umhverfisstofnun getur í verndarskygni, að fenginni tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags eða landeiganda eða að eigin frumkvæði, takmarkað umferð eða lokað svæðum utan þéttbýlis ef hættu er á verulegu tjóni af völdum ágangs á svæði. Slíkar ákvarðanir eru háðar staðfestingu ráðherra og skal birta þær með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda. Stofnunin skal ávallt hafa samráð við hlutaðeigandi sveitarfélag, landeiganda og aðra hagsmunaaðila áður en tillaga samkvæmt ákvæði þessu er send til ráðherra. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein skal endurmeta árlega.“

b) Að skýra heimildir stofnunarinnar og einfalda málsmeðferð er varðar skyndilokanir í allt að tvær vikur. Mikilvægt er að skýrt sé við hvern stofnunin eigi að hafa samráð en orðalag frumvarps nú er með mjög opið orðalag og ljóst að erfitt er fyrir Umhverfisstofnun að vita t.d. hvaða útivistarfólk hyggi á ferðir um svæði. Því leggur stofnunin til að samráð verði við viðkomandi sveitarfélag, landeiganda og Samtök ferðaþjónustunnar sem hafi þá ábygd á að kalla að rétta ferðaþjónustuaðila.

Umhverfisstofnun leggur til eftirfarandi breytingu á 11. gr. frumvarpsins þannig að 2. mgr. 25. gr. laganna orðist svo:

„Ef veruleg hættu er á tjóni af völdum mikillar umferðar eða vegna sérstaklega viðkvæms ástands náttúru getur Umhverfisstofnun ákveðið að takmarka umferð eða loka viðkomandi svæði tímabundið fyrir ferðamönnum að fenginni tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags, landeiganda eða að eigin frumkvæði. Samráð skal haft um slíka ákvörðun við hlutaðeigandi sveitarfélag og Samtök ferðaþjónustunnar. Ef um eignarland er að ræða skal ætíð haft samráð við eiganda lands eða rétthafa áður en ákvörðun er tekin. Takmörkunin eða lokunin skal að jafnaði ekki standa lengur en tvær vikur en ef nauðsyn krefur er heimilt að framlengja hana, að fenginni staðfestingu ráðherra. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein skal birta í dagblöðum og útvarpi og á vefsíðum Umhverfisstofnunar og Vegagerðarinnar.“

- f. Mikilvægt er að skýra stöðu landeigenda hvað varðar heimildir þeirra til gjaldtöku inn á svæði. Umhverfisstofnun leggur til að farin verði leið svipuð og gerð er í Noregi, þar sem landeigendum er veitt heimild til að taka gjald af ferðamönnum á svæðum þar sem um er að ræða umtalsverða uppbyggingu innviða til að veita ferðamönnum þjónustu. Samræma þarf þessar útfærslur við svonefnt innviðafrumvarp þar sem landeiganda sem fær styrki til uppbyggingar verður ekki heimilt til að taka jafnframt gjald inn á svæði.
- g. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að sett verði heimildarákvæði til takmörkunar á notkun ómannaðra og mannaðra loftfara sem valda truflunum og raska kyrrð og upplifun á einveru í náttúru Íslands.

Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við 21. gr. breytingarfrumvarpsins sem er 40. gr. laganna, og að greinin verði á eftirfarandi leið:

„Leyfi Umhverfisstofnunar þarf til framkvæmda og vegna starfsemi þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum og/eða náttúruupplifun.“

- h. Umhverfisstofnun vekur athygli á því að ekki er fjallað um starfsemi Umhverfisstofnunar við umsjón friðlýstra svæða í upptalningu á þeim aðilum sem geta með nánar tilgreindum skilyrðum ekið utan vega en stofnunin þarf í einstaka tilfellum við verndaraðgerðir og innviðauppbyggingu á friðlýstum svæðum að eiga möguleika á því að nota tæki við slíkar aðstæður. Umhverfisstofnun leggur til að Umhverfisstofnun verði bætt inn í upptalningu í 31 grein laganna.

## Svæði í umsjón og rekstri Umhverfisstofnunar:

Samkvæmt lögum um náttúruvernd 60/2013 ber Umhverfisstofnun ábyrgð á umsjón og rekstri náttúruverndarsvæða. Hugtakið náttúruverndarsvæði er skilgreint sem:

- a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru skv. 1. mgr. 58. gr.
- b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr.
- c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.

Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin beri ábyrgð á umsjón og rekstri friðlýstra svæða í samræmi við framkvæmd undanfarinna áratuga. Umhverfisstofnun telur rétt að stofnunin sinni sérstakri aðgæsluskyldu á þeim svæðum sem ekki eru friðlýst þ.e. svæðum á b- og c-hluta náttúruminjaskrár ásamt óbyggðum. Þannig verði gerður skýr greinarmunur á umsjón með friðlýstum svæðum og svæðum sem eftir atvikum þykir rétt að friðlýsa síðar. Er það í samræmi við þá framkvæmd sem verið hefur. Engin landvarsla er á svæðum sem ekki eru friðlýst eða á náttúruminjaskrá en falla undir skilgreiningu á náttúruverndarsvæði. Á því er ein undantekning og það er Geysissvæðið þar sem stofnunin fer með það hlutverk sem áður var falið Geysisnefnd. Rétt þykir að ráðherra hafi heimild til að fela stofnuninni formlega umsjón við sambærilegar aðstæður.

Umhverfisstofnun leggur til að 2. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2013 orðist svo:

*„Umhverfisstofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, annast umsjón og rekstur friðlýstra svæða, sinnir sérstakri aðgæsluskyldu á svæðum á b- og c- hluta náttúruminjaskrár ásamt óbyggðum og þeim vistkerfum, vistgerðum og tegundum sem falla undir 57. gr. laganna. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á gerð umsýsluáætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.“*

## Friðlýsingaferli

Umhverfisstofnun ítrekar fyrri umsagnir sínar hvað varðar málið, þ.e. að byggja eigi upp tvö kerfi þar sem annars vegar er horft til IUCN flokkunarinnar og hins vegar Natura 2000 aðferðarfræðinnar. Umhverfisstofnun telur að vinna eigi í anda Natura 2000 aðferðarfræðinnar hvað varðar val svæða þannig að sú vinna fari fram heildstætt einu sinni og síðan endurskoðuð í samræmi við niðurstöður vöktunar og það hvort markmiðum með vernduninni sé náð.

Umhverfisstofnun telur uppskiptingu náttúruminjaskrár í þrjá hluta sem birt er í Stjórnartíðindum vera þunglamalegt kerfi og ekki til þess fallið að auka skilvirkni í stjórnsýslunni. Umhverfisstofnun bendir á að æskilegt er að geta uppfært náttúruminjaskrá þegar ný svæði bæstast við og telur stofnunin að setja ætti meiri þunga í að hafa skrána rafræna ásamt því að sýna svæðin á korti eða loftmyndum með nákvæmum hnituðum útmörkum.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að horft verði til þeirrar aðferðarfræði sem beitt er í nágrannalöndum okkar og nefnd er í Hvítbók um náttúruvernd, þar sem friðlýsingaferlið byggist á því að tilnefnd verði svæði sem samanstandi af neti verndarsvæða. Markmiðið með slíkum friðlýsingum er að vernda líffræðilega fjölbreytni þar sem tilgreindar eru þær tegundir vistgerða, dýra og plöntutegunda sem þarfnast verndar. Á sama hátt væri hægt að vinna með friðlýsingar á grunni jarðfræðilegar fjölbreytni. Umhverfisstofnun leggur til að byrjað verði á að gera heildarmat á því hvað þarfnist verndar og mun verkefni Náttúrufræðistofnunar Íslands við vistgerðarflokkun nýtast vel í það mat. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um hversu mikið menn telja þörf á að friðlýsa eftir mismunandi flokkum þá verði óskað eftir tilnefningum sveitarfélaga, landeigenda og annarra til þess að þeirra svæði falli undir svæði sem friðlýsa ætti. Síðan yrði unnið úr þeim tilnefningum og gerð heildstæð áætlun um friðlýsingu. Slík áætlun yrði auglýst í 3 til 6 mánuði og síðan ákvörðun tekin í formi reglugerðar. Ef ekki fást nægilega margar tilnefningar um svæði í ákveðnum flokkum þá verði farið í að auglýsa að nýju. Vöktun er síðan skipulögð til að tryggja að þau markmið sem að er stefnt sé náð.

Ástæða þess að Umhverfisstofnun horfir til þessarar aðferðafræði er m.a. sú að sveitarfélög fara með skipulagsvaldið. Friðlýsingar fela í sér fyrirhugað um landnotkun. Nauðsynlegt er að samræmi sé milli skipulagsáætlana og friðlýsinga. Með þeirri aðferðafræði sem að ofan er lýst er leitast við að samþætta náttúruvernd og skipulagsgerð á frumstigi áætlunargerðar. Forsenda þess að þessi hugmyndafræði gangi upp er að ljóst verði fyrirfram hvaða takmarkanir fylgi því að svæði falli inn á þessa áætlun og hvaða hag sveitarfélag eða landeigandi gæti haft af slíku. Sem dæmi um slíkar takmarkanir má benda á hugsanlegar takmarkanir á hvaða framkvæmdir verði leyfðar, framkvæmdir sem fara yfir ákveðin stærðarmörk verði að fara í ferli skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum o.s.frv. Hér skiptir fyrirsjáanleiki miklu máli.

Hér er einnig nauðsynlegt að skapa hagræna hvata t.d. með tengingu þessara svæða inn í fyrirhugaða áætlun um uppbyggingu innviða eða tenging við styrkjakerfi landbúnaðarins þannig að landeigandi sem tekur að sér vernd ákveðinnar vistgerðar eða búsvæðis fái umbun fyrir það. Í því sambandi má benda á tillögur OECD í nýrri skýrslu þeirra en þar segir: *“Reform subsidies to sheep farmers to reduce negative environmental impacts; make them conditional on meeting strengthening environmental performance criteria.”* ( bls. 64 OECD Environmental Performance Reviews Iceland 2014).

Reynslan hefur sýnt að grunnforsenda þess að friðlýsingaferli gangi vel er að helstu hagsmunaaðilar, einkum sveitarfélög og landeigendur, séu áhugasamir um verkefnið og að gott samstarf takist við þá. Því er brýnt að auka samstarf og samráð við þessa aðila á frumstigi málsins, þ.e. í áætlanagerðinni sjálfri, þannig að sveitarfélögum og nærsamfélaginu sé falið meira framkvæði um tilnefningu svæða til friðlýsingar í þeirra heimabyggð, án þess þó að metnaðarfull áform í náttúruvernd séu gefin eftir.

**Athugasemdir við einstaka greinar frumvarps til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir og fl.) auk athugasemda við aðrar greinar laga nr. 60/2013.**

1. gr.

D-liður:

Umhverfisstofnun bendir á að æskilegt væri að skilgreina „langvarandi notkunarleysi“ betur. Skilningur manna á „langvarandi notkunarleysi“ getur verið mismunandi og farið eftir gerð landsins. Betur færi að orða setninguna eftirfarandi:

- „Land telst óræktað eftir langvarandi notkunarleysi þegar vinna þarf landið að nýju til að hægt sé að hefja aftur ræktun á því.“

F-liður:

Umhverfisstofnun telur að skilgreining ákvæðisins mætti vera skýrari. Setninguna mætti orða með eftirfarandi hætti:

- „Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns að staðaldri og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra.“

3. gr.

A-liður:

Í stað umsýsluáætlana er notað stjórnunar- og verndaráætlun í ákvæðinu, í greinargerð með frumvarpinu, í kaflanum um 3. gr. kemur fram að ástæða breytingarinnar sé sú að umhverfisyfirvöld noti jafnan heitið stjórnunar- og verndaráætlun yfir umsýsluáætlanir sem nær betur yfir þau atriði sem er að finna í slíkri áætlun og er meira lýsandi. Umhverfisstofnun áréttar hér með að hjá stofnuninni ganga þessar áætlanir undir heitinu „*verndar- og stjórnunaráætlanir*“ og er það mat stofnunarinnar að það sé skýrara heldur en stjórnunar- og verndaráætlun, þar sem aðaláhersla sé lögð á verndaráætlunina og jafnframt til þess að samræmi sé milli laganna og þeirra verndar- og stjórnunaráætlana sem nú þegar hafa verið gerðar.

6 gr.

B-liður:

Umhverfisstofnun telur að betur mætti skilgreina hvað það er sem felst í *fyrstu stigum skógræktar*.

7 gr.

Í greininni er nú lagt til að ráðherra þurfi ekki að setja í reglugerð nánari ákvæði um umferð reiðhjólamanna heldur er honum það aðeins heimilt. Umhverfisstofnun telur mjög mikilvægt að ráðherra útfæri nánar í reglugerð ákvæði 19. gr. þar sem ákvæðið er nú þegar ekki mjög skýrt. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 60/20013 segir að þegar farið er á reiðhjólum um landið skuli fylgja vegum og skipulögðum reiðhjólástígum *eins og kostur er*. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að fram komi í lögum eða reglugerð hvenær heimilt væri að víkja út af stígum en fjallhjólreiðar og ferðamennska tengd þeim fer vaxandi hér á landi og túlkun manna á þessu ákvæði geta verið með ýmsu móti og opnar á að hjólað sé í ósnortnu landi sem leiðir af sér rof í landi og gróðurskemmdir.

8. gr.

Líkt og í 7. gr. frumvarpsins er nú lagt til að ráðherra sé ekki skylt að setja reglugerð um nánari ákvæði um umferð ríðandi manna og rekstur hrossa heldur aðeins heimilt. Umhverfisstofnun telur brýnt að sett séu í reglugerð nánari ákvæði um umferð ríðandi manna þar sem m.a. væri gerður gerinarmunur á einstaklingum er fara ríðandi um landið og skipulögðum hópferðum sem geta samanstaðið af tugum einstaklinga á hestbaki. Umhverfisstofnun hefur einnig áður vakið athygli á því að mikil vöntun sé á skipulögðum reiðstígum þar sem myndast geti mikil og varanleg för í landi eftir stóra hópa.

9. gr.

Umhverfisstofnun hefur áður lýst yfir þeirri skoðun sinni að það feli í sér betri þjónustu við almenning ef allar reglur um almennarétt séu á einum stað og því er það mat stofnunarinnar að betra hefði verið að hafa ákvæði um umferð um vötn áfram í náttúruverndarlögum í stað þess að einungis sé vísað í vatnalögin.

11. gr.

Umhverfisstofnun telur að skilgreina þurfi hugtakið „óbyggðir“ með skýrari hætti, þannig að t.d. ekki sé vafi um hver það er sem geti úrskurðað um það hvort svæði teljist óbyggðir eða ekki og hversu langt frá fastri búsetu svæðið þarf að vera til þess að geta talist óbyggðir. Umhverfisstofnun hefur áður lagt til að frekar verði miðað við skilgreindar hæðarlínur eða mörk hálendis eins og þau hafa verið skilgreind.

## 12. gr.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að ákvæði sé að finna í lögnum sem heimili Umhverfisstofnun að banna nýtingu í atvinnuskyni á einstökum svæðum ef sérstök ásókn verður í tiltekna viðkvæma tegund, ef svæðið er sérstaklega viðkvæmt fyrir álagi, til verndar tiltekinni tegund og til að koma í veg fyrir ofnýtingu.

Umhverfisstofnun leggur til að 4. mgr. 27. gr. orðist svo:

*„Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrása, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Umhverfisstofnunar er heimilt að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða. Ákvarðanir um bann eða takmarkanir á tínslu einstakra tegunda eða á afmörkuðum svæðum skulu háðar staðfestingu ráðherra og skulu birtar með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.“*

## 13 gr.

C-liður:

Tekið er fram að heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við viðhald skála og neyðarskýla og vegna kvikmyndagerðar, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. Jafnframt leggur Umhverfisstofnun til að stofnunin hafi ásamt öðrum opinberum stofnunum heimild til að aka utan vega þegar um er að ræða verndaraðgerðir innan friðlýstra svæða eða svæða er varða friðlýstar menningarminjar. Tillögur Umhverfisstofnunar til breytinga eru feitletraðar.

Umhverfisstofnun leggur til að 1. mgr. 2. mgr. orðist svo:

*„Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 1. mgr. er við akstur vegna starfa við landbúnað heimill, ef nauðsyn krefur, að aka utan vega á landi utan miðhálendisins sem sérstaklega er nýtt til landbúnaðar ef ekki hljóttast af því náttúruspjöll. Við eftirleitir er bændum heimilt að sækja sauðfé inn á miðhálendið á léttum vélknúnum ökutækjum, svo sem sex- eða fjórhjólum, enda verði þeim gripum ekki náð með öðru móti og ekki talin hætta á náttúruspjöllum. Einnig er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við landgræðslu og heftingu landbrots, **verndaraðgerða vegna náttúru- og minjaverndar**, vegalagnir, línulagnir og lagningu annarra veitukerfa, björgunarstörf, lögreglustörf, sjúkraflytninga, rannsóknir, landmælingar og landbúnað, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. Heimilt er, ef nauðsyn krefur og með sérstöku leyfi Umhverfisstofnunar, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna starfa við viðhald skála og neyðarskýla og vegna kvikmyndagerðar, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt.“*

## 16. gr.

Í greininni kemur fram að 2. mgr. 34. gr. laganna falli á brott og í greinargerð kemur fram að málsgreinin sé tvítekning á því sem fram kemur í 13. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að í 2. málslið er kveðið á um skyldu til að leita eftir ábendingum frá sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum og að heimilt sé að leita eftir tillögum fleiri aðila. Sé málsliðurinn felldur brott er ekki kveðið á um skyldu til að sveitarstjórnir, náttúruverndarnefndir og

náttúrustofur komi að áætlanagerð á fyrstu stigum. Jafnframt er vísað til kafla 3 um friðlýsingar í umsögn þessari.

Umhverfisstofnun leggur til að 2. mfl. 2. mgr. falli **ekki** brott.

#### 21. gr.

Ef framkvæmdaaðili leitar ekki leyfis vegna framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum, er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar eða stöðvaðar. Verði ekki orðið við áskorun stofnunarinnar er henni heimilt að beita dagsektum skv. 87. gr. laganna sbr. 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun bendir á að dæmi eru fyrir því að ráðist hafi verið í framkvæmdir á friðlýstum svæðum og þeim lokið án þess að leitað hafi verið tilskilinna leyfa.

Stofnunin leggur til að við greinin verði á þessa leið

*„Ef framkvæmdaaðili leitar ekki leyfis vegna framkvæmda þar sem hættu er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum, er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar þær stöðvaðar **eða fjarlægðar**. Verði ekki orðið við áskorun stofnunarinnar er henni heimilt að beita dagsektum skv. 87. gr. laganna sbr. 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins.“*

#### 28. gr.

Breytingar á X. kafla laganna.

Í a-lið 28. greinar frumvarpsins segir nú að votlendi 20.000 m<sup>2</sup> eða stærra njóti nú sérstakrar verndar í stað 10.000 m<sup>2</sup>. Umhverfisstofnun bendir á að votlendi eru sérstaklega mikilvæg vistkerfi og þau ber að vernda til að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni. Umhverfisstofnun bendir á að Ísland hefur sett sér markmið í stefnumörkun til ársins 2020 sem fram koma í skýrslunni Velferð til framtíðar, sjálfbær þróun í íslensku samfélagi, en þar segir í kafla 7 um vernd lífríkis Íslands þar sem útlistuð eru markmið Íslands:

*„Viðhaldið verði fjölbreytileika tegunda og vistgerða. Forðast verði eins og kostur er að skerða frekar votlendi, birkiskóga og önnur lykilvistkerfi Íslands. Unnið verði að endurheimt votlendis og annarra mikilvægra vistkerfa þar sem slíkt er talið mögulegt.“*

Á bls 38 í sömu skýrslu, er farið yfir leiðir að fyrrnefndum markmiðum en þar segir í undirkaflanum aukin friðun lykilvistgerða og búsvæða :

*„Áhersla verði lögð á að vernda þær vistgerðir sem hefur verið raskað hvað mest [...]. Forgangsmál í því sambandi eru m.a. votlendi og birkiskógar. „*

Umhverfisstofnun telur að stærðarmörkin 10.000 m<sup>2</sup> eigi að haldast inni óbreytt.

Í c-lið 28.gr frumvarpsins er lagt til að næsta umhverfi fossa njóti ekki lengur sérstakrar verndar, aðeins fossarnir sjálfir, þ.e. vatnsfarvegurinn. Umhverfisstofnun telur mikilvægt í ljósi landslagsverndar að næsta umhverfi fossa falli einnig undir ákvæðið og telur stofnunin að liðurinn eigi að standa óbreyttur.

Umhverfisstofnun leggur til að jöklum verði bætt inn sem vistkerfi sem eigi að njóta sérstakrar verndar, enda hafi þeir mikilvægu hlutverki að gegna í nærliggjandi vistkerfum.



## **29. gr. laga 60/2013 Úrlausn um ólögmetar hindranir**

Umhverfisstofnun leggur til að 2. mgr. 29. gr. verði breytt á eftirfarandi veg:

*„Umhverfisstofnun getur krafist þess af eiganda eða réttshafa að setja stiga eða hlið á girðingu ef hún hindrar för fólks sem heimil er samkvæmt ákvæðum kaflans t.d. um vatns-, ár- eða sjávarbakka. Umhverfisstofnun getur beitt úrræðum samkvæmt 87. gr. til að knýja fram á um að ólögmetar hindranir séu fjarlægðar“*

## **39. gr. laga nr. 60/2013 Undirbúningur friðlýsingar**

Umhverfisstofnun telur að þriggja mánaða frestur sem veittur er til þess að gera athugasemdir við drög að friðlýsingarskilmálum sé of langur. Og leggur nú, líkt og áður, til að hann verði stytur í fjórar til sex vikur og vísar stofnunin til samanburðar að miðað sé við að skipulagstillögur séu auglýstar í sex vikur.

Umhverfisstofnun leggur til að setningin orðist svo:

*„Frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu skal vera 6 vikur.“*

## **76. gr. laga nr. 60/2013 Sérstakt eftirlit með framkvæmdum**

Umhverfisstofnun bendir á að þegar um er að ræða eftirlit með mengandi atvinnurekstri er það aldrei valkvætt eða gert ráð fyrir að sérstakt samkomulag verði gert milli eftirlitsþega og eftirlitsaðila um hvort eftirlit sé viðhaft eða hvernig það er framkvæmt. Óljóst er hver verði niðurstaðan ef ekki náist samkomulag um eftirlit.

Umhverfisstofnun leggur til að 1. málsgrein greinarinnar verði á eftirfarandi hátt:

*„Telji Umhverfisstofnun nauðsynlegt að haldið verði uppi sérstöku eftirliti með framkvæmdum skal stofnunin viðhafa slíkt eftirlit. Umhverfisstofnun skal taka mið af innra eftirliti við framkvæmdina og eftirliti annarra opinberra aðila. Umhverfisstofnun skal áætla kostnaðarliði eins og mögulegt er hverju sinni og ber framkvæmdaraðila að endurgreiða Umhverfisstofnun útlagðan kostnað við eftirlitið. Rísi ágreiningur milli aðila um efni fyrirkomulagið eða greiðslur fyrir eftirlitið sker ráðherra úr.“*

## **81. gr. laga nr. 60/2013 (gerðar breytingar á greininni í 32. gr. breytingafrumvarpsins).**

Í greininni er notað orðið umsýsluáætlun, en undanfarið hefur skapast sú venja hjá Umhverfisstofnun að nota orðið verndar- og stjórnunaráætlun og telur Umhverfisstofnun að það hugtak sé meira lýsandi fyrir umræddar áætlanir þar sem bæði er vísað til verndunar og stjórnunar þeirra. Umhverfisstofnun telur að orðið verndun skuli koma á undan stjórnun þar sem megin áhersla er á verndun svæðanna.

Hvað varðar innihald verndar- og stjórnunaráætlana telur Umhverfisstofnun að taka verði tillit til þess að umfang þeirra og umfjöllunarefni er mjög mismunandi eftir eðli svæða, verndargildi, umfangi, landnotkun, hagsmunum o.s.frv. Til að taka tillit til þess leggur Umhverfisstofnun til að í 1. ml. 2. mgr. 81. gr. að í stað skammstöfunarinnar m.a. komi t.d.

Varðandi gerð verndar- og stjórnunaráætlunar í samvinnu við tiltekna aðila telur Umhverfisstofnun að ekki skuli tilgreina eina stofnun umfram aðra í greininni enda ljóst að stofnunin þarf að hafa samráð við fjölda stofnana eftir atvikum, t.a.m. Minjastofnun Íslands, veiðimálastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Hafrannsóknarstofnun, Skógrækt ríkisins, Landgræðslu ríkisins og Náttúruvannsóknarstöðina við Mývatn.

Umhverfisstofnun leggur því til að 1. mfl. 3. mgr. 81. gr. orðist svo: „Verndar- og stjórnunaráætlun skal gerð í samvinnu við landeigendur, sveitarfélög og með samráði við fagstofnanir og hagsmunaaðila eftir því sem við á.“

Hvað varðar réttaráhrif verndar- og stjórnunaráætlana telur Umhverfisstofnun að nauðsynlegt sé að áætlanirnar fái tiltekin réttaráhrif í skipulagi og vísar til 13. gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð. Samkvæmt þeirri grein eru sveitarstjórnir bundnar af efni verndaráætlunar þjóðgarðsins við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan hans. Með því að tryggja verndar- og stjórnunaráætlunum réttaráhrif er hægt að tryggja að verndargildi svæðanna sé viðhaldið í skipulagi.

Virðingarfyllst

A. Bj. B. Guttormsdóttir  
Aðalbjörg B Guttormsdóttir  
Teymissjóri

Sigrún Ágústsdóttir  
Sviðsstjóri