



Umhverfissráðuneytið
Skuggasundi 1

150 Reykjavík

Reykjavík 21. janúar 2011

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999 með síðari breytingum.

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Landssamband íslenskra útvegsmanna og Landssamband fiskeldisstöðva skila sameiginlegri umsögn um þessi drög að frumvarpi sem kynnt hafa verið á vef umhverfissráðuneytisins og eru merkt nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, dagsett 1. desember 2010.

Samtökin telja frumvarpsdrögin mjög óljós, þau geti leitt til réttaróvissu, þrengt að möguleikum til nýtingar auðlinda lands og sjávar og að auki eru frumvarpsdrögin í andstöðu við markmið náttúruverndarlaganna sjálfra um „að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.“

Samtökin telja enn fremur að frumvarpsdrögin séu ekki til þess fallin að skapa víðtæka sátt um þetta mikilvæga svið en eftir því hafa pólitískir leiðtogar þessa lands kallað undanfarin ár. Engin tilraun er gerð til að setja þær breytingar sem felast í frumvarpinu í samhengi við aðra vinnu sem fram fer á vegum stjórnvalda t.d. rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða.

Samtökin eru ósammála því mati sem fram kemur að breytingarnar sem verið er að leggja til með frumvarpsdrögunum séu brýnni en heildarendurskoðun náttúruverndarlaga.

Ekki kemur fram í frumvarpsdrögunum né greinargerð hverjir sömdu drögin en ef miðað er við frétt ráðuneytisins þann 16. nóvember 2009 var skipuð nefnd til að endurskoða lög um náttúruvernd en varla er unnt að segja að sóst hafi verið eftir mismunandi sjónarmiðum við skipun nefndarinnar.

Athygli vekur eftirfarandi í frétt ráðuneytisins: „Umhverfissráðherra leggur áherslu á að nefndin hafi víðtækt samstarf við hagsmunaaðila, almennung og sveitarfélög í starfi sínu. Þessi aðilar verði skilgreindir við upphaf starfs nefndarinnar og þeim kynnt ferli samráðsins.“ Það verður ekki betur séð en að nefndin hafi haft þessi fyrirmæli ráðherra að engu a.m.k. hefur ekkert samráð verið haft við helstu hagsmunasamtök í atvinnulífi né virðast umræður í fjölmiðlum benda til þess að samráðið hafi verið sérstaklega víðtækt.

Samtökin telja mikilvægt að fleiri komi að endurskoðun laga um náttúruvernd og eru reiðubúin að tilnefna fulltrúa sína til þess starfs. Einungis með víðtækri samfélagslegri umræðu má ná þeirri sátt sem stefnt er að.

Hér fylgja athugasemdir við frumvarpsdrögin:

1. Í frumvarpsdrögunum er mjög aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar frá því sem nú er og ætlunin er að hún komi í stað Umhverfisstofnunar sem umsagnaraðili um framkvæmdaleyfi vegna 37. gr. laga um náttúruvernd. Einnig á stofnunin að veita umsagnir skv. 41. gr., 41. gr.a. og 41. gr.d. Þannig er ætlunin að stofnunin verði að hluta stjórnslustofnun í stað þess að vera rannsóknastofnun og verði þannig enn einn eftirlitsaðilinn með framkvæmdum í landinu á vegum umhverfissráðuneytisins. Verði ákvæðið að lögum verður stofnunin að fylgjast með því hvar og hvenær verið er að veita framkvæmdaleyfi og fylgja eftir því að umsagnar hennar verði aflað. Verði frumvarpið að lögum riðlast verkaskipt milli stofnana og hætta er á að stjórnslustofnun verði óskilvirkari, óskýrari og verr aðgengileg viðskipavinum hennar. Varað er við þessari þróun. Einnig er bent á að hagsmunir stofnunarinnar sjálfrar og starfsmanna hennar geta verið í húfi þegar veittar eru umsagnir án þess að þeir verði auðveldlega aðgreindir í umsögninni sjálfri t.d. þegar stofnunin krefst frekari rannsókna.
2. Bent er á að umhverfisyfirvöld hafa þegar veitt umsagnir vegna skipulagsáætlana og vegna allra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Svo virðist sem ætlunin sé að ekki verði unnt að heimila framkvæmdir sem falla undir staðfest aðalskipulag, deiliskipulag eða þar sem álit Skipulagsstofnunar á mati á umhverfisáhrifum liggur fyrir, nema með nýju umsagnarferli gagnvart Náttúrufræðistofnun. Þetta getur ekki staðist. Meginbreytingar á umhverfislöggjöfinni undanfarna áratugi hafa lotið að því að eins snemma í ferlinu og hægt er komi fram upplýsingar um umhverfisáhrif framkvæmda eða skipulags, sbr. t.d. lög um mat á umhverfisáhrifum áætlana (nr. 105/2006). Þar að auki eru umhverfisyfirvöld þegar búin að veita umsagnir í mörgum tilvikum skv. 33. gr. laga um náttúruvernd. Því er þessu ákvæði eindregið mótmælt.
3. Í núgildandi 37. gr. laganna er undanþáguheimild vegna framkvæmda- eða byggingaleyfa þar sem fyrir liggur samþykkt aðalskipulag. Brottnám undanþáguheimildar skapar tvíverknað og gera má ráð fyrir talsverðri aukningu umsagnarbeiðna. Umsagnaraðilar telja eðlilegt að undanþáguheimildin verði áfram í lögnum og nái yfir framkvæmdir skv. staðfestu aðal- eða deiliskipulagi og þær sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum.
4. Nauðsynlegt er að stofnunum verði veittir þröngir frestir til að skila umsögnum til leyfisveitenda og annara. Lagt er til að umsagnarfrestir verði tvær vikur en að ráðherra geti í einstökum umfangsmiklum tilvikum lengt umsagnarfrest í einn mánuð enda fylgi því rökstuðningur. Verði umsögnum ekki skilað innan tiltekins frests sé litið svo á að umsagnaraðili hafi engar athugasemdir fram að færa.
5. Því er mótmælt að fiskeldi og fiskrækt verði leyfisskyld samkvæmt lögum um náttúruvernd. Um þessar atvinnugreinar gilda sérstök lög (nr. 58 og nr. 59 frá 2006) og í meðförum Alþingis er sérstakt frumvarp til laga um skeldýrarækt auk þess sem fiskeldi fellur almennt undir lög um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000). Einnig fara Hafrannsóknastofnunin og Veiðimálastofnun með rannsóknir á þessu sviði sem liggur utan fagsviðs Náttúrufræðistofnunar þótt þar hafi farið fram rannsóknir á sjávarhryggleysingjum (BIOICE). Enn fremur gilda um innflutning dýra lög nr. 54/1990.

6. Í 1. gr. frumvarpsdraganna eru mjög óljósar skilgreiningar sem erfitt er að ráða í hvað merkja eða hvernig beri að túlka. Það á t.d. við um ágenga framandi lífveru sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni. Þarna hlýtur áhættan að vera mjög mismunandi og afleiðingar sömuleiðis. Nauðsynlegt er að gerð verði nánari grein fyrir þessu. Í greinargerð og athugasemdum er engin dæmi að finna um tilvik sem þetta gæti átt við hér á landi. Eins verður að skýra mun betur út við hvað er átt þegar skilgreindar eru framandi lífverur. Þau mörk sem dregin eru í athugasemdum eru mjög óljós og æskilegt að nefna dæmi um tegundir og fjalla um þær sem á mörkunum kunna að vera.
7. Í 2. gr. er fjallað um akstur utan vega og að ráðherra skuli gefa út reglugerð um undanþágur. Undanþágan verður einnig að ná til annarra framkvæmda sem sveitarstjórnir hafa veitt leyfi fyrir t.d. á skipulögðum svæðum, framkvæmdir vegna vatnsveitna, frárennslis, orkuframkvæmda og fleiri sem jafnvel hafa farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum og verið um fjallað í matsskýrslum.
8. Í 3. gr. er útvíkkuð skilgreining á jarðmyndunum og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar en að meginefni verður framvegis óheimilt að raska þessum myndunum nema „brýna nauðsyn beri til“. Í athugasemdum er fjallað um hvað þetta þýðir og segir þar að með orðalaginu „er lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.“ Þar sem skilgreiningar á jarðmyndunum er mjög víðtæk t.d. fossar og hverir og aðrar heitar uppsprettur, án nokkurra takmarkana, er ljóst að tillagan mun hafa víðtæk áhrif á skipulagsvald sveitarfélaga og eins á nýtingarmöguleika landeiganda á eignarlöndum. Nauðsynlegt er að mun ítarlegar og betur verði fjallað um afleiðingar þessarar tillögu áður en hún getur orðið að lögum. Ákvæðið er enda til þess fallið að stöðva eða tefja verulega allar framkvæmdir á lokastigi leyfisveitingaferils þegar staðfest skipulag liggur fyrir ásamt mati á umhverfisáhrifum þar sem þess er krafist.
9. Í umfjöllun um 3. gr. frumvarpsdraganna er það talið styðja við tillögur nefndarinnar að 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.“ Engin dæmi eru nefnd um þetta enda óvíst hvort unnt er að leiða slík dæmi fram. Því er þvert á móti haldið fram af aðilum sem til þekkja að greinin hafi haft mikil áhrif og er í því sambandi bent á umsögn Samorku til rökstuðnings. Æskilegt væri að fá yfirlit yfir hvort og hvernig ákvæðinu hefur verið beitt í umsögnum fram til þessa. Í greinargerð nefndarinnar er skortur á leiðbeiningum nefndur til sögunnar um hvers vegna lagaákvæðið hafi ekki náð tilgangi sínum og er lagt til að ráðuneytið beiti sér fyrir gerð slíkra leiðbeininga til þess að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, slíkt er enda í samræmi við meginreglur stjórnisýsluréttarins.
10. Verði niðurstaðan sú að breyta 37. gr. laga um náttúruvernd í þá veru sem lagt er til í frumvarpsdrögunum er nauðsynlegt að skilgreina mun betur þau náttúruverðmæti sem um ræðir þannig að þau nái ekki til hvaða lækjarsprænu eða volgru sem er.

11. Í greinargerð kemur fram að umfjöllun um vernd straumvatna bíði heildarendurskoðunar náttúruverndarlaga enda sé skörun við önnur lög, s.s. vatnalög og raforkulög. Þrátt fyrir þetta er í c. lið 3. gr. fjallað um fossa og nánasta umhverfi þeirra ásamt náttúrulegu rennsli. Ekki verður séð annað en að í þessu felist sama skörun við önnur lög og því er lagt til að greinin bíði þeirrar umfjöllunar sem að framan greinir.
12. Samtökin lýsa verulegum áhyggjum vegna þess umfangsmikla kerfis leyfisveitinga, umsagna og takmarkana sem ætlunin er að leiða í lög með 4. gr. frumvarpsins. Því er beint til ráðuneytisins að kanna mun betur hvort unnt sé að ná þeim markmiðum sem að er stefnt á einfaldari og skilvirkari hátt en þarna er gert. Bent er á að nánast er útilokað að setja upp kerfi til að fylgjast með b. lið í því sem ætlunin er að verði 41. gr. a. Í greinargerðinni er ekki að finna miklar upplýsingar um hvaða tegundir það eru sem ætlunin er að reyna að koma í veg fyrir að festi hér rætur enda segir þar um tegundatilflutning: „*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.*“ Því er lagt til að lagasetningu verði fyrst og fremst beint að þeim tegundum sem valdið geta verulegu fjárhagslegu tjóni og þær skilgreindar í frumvarpinu eða viðauka við það en ekki sett sérstök lagaákvæði um aðrar tegundir.
13. Í 7. gr er að finna tillögur um breytingar á öðrum lögum sem tengjast breytingum á 37. gr. laga um náttúruvernd.
- A) Ekki verður séð að neina nauðsyn beri til að breyta nýsettum skipulagslögum þar sem umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiðum er gert hátt undir höfði og það er jafnframt undarlegt að setja í skipulagslög að sveitarstjórnir skuli fara eftir öðrum lögum.
- B) Um innflutning dýra gilda lög nr. 54/1990 og í frumvarpsdrögum er í 7. gr. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gert að afla leyfis Umhverfisstofnunar til að veita leyfi til innflutnings á nýjum tegundum eða erlendum stofnum. Tilraunir til lagasetningar verða ekki öllu skrítnari en þetta.

Að lokum er ítrekað að samtökin eru tilbúin til samráðs um breytingar á lögum um náttúruvernd og telja sig geta lagt töluvert af mörkum til að sú sátt geti náðst sem kallað er eftir svo víða í pólitískri umræðu.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka atvinnulífsins



F.h. Samtaka iðnaðarins



F.h. Landssambands ísl. útvegsmanna



F.h. Landssambands fiskeldisstöðva

skv. f. rannsóknir Græðis Kinnarsena
