



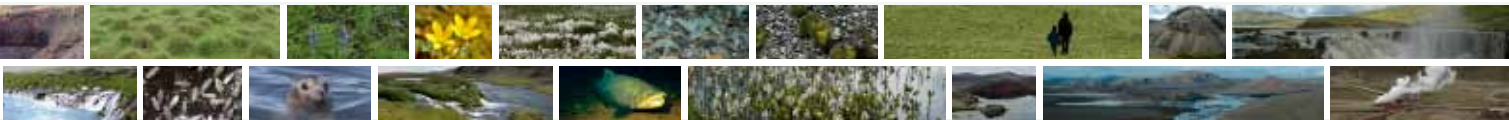


24

Samantekt  
niðurstaðna







## 24. Samantekt niðurstaðna

### 24.1 Inngangur

Viðfangsefni nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga var að leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum til að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar. Í hvítbókinni hefur nefndin lagt áherslu á að gera grein fyrir þeim nýju aðferðum og viðhorfum sem rutt hafa sér til rúms í náttúruvernd víða um heim og eiga rætur að rekja til ýmissa þeirra alþjóðasamninga sem Íslendingar hafa gerst aðilar að. Í tillögum nefndarinnar er reynt að finna þessum hugmyndum og aðferðum leið inn í íslenska löggjöf. Nefndin er sammála um að byggja skuli ný náttúruverndarlög á grunni núgildandi laga en að leitast skuli við að skerpa á ýmsum greinum og efnisatriðum sem ekki hafa reynst nægjanlega vel. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að sett séu fram skýr markmið og að beitt sé þeim stjórnækjum sem líklegust eru til að skila þeim árangri sem að er stefnt. Að mati nefndarinnar er jafnframt brýnt, þegar kemur að reglum um vernd náttúrunnar og nýtingu auðlinda hennar, að leitast sé við að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmuna.

### 24.2 Markmið og gildissvið

Nefndin telur ekki ástæðu til að gera veigamiklar breytingar á markmiðsákvæði náttúruverndarlaga en leggur þó til að skýrar sé kveðið á um almannarétt í ákvæðinu. Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að skýra betur gildissvið náttúruverndarlaga að því er varðar vernd lífríkis hafsins og styrkja þann verndarpátt. Nefndin leggur ekki til breytingar á afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eða lax- og silungsveiðilögum. Hún telur hins vegar fulla ástæðu til að huga að því að fella lög um landgræðslu og lög um skógrækt inn í náttúruverndarlög. (Sjá kafla 10.3.)

### 24.3 Meginreglur umhverfisréttar

Nefndin leggur áherslu á að í nýjum náttúruverndarlögum verði útfærðar þær meginreglur umhverfisréttar sem gegna veigamestu hlutverki í náttúruvernd. Meðal þeirra eru varúðarreglan, reglurnar um fyrirbyggjandi aðgerðir, samþættingu umhverfissjónarmiða og greiðslureglan. Einnig leggur nefndin til að lögfestar verði tvær mikilvægar reglur til viðbótar, þ.e. regla um vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku og regla um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi

Alaskalúpína (*Lupinus nootkatensis*)  
komin í lyngmóa og einiberjarunna.



(sjá kafla 12). Mikilvægt er að setja skýran ramma um beitingu meginreglnanna þannig að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Nefndin leggur einnig áherslu á að gildissvið meginreglnanna verði sett fram með skýrum hætti í lögum og að það nái m.a. til töku stjórnvaldsákvæðana og útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla en einnig til stefnumótunar og áætlanagerðar stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera hvert sem félagaform þeirra er. Telur nefndin að innleiðing meginreglnanna myndi stuðla að því að markmiðið um sjálfbæra þróun næðist.

## 24.4 Friðlýsingar og önnur vernd

Í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt ýmsum alþjóðasamningum telur nefndin mikilvægt að skipulega verði unnið að því á næstunni að mynda net verndarsvæða hér á landi og í hafinu umhverfis landið. Það ætti að tryggja að innlendar tegundir, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi njóti nægjanlegrar verndar til þess að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni landsins og gera tegundum kleift að dreifast milli svæða með náttúrulegum hætti. Á sama hátt ætti verndarsvæðanet að tryggja skipulega vernd landslags og jarðmyndana.

### 24.4.1 Svæðavernd

Það er tillaga nefndarinnar að friðlýsingaflokkar samkvæmt náttúruverndarlögum verði endurskoðaðir með það að markmiði að skipulag þeirra endurspegli með skýrari hætti tilgang og markmið friðlýsinga. Þetta ætti að mati nefndarinnar að stuðla að því að ákvarðanir um friðlýsingu svæða verði markvissari og að ljósara liggja fyrir hvað þær feli í sér. Það ætti aftur að tryggja betur að sá árangur náist sem að er stefnt með friðlýsingunum. Sú flokkun sem nefndin leggur til er í betra samræmi við flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) en flokkun samkvæmt núgildandi lögum (sjá nánar kafla 14.7–14.8). Þetta auðveldar sam-  
anburð verndaðra svæða og mat á árangri verndar. Nefndin gerir ráð fyrir fjórum nýjum friðlýsingarflokkum, náttúruvé, óbyggð víðerni, landslagsverndarsvæði og verndarsvæði með sjálfbærri og hefðbundinni nýtingu. Eftirfarandi tafla hefur að geyma yfirlit verndarflokka samkvæmt tillögum nefndarinnar og lýsingu á þeim:

Heiti friðlýsingarflokks	IUCN flokkur	Hlutfallsleg stærð svæða	Tilgangur og markmið friðlýsingar
Náttúruvé	la	Oft minni svæði eða hluti stærri svæða	Friðlýsing með strangri verndun, miklum takmörkunum á umferð og nýtingu, í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Svæðin geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.
Víðerni	lb	Stór lítt snortin svæði	Friðlýsing miðar fyrst og fremst að því að varðveita víðáttumikil svæði, lítt snortin af áhrifum, inngripum og framkvæmdum mannsins.
Þjóðgarðar	II	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing til að vernda heildstætt landslag, jarðmyndanir og vistkerfi svo og menningarleg og söguleg gildi viðkomandi svæðis m.a. til að stuðla að því að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum náttúrulegum svæðum til útivistar og fræðslu.
Náttúruvætti	III	Oftast minni svæði	Oftast jarðfræðileg fyrirbæri sem vernduð eru vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna.
Friðlönd	IV	Misstór svæði	Friðlýst vegna mikilvægra vistkerfa, vistgerða, tegunda og búsvæða þeirra.
Landslagsverndarsvæði	V	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing miðar að verndun sérstæðs og fágæts landslags, landslagsheilda og jarðmyndana.
Verndarsvæði með sjálfbærri hefðbundinni nýtingu	VI	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að vernda náttúruleg vistkerfi sem nýtt eru með sjálfbærum hætti.
Fólkvangur	V og VI	Misstór svæði	Friðlýsing náttúrulegs svæðis til útivistar í grennd við þéttbýli.

#### 24.4.2 Vernd tegunda og vistgerða

Mikilvæg forsenda verndunar tegunda og vistgerða er að fyrir liggi þekking og greining á lífríki Íslands og mat á því hvaða tegundir vistgerða, plantna og dýra þurfi að vernda sérstaklega. Að því er varðar tegundir lífvera gegna válistar hér lykilhlutverki. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að válistar fái réttarlega þýðingu á þann hátt að alvarleg staða tegundar á válista leiði sjálfkrafa til ákvarðanatöku um aðgerðir til verndar tegundinni.

Nefndin telur einnig að setja ætti fram verndarmarkmið eða viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða í nýjum náttúruverndarlögum. Athafnaskylda ríkisins ræðst þá af þessu viðmiði þannig að ef ástand tegundar eða vistgerðar vikur verulega frá viðmiðinu ber stjórnvöldum skylda til að grípa til verndaraðgerða í samræmi við ákvæði laganna.

Nefndin telur að í nýjum náttúruverndarlögum ætti að kveða á um heimild til að ákveða sértæka vernd tegunda og vistgerða. Heimildina þyrfti að útfæra á þann hátt að ljóst sé hvaða aðstæður geta leitt til þess að henni sé beitt. Hér þyrfti að vísa til ákjósanlegrar verndarstöðu sem byggir á ákvæðum í lögum, stöðu tegundar á válista og einnig hvort viðkomandi tegund sé ábyrgðartegund. Sértæk vernd gæti falið í sér að tegund eða vistgerð yrði friðlýst, búsvæðavernd eða veiðistjórnun. (Sjá nánar kafla 14.8.3.)

#### 24.4.3 Tímabundin vernd

Nefndin er sammála um nauðsyn þess að í náttúruverndarlögum verði heimild til að ákveða bráðabirgðavernd svæða, náttúrumyndana, vistgerða eða tegunda. Annars vegar þyrfti að vera heimild til skyndiviðbragða svo sem að hindra aðgang að viðkvæmu svæði í stuttan tíma til að fyrirbyggja tjón af völdum ágangs eða annarrar aðsteðjandi hættu. Hins vegar þarf að vera hægt að taka ákvörðun um tímabundna vernd t.d. þegar óvæntar breytingar eiga sér stað í náttúrunni, svo



sem ef fuglastofn á válista breytir um búsvæði eða ef ytri umhverfisþættir breytast skyndilega til hins verra þannig að afkoma dýrastofns versnar verulega.

#### 24.4.4 Ákvörðun um friðlýsingu

Nefndin leggur áherslu á að ákvörðun um friðlýsingu þarf að taka á forsendum náttúrunnar sjálfrar. Við undirbúning slíkrar ákvörðunar þarf jafnframt að veða saman hagsmuni almennings eða þjóðarinnar í heild af vernd náttúrunnar annars vegar og hagsmuni landeigenda og annarra þeirra sem ákvörðunin snertir beint hins vegar. Nauðsynlegt er að virða stjórnarskrárvarin eignarréttindi landeigenda og þann ráðstöfunarrétt sem í þeim felst. Því meiri og íþyngjandi áhrif sem friðlýsingar hafa á hagsmuni landeigenda þeim mun meira vægi ættu hagsmunir þeirra að hafa í því mati sem liggur til grundvallar ákvörðun. Á hinn bóginn verður á það að líta að ábyrgð á verndun náttúrunnar er þjóðarinnar allrar og náttúruvernd er því sameiginlegt verkefni landsmanna.

Hér að framan var vikið að heildstæðu skipulagi friðlýsinga með uppbyggingu nets verndarsvæða. Þetta á ekki hvað síst við um vernd tegunda og vistgerða. Ákvörðun um friðlýsingu eða annars konar vernd er tekin á grundvelli vísindalegra upplýsinga um ástand, verndargildi og verndarþörf og út frá þeim er staðsetning og umfang verndarsvæða ákveðin. Þarna verður í mörgum tilvikum um að ræða val á milli mögulegra verndarsvæða og þessi aðferð felur því í sér sveigjanlegra stjórnþæki en hefðbundin friðlýsing svæða.

Nefndin leggur til að ákvarðanir um friðlýsingar verði að öllu jöfnu áfram teknar í formi stjórnvaldsfyrirmæla, þ.e. auglýsinga eins og nú er eða reglugerða. Hins vegar telur nefndin að útgáfa stjórnvaldsfyrirmæla eigi að fela í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum sem eiga sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta og að við undirbúning hennar verði því gætt ákvæða stjórnsýslulaga. Telur nefndin einnig hugsanlegt að í tilviki einstakra friðlýsingaflokka yrði samþykki landeigenda gert að skilyrði fyrir friðlýsingu, t.d. vegna stofnunar þjóðgarða. Gera yrði ráð fyrir að ákvörðun um friðlýsingu geti í einhverjum tilvikum takmarkað eignarréttindi landeigenda í þeim mæli að bótaskyld væri og telur nefndin ákjósanlegt að kveðið sé sérstaklega á um þennan bótarétt í nýjum

lögum. Heimild til eignarnáms vegna friðlýsinga þarf áfram að vera í náttúruverndarlögum. Nefndin telur einnig að skýra þurfi ákvæði um aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi friðlýsinga. (Sjá nánar kafla 15.5.)

#### 24.4.5 Undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og afnám eða breyting friðlýsingar

Nefndin telur aðkallandi að skýr ákvæði verði í nýjum lögum um heimildir til að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og þá jafnframt um það hvaða forsendur geti réttlætt slíkar undanþágur. Einnig þurfa náttúruverndarlög að geyma reglur um það í hvaða tilvikum heimilt er að breyta eða fella niður friðlýsingu. Telur nefndin því eðlilegt að þröngar heimildir séu til að afnema friðlýsingu eða breyta henni þannig að dregið sé úr vernd viðkomandi svæðis eða það minnkað. Leggur nefndin til að þetta verði einungis heimilt þegar verndargildi viðkomandi svæðis er ekki lengur fyrir hendi eða hefur rýrnað svo að ekki eru lengur forsendur fyrir friðlýsingu eða þegar mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess að friðlýsingu sé breytt eða hún felld niður. Í þessu sambandi þarf einnig að huga að skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningum.

### 24.5 Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun

Nefndin telur að halda eigi í meginatriðum þeirri skipan núgildandi náttúruverndarlaga að gefa út náttúruminjaskrá og setja saman áætlun til nokkurra ára í senn, með svipuðum hætti og nú er gert með náttúruverndaráætlun, þar sem sett er fram forgangs röðun verndunarverkefna. Nefndin leggur þó til að um þessa áætlun verði notað orðið framkvæmdaáætlun í stað náttúruverndaráætlunar. Samkvæmt tillögum nefndarinnar hefði náttúruminjaskrá að geyma þrjá hluta (sjá nánar kafla 16.3):

- *Fyrsti hlutinn* (A-hluti) yrði heildarskrá yfir friðlýstar náttúruminjar á Íslandi og hefði að geyma aðgengilegar upplýsingar um þær.
- *Annar hluti* náttúruminjaskrár (B-hluti) fæli í sér lista yfir þau svæði og aðrar náttúruminjar sem ákveðið hefði verið að setja í forgang um verndun með því að taka þær á framkvæmdaáætlun. Þetta væru minjar úr þriðja hluta (C-hluta) skrárinnar og svæði sem falla vel í net verndarsvæða sem verið er að byggja upp.
- *Þriðji hluti* skrárinnar (C-hluti) yrði skrá yfir náttúruminjar sem ástæða þykir til að vernda með einhverjum hætti. Við val minjanna á skrána yrði stuðst við tiltekin sjónarmið sem fram kæmu í náttúruverndarlögum.

#### 24.5.1 Val svæða og annarra minja á náttúruminjaskrá

Nefndin setur fram eftirfarandi tillögur um sjónarmið sem ættu að liggja til grundvallar vali náttúruminja á C-hluta náttúruminjaskrár:

- auðgi eða fjölbreytni svæðisins
- hvort það hafi að geyma fágæt náttúrufyrirbæri

- hvort um sé að ræða víðáttumiklar og samfelldar heildir
- hvort verndun þess sé mikilvæg til að varðveita heildarmynd af viðkomandi minjaflokki
- hversu upprunalegt og ósnortið það er
- þekkingargildi
- fagurfræðilegt gildi og upplifunargildi
- táknrænt eða tilfinningagildi
- verndarpörf
- menningargildi
- nauðsyn á endurheimt

Þá leggur nefndin til að vólistar verði tengdir náttúruminjaskrá sem og viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða (sjá kafla 16.4.2).

### 24.5.2 Val svæða og annarra minja á framkvæmdaáætlun

Við undirbúning þeirra náttúruverndaráætlana sem samþykktar hafa verið til þessa hefur verið byggt á heildstæðu mati á íslenskum náttúruverðmætum og mikilvægi þeirra í íslensku og alþjóðlegu samhengi og leitast við að koma upp skipulögðu neti friðlýstra svæða. Með því móti er reynt að tryggja að minnsta kosti lágmarksvernd líffræðilegrar fjölbreytni, jarðminja og landslags. Hugmyndin er sú að netið sé byggt skipulega upp þannig að hvert nýtt svæði sem bætist við auki vernd innan hvers minjaflokks og tryggi með þeim hætti ákjósanlega verndarstöðu hvort sem um er að ræða t.d. tegundir, vistgerðir eða landslag. Nefndin telur að áfram eigi að byggja á þessum grunni og leggur áherslu á mikilvægi þess að skýrar faglegar forsendur liggi til grundvallar ákvörðunum um forgangsröðun minja og þar með hvaða minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun hverju sinni.

Í nágildandi náttúruverndarlögum er kveðið á um þau sjónarmið sem líta skal til við undirbúning náttúruverndaráætlunar. Nefndin leggur jafnframt til fleiri atriði sem líta þarf til við undirbúning framkvæmdaáætlunar. (Sjá kafla 16.4.3.)

### 24.5.3 Réttaráhrif náttúruminjaskrár

Nefndin leggur til að réttaráhrif þess að minjar séu færðar á náttúruminjaskrá verði aukin. Þannig væru framkvæmdir sem gætu haft í för með sér rask minja á C-hluta skrárinnar ávallt háðar framkvæmdaleyfi og að umsagnar væri krafist frá Náttúrufræðistofnun Íslands sem og frá viðkomandi náttúruverndarnefnd. Umsögnin ætti að leiða í ljós hvort verndargildi svæðisins væri ógnað með framkvæmdunum. Þá yrði heimilt að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þættu til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar.

Nefndin telur jafnframt brýnt að um leið og minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun öðlist þær tiltekna bráðabirgðavernd eða tímabundna vernd. (Sjá kafla 16.4.4.)

## 24.6 Framandi tegundir

Í árslok 2010 afhenti nefndin umhverfisráðherra drög að frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í því voru m.a. lagðar til breytingar á 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Við gerð tillagn-

anna hafði nefndin m.a. til hliðsjónar þá alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að og varða þetta málefni. Tillögurnar miðuðu að því að skerpa og skýra ábyrgð og valdheimildir umhverfisráðherra, sem og undirstofnana umhverfisráðuneytisins, að því er varðar framandi lífverur í samræmi við ábyrgð hans á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins.

Nefndin lagði til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. greinar núgildandi laga, þ.e. 41. gr. og 41. gr. a–d. 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.

Frumvarpsdrög nefndarinnar voru birt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins og barst ráðuneytinu fjöldi umsagna, sér í lagi við tillögu um breytingar á 41. gr. Í kafla 17.6 er gerð grein fyrir helstu athugasemdum sem þetta varða og afstöðu nefndarinnar til þeirra.

## 24.7 Vatn

Efnisreglur um nýtingu og umgengni um vatn og um vatnsvernd er ekki að finna í einum heildstæðum lagabálki á Íslandi heldur eru ákvæði um þetta dreifð í lög-gjöfinni. Lög um stjórn vatnamála eru mikilvægt skref í átt að skipulegri vernd vatns en þau hafa ekki að geyma efnisreglur um umgengni um vatn eða heimildir til ráðstafana í því skyni að vernda það. Nefndin bendir sérstaklega á mikilvægi þess að vernda verðmætustu lindasvæði landsins á þann hátt að hvorki verði spillt vatnsgæðum né umhverfi lindanna. Að lágmarki telur nefndin nauðsynlegt að valin svæði verði varðveitt óspillt. Einnig telur nefndin brýnt að vernda lítt snortin og ómiðluð vatnasvið þannig að tryggt sé að í hverjum landshluta sé að minnsta kosti eitt stórt vatnasvið þar sem rennsli er óhindrað og vatnafars- og vistfræðileg samfella órofin. Náttúruverndarlög þyrftu að taka mið af þessu. (Sjá nánar kafla 18.3.)

## 24.8 Almennaréttur

Almannarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Brýnt er að standa vörð um þennan rétt. Jafnframt er nauðsynlegt að undirstrika að réttinum fylgir skylda um góða umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að ráðast í verulegar breytingar á þeim kafla náttúruverndarlaga sem fjallar um almennarétt enda endurspeglar mörg ákvæði hans hinn forna rétt sem haldist hefur óbreyttur um langa hríð. Þó eru nokkur atriði sem skerpa þarf á.

Nefndin telur fulla ástæðu til að endurskoða heimild landeigenda samkvæmt 1. mgr. 14. gr. til að banna för og dvöl gangandi fólks um afgirt óræktuð lönd sín. Nauðsynlegt er að setja ramma um þessa heimild, þannig að í náttúruverndarlögum verði tiltekið hvaða aðstæður geti réttlætt slíkt bann. Jafnframt þarf að mati nefndarinnar að kveða á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um réttmæti þess og um úrræði stofnunarinnar til að framfylgja réttindum almennings. Leggur nefndin til að höfð verði hliðsjón af norskum og dönskum rétti í þessu sambandi (sjá nánar kafla 19.4.5).

Það er afstaða nefndarinnar að ákvæði vatnalaga um umferð um vötn ætti að flytja í náttúruverndarlög. Einnig telur nefndin nauðsynlegt að gera ráð fyrir



Vatnahryggur Kverkfjöllum

heimild handa stjórnvöldum til að takmarka umferð um vötn í sérstökum tilvikum til verndar náttúru og lífríki. Sem dæmi um slík tilvik má nefna tímabundnar takmarkanir á veiðum og umferð á hrygningarstöðvum meðan á hrygningu silunga og laxa stendur. Einnig má nefna nauðsyn á slíku úrræði á varptíma votlendisfugla.

Nefndin telur ekki ástæðu til að gera grundvallarbreytingar á heimildum til að tjalda en skýra þyrfti ýmis hugtök í 20. gr. náttúruverndarlaga. Nefndin telur rétt að skerpa á skyldu til góðrar umgengni þegar tjaldað er.

Í 23. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um bann við að setja niður girðingu á vatns-, ár eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Nefndin leggur til að í greininni verði kveðið á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast þess að Umhverfisstofnun úrskurði um hvort slíkar girðingar brjóti í bága við almannaréttinn og að stofnunin taki eftir atvikum ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða í framhaldi af því (sjá nánar kafla 19.4.10).

Um meðferð elds á víðavangi er fjallað í sérstökum lögum, lögum um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Nefndin telur ástæðu til að íhuga hvort betur færi á að færa ákvæði laganna í náttúruverndarlög, að minnsta kosti þau sem fjalla um meðferð elds á víðavangi. Mikilvægt er að almenn vitneskja sé um reglur um meðferð elds enda getur óvarkári í þessu efni leitt af sér náttúruspjöll sem lengi eru sýnileg. Ákjósanlegt er að almenningur geti á einum stað gengið að heildstæðu regluverki um för, dvöl og umgengni í náttúru Íslands.

Nefndin telur tímært að fram fari rannsókn á nýtingu jarðargróðurs, einkum fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs, í atvinnuskyni og að mótuð verði stefna um

hana, ekki síst í þjóðlendum. Kanna þarf hvort ástæða er til að óttast ofnýtingu miðað við líklega þróun og þá hvaða viðbrögð væru heppileg við því. Hér þyrfti að minnsta kosti að tryggja að stjórnvöld hefðu yfirsýn yfir nýtinguna og fylgdust með áhrifum hennar.

## 24.9 Erfðaauðlindir

Það er mat nefndarinnar að bæta þurfi inn í lög um náttúruvernd nýjum kafla sem fjalli um verndun og nýtingu erfðaefnis. Þar þurfa að vera skýr ákvæði um leyfisveitingu til söfnunar og nýtingar erfðaefnis úr íslenskri náttúru og um málsmeðferð í því sambandi. Jafnframt þarf að setja skýrar reglur um skráningu, innflutning og útflutning erfðaefnis og hvernig standa skuli að fyrirfram upplýstu samþykki fyrir söfnun og nýtingu. Þá þarf að fjalla um sanngjarna skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaefnis. Auk þessa er áriðandi að kveðið verði skýrt á um það hvar og hvernig þessum málaflökki verður fyrir komið í stjórnsýslunni, hvaða stofnanir annast leyfisveitingu, eftirlit og framkvæmd þessara mála. Sjá nánar um þetta kafla 20.5.

Nefndin telur einnig ástæðu til þess að Ísland gerist aðili að Nagoya-bókuninni og fullgildi hana og þá þannig að Ísland verði orðið aðili þegar hún tekur gildi.

## 24.10 Skipulag stjórnsýslu

### 24.10.1 Inngangur

Eins og fram kemur í 21. kafla eru það mjög margar stofnanir sem sinna málafnum náttúruverndar á Íslandi samanborið við hin Norðurlöndin. Flestar íslensku stofnanirnar eru litlar og sinna afmörkuðum verkefnum. Ókostur þess að skipta verkefnum eins málaflökks á milli margra lítilla stofnana er sá að hætt er við að viðfangsefni þeirra verði smá í sniðum og faglega einsleit. Afleiðingarnar eru m.a. sundurleitir gagnabankar, brotakennd þekking og skortur á heildstæðri yfirsýn. Jafnframt aukast líkur á skörun milli stofnana og tvíverknaði. Slíkt fyrirkomulag getur bæði verið fjárhagslega óhagkvæmt og eins er hætt við að skilvirkni verði ábótavant. Sjálfstæði lítilla stofnana geta hins vegar einnig fylgt kostir eins og ljóslega má sjá af blómlegu starfi náttúrustofa undanfarin ár.

Þegar skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála er íhugað er nauðsynlegt að horfa til þess að á Íslandi er fámennt samfélag sem hefur stórt land og víðáttumikil hafsvæði að annast. Verkefnið er umfangsmikið en líttill mannaflí til að sinna því, að minnsta kosti samanborið við nágrannalöndin. Það liggur því í augum uppi að hér þarf að leggja sérstaklega mikla áherslu á skilvirkni og gott skipulag en einnig er mikilvægt að virkja frumkvæði og áhuga fólks og stuðla að því að sem flestir landsmenn taki þátt í að vakta og vernda náttúru Íslands.

Ný viðhorf í náttúruvernd og auðlindastjórnun sem hafa rutt sér til rúms á undanförunum árum og áratugum fela í sér að ríkari áhersla er lögð á vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku. Þau kalla þannig á betri tengsl þekkingar og stjórnsýslu. Á flestum hinna Norðurlandanna hefur sú leið verið farin að setja á stofn sterkar miðlæggar ríkisstofnanir þar sem lögð er áhersla á öflun og miðlun þekkingar, heildaryfirsýn og samþættingu verkefna. Eins hefur verið leitast við að styrkja stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni enda þótt sveitarfélög fari áfram með mikilvæg verkefni á sviði umhverfismála.

## 24.10.2 Tilflutningur verkefna og sameining stofnana

Í takt við breyttar aðferðir og áherslur í náttúruvernd telur nefndin æskilegt að stefnt verði að endurskipulagningu íslenskrar stjórnsýslu á þessu sviði. Nefndin álitur nauðsynlegt að einfalda skipulag og auka skilvirkni. Í því sambandi leggur nefndin til í fyrsta lagi að íhugaður verði tilflutningur verkefna milli stofnana og einnig hugsanleg sameining. Nefndin minnir þó á að sameiningu stofnana verður að undirbúa af kostgæfni og með skýr markmið að leiðarljósi. Að mati nefndarinnar ættu breytingar á stofnanamynstri annars vegar að miða að því að styrkja rannsóknir og vöktun og hins vegar að efla stjórnsýslu og framkvæmd náttúruverndar með samþættingu verkefna. Jafnframt þarf að kappkosta að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Þannig verði reynt að tryggja að ákvarðanatöku byggji ávallt á sem bestum upplýsingum. Sjá nánar um þetta kafla 21.5.4.

### Varsla og umsjón lands

Það er álit nefndarinnar að skoða ætti ávinning af því að sameina sem mest verkefni sem fela í sér umsjón og vörslu lands og eftirlit með því. Margar stofnanir sinna þessum verkefnum, t.d. Umhverfisstofnun (friðlýst svæði), Landgræðslan (landgræðslusvæði), Skógrækt ríkisins (skógræktarsvæði og þjóðskógarnir), og Vatnajökulsþjóðgarður. Nefndin álitur að samrekstur þessara verkefna myndi leiða til meiri hagræðingar og skilvirkni auk þess sem betri heildarsýn fengist yfir verkefnið sem og faglegur styrkur.

Nefndin er sammála um að óheppilegt sé að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur æskilegt að yfirstjórn þeirra væri í höndum einnar stofnunar sem gæti verið sú sem ofangreind verkefni yrðu felld undir. Á þessu stigi tekur nefndin þó ekki afstöðu til þess hvernig heppilegast væri að útfæra þetta.

### Rannsóknarstarfsemi ríkisins

Að því er varðar lögbundna rannsóknarstarfsemi ríkisins er mikilvægt að móta skýra stefnu um það hvaða upplýsinga og gagna ríkinu er ætlað að afla til gagns og hagnýtingar fyrir alla landsmenn. Gera má þá kröfu að þeirra sé aflað með sem skilvirkustum og hagkvæmustum hætti og að stofnunum séu lagðar skýrar skyldur á herðar í því efni. Nefndin telur mikilvægt að huga að þessum atriðum þegar fjallað er um rannsóknarstarfsemi ríkisins og það hvort sameina ætti einhverjar stofnanir eða flytja verkefni til. Hér þarf meðal annars að huga að því hvaða hlutverki stofnanirnar eigi að gegna í að byggja upp þann gagnagrunn sem náttúruvernd komandi ára þarf að grundvallast á. Nefndin telur að því fylgi ótvíræðir kostir að byggja upp öflugna, miðlæga þekkingarstofnun á sviði náttúrufræða (sjá nánar kafla 21.5.4).

Hér er þess sérstaklega að gæta að starfsemi Náttúrufræðistofnunar Íslands og Veiðimálastofnunar skarast að verulegu leyti. Hlutverk Náttúrufræðistofnunar sem lýtur að heimildasöfnun og rannsóknum á náttúru landsins nær einnig til hafs og ferskvatns og lífríkis þess. Veiðimálastofnun er rannsóknastofnun á sviði ferskvatnsfiska og lífríkis þeirra, sbr. lög um stofnunina nr. 59/2006. Augljós ávinningur virðist af því að leggja saman þekkingu og reynslu stofnananna með sameiningu þeirra. Telur nefndin ástæðu til að íhuga þennan kost.

### 24.10.3 Skýrt hlutverk stofnana

Nefndin leggur áherslu á að stofnunum sé markað skýrt hlutverk og að gætt verði betur að verkaskiptingu milli þeirra. Þetta á m.a. við um stofnanir sem annast rannsóknir, sem og þær sem annast vöktun en verkaskipting þeirra er óljós í mörgum tilvikum. Líklegt er að á næstu áratugum verði miklar breytingar á náttúru Íslands. Gagnvart þeirri þróun er mikilvægt að leggja áherslu á samræmda vöktun og góða yfirsýn.

Ríkari áhersla á vistfræðilega nálgun rennir stoðum undir aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands og telur nefndin að styrkja þurfi stöðu Náttúrufræðistofnunar Íslands sem miðlægrar stofnunar sem annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands, byggir upp gagnasöfn og miðlar þekkingu úr þeim. Nefndin álitur jafnframt nauðsynlegt að skilgreina betur hlutverk og skyldur stofnunarinnar, t.d. að því er varðar þau gögn sem henni er falið að afla. Þá telur nefndin mikilvægt að skilgreina með skýrum hætti ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á yfirumsjón vöktunar lykilorða náttúru Íslands að því marki sem þetta verkefni er ekki sérstaklega falið öðrum stofnunum.<sup>534</sup> Með þessu er átt við að stofnuninni verði falið að gera vöktunaráætlanir og bera ábyrgð á þeim, en að framkvæmd vöktunar verði að verulegu leyti falin öðrum aðilum. Nefndin leggur meðal annars til að náttúrustofur fái aukið hlutverk í þessu sambandi.

Ábendingar um skýrari afmörkun verksviðs og skyldna stofnana eiga einnig við um stjórnsýslustofnanir, ekki síst að því er varðar eftirlit. Jafnframt er ástæða til að afmarka betur hlutverk og skyldur stofnana vegna fleiri verkefna. Þar má t.d. nefna undirbúning náttúruverndaráætlunar og útgáfu náttúruminjaskrár, skráningu náttúruminja og mat á verndargildi.

### 24.10.4 Náttúruvernd á landsbyggðinni

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að efla samband og samráð milli miðlægra og svæðisbundinna stjórnvalda. Sveitarstjórnir gegna veigamiklu hlutverki varðandi skipulagsmál og taka mikilvægar ákvarðanir um landnotkun, bæði með gerð skipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Sum sveitarfélög annast skipulagsgerð á afar stórum landsvæðum. Tilhneiging getur verið til þess, eðli málsins samkvæmt, að sjónarmið og hagsmunir sem varða beint viðkomandi sveitarfélag ráði miklu um ákvarðanir um landnýtingu. Það er hins vegar nauðsynlegt að tryggja að einnig komi til álita almennari sjónarmið og hagsmunir þjóðarinnar í heild, sem og ábyrgð Íslands í alþjóðlegu samhengi (sjá nánar kafla 21.5.6).

#### Náttúruverndarnefndir

Nefndin telur brýnt að hlutverk náttúruverndarnefnda sé skilgreint með skýrari hætti en nú er. Samkvæmt núgildandi lögum eru nefndirnar fyrst og fremst ráðgefandi og hafa lítið ákvörðunarvald. Nefndin er þeirrar skoðunar að stefna ætti að meiri samvinnu sveitarfélaga að því er varðar starf náttúruverndarnefnda. Þetta var einnig niðurstaða ársfundar náttúruverndarnefnda og Umhverfisstofnunar

534 Hér verður að hafa í huga vöktunarhlutverk Veðurstofu Íslands samkvæmt lögum nr. 70/2008, hlutverk Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og vöktunarrannsóknir Hafrannsóknastofnunar.



sem haldinn var í október 2010.<sup>535</sup> Þessi samvinna gæti t.d. farið fram á grundvelli héraðsnefnda.

### Náttúruverndarfulltrúi

Nefndin hefur velt fyrir sér þeirri hugmynd að í hverju sveitarfélagi, eða eftir atvikum á vegum nokkurra sveitarfélaga sameiginlega, starfaði náttúruverndarfulltrúi sem annaðist stjórnsýsluverkefni, t.d. eftirlit með framkvæmdum og starfsemi sem áhrif kunna að hafa á náttúru í umdæmi sveitarfélagsins. Staða hans gæti verið hliðstæð stöðu byggingarfulltrúa og á hliðstæðan hátt gætu tengsl hans við náttúruverndarnefnd verið með svipuðum hætti og mælt er fyrir um í mannvirkjalögum um tengsl byggingarfulltrúa við byggingarnefnd. Ef efla á ábyrgð sveitarfélaganna á náttúruverndarmálum væri ástæða til að íhuga slíkt fyrirkomulag.

### Náttúrustofur

Nú eru starfandi sjö náttúrustofur um landið. Nefndin er sammála um að ákvörðun um stofnun þeirra hafi verið mjög af hinu góða og að starfsemi þeirra hafi þróast á afar jákvæðan veg. Afar misjafnt er hversu mörg sveitarfélög standa að baki rekstri hvernar stofu og bendir nefndin á að það myndi styrkja starfsemi stofanna ef fleiri sveitarfélög stæðu almennt að rekstri þeirra. Nefndin telur ástæðu til að útfæra nánar samstarf Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúrustofa og að íhugað verði að fela náttúrustofunum fleiri afmörkuð verkefni. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að standa vörð um sjálfstæði náttúrustofanna og svigrúm þeirra til að þróast á eigin forsendum. Þó álitur nefndin eðlilegt að hluti þeirra fjármuna sem ríkið leggur þeim til sé skilyrtur og verði varið til skilgreindra verkefna sem tengjast heildarstefnumótun stjórnvalda og forgangsroðun.

535 Niðurstöður hópavinnu. Hvert er hlutverk náttúruverndarnefnda? Sjá slóð: <http://eldri.ust.is/Natturuvernd/natturuverndarnefndir/arsfundir/nr/6878>.

## Efling stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni

Í ljósi mikilvægis náttúruverndar fyrir almannahag og hagsmuni komandi kynslóða telur nefndin mikilvægt að stjórnsýsla ríkisins á landsbyggðinni verði eflað enda þótt sveitarstjórnir hafi áfram með höndum mikilvæg verkefni á sviði náttúruverndar. Eins og áður segir kemur fjöldi stofnana að náttúruvernd hér á landi og starfsstöðvar þeirra á landsbyggðinni eru margar og smáar. Til dæmis hafa þrjár stjórnsýslustofnanir ríkisins á sviði náttúruverndar samtals 15 starfsstöðvar en auk þess er Vatnajökulspjóðgarður rekinn í fjórum rekstrareiningum. Hér að framan var vikið að hugmyndum um sameiningu ríkisstofnana. Einnig mætti hugsa sér einhvers konar samrekstur starfsstöðva. Í því sambandi þarf þó að gæta að valdmörkum stjórnvalda og tryggja skýrar heimildir í lögum fyrir framsali valds og verkefna.

## 24.11 Verkefni stjórnvalda

Í kafla 22 er fjallað sérstaklega um ýmis verkefni stjórnvalda sem varða náttúruvernd. Hér verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum nefndarinnar um tvo þætti, þ.e. eftirlit og um umsjón náttúruverndarsvæða en nánar er fjallað um þetta í kafla 22.8.

### 24.11.1 Eftirlit

Ýmis ákvæði náttúruverndarlaga um eftirlit sem Umhverfisstofnun er falið eru óskýr bæði hvað varðar skyldur stofnunarinnar, afmörkun gagnvart eftirlitshlutverki annarra stjórnvalda og heimild til framsals þessa verkefnis. Við þetta bætist sá vandi sem leiðir af því að þessi verkefni hafa ekki verið nánar útfærð í reglugerð svo sem gert er ráð fyrir í nvl. Nefndin telur afar brýnt að skýra eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar og um leið annarra stjórnsýslustofnana og stjórnvalda sem falið er að annast eftirlit með starfsemi og framkvæmdum sem áhrif geta haft á náttúru Íslands og skerpa á ábyrgð þeirra í því sambandi. Þá er nauðsynlegt að afmarka betur hlutverk Umhverfisstofnunar gagnvart öðrum stjórnvöldum að þessu leyti en eins og bent hefur verið á gera nógildandi lög ráð fyrir að þessi eftirlitsþáttur stofnunarinnar sé víkjandi gagnvart eftirliti annarra stjórnvalda. Hér er ekki síst um að ræða eftirlit með framkvæmdum sem falið er sveitarstjórnnum samkvæmt skipulagslögum. Nefndin telur að þrátt fyrir skýrari ákvæði nýrra skipulagslaga um eftirlit með framkvæmdum verði að gera enn betur til að tryggja að gætt sé að náttúruverðmætum þegar ráðist er í framkvæmdir. Nefndin hefur þegar sett fram vissar tillögur til úrbóta í þessum efnunum í drögum að frumvarpi til laga um breytingar á þremur greinum náttúruverndarlaga sem hún skilaði umhverfisráðherra seint á síðasta ári og hefur verið kynnt. Í kafla 23.10.2 er gerð grein fyrir öðrum tillögum nefndarinnar um þetta atriði.

Um efnistöku gilda fjölmörg lagaákvæði og þar með um leyfi og eftirlit í því sambandi. Reglur um þessa auðlindanýtingu eru afar flóknar og að mati nefndarinnar getur það hamlað yfirsýn og leitt til þess að stjórn hennar verði ómarkviss. Telur nefndin afar mikilvægt að regluverkið verði einfaldað og að hlutverk og valdmörk þeirra stjórnvalda sem með þessi mál fara verði betur afmörkuð og síðast en ekki síst að skýrar verði kveðið á um eftirlit með þessari nýtingu og valdheimildir stjórnvalda í því sambandi.

### 24.11.2 Umsjón náttúruverndarsvæða

Samkvæmt 30. gr. getur Umhverfisstofnun falið einstaklingum eða lögaðilum *umsjón og rekstur* náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum. Ýmislegt er óljóst um ábyrgð og verkaskiptingu stjórnvalda varðandi svæði sem slíkir samningar hafa verið gerðir um. Í hvítbókinni er fjallað sérstaklega um samning við Vatnajökulspjóðgarð um umsjón og rekstur sex friðlýstra svæða sem liggja utan við mörk sjálfs þjóðgarðsins (sjá kafla 22.2.3 og 22.8.3). Þessi svæði lúta reglum náttúruverndarlaga en eins og kunnugt er gilda sérlög um þjóðgarðinn sjálfan. Það gilda því ekki sömu lög um öll friðlýst svæði í umsjón Vatnajökulspjóðgarðs. Nefndin telur þetta vera óheppilegt og gera regluverk óþarflega flókið.

Nefndin telur mikilvægt að mótuð sé heildstæð stefna um umsjón friðlýstra svæða. Einnig er ástæða til að íhuga hvort fela eigi sveitarfélögum umsjón náttúruverndarsvæða í auknum mæli. Verði sú stefna tekin er mikilvægt að kveða skýrt á um hvaða verkefni felist í framsalinu og sömuleiðis um valdmörk og valdheimildir stjórnvalda.

#### Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulspjóðgarður

Í kafla 22.2.4 var fjallað um verkefni og valdsvið Þingvallanefndar samkvæmt lögum nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þar kemur fram að samspil laganna við náttúruverndarlög er ekki eins skýrt og æskilegt væri, t.d. um það að hvaða marki ákvæði náttúruverndarlaga gildi um stjórnslu í þjóðgarðinum. Meðal annars var bent á að engin skýr ákvæði eru um eftirlit Þingvallanefndar í lögum nr. 47/2004 en í reglugerð sem sett hefur verið á grundvelli laganna er gert ráð fyrir að hún annist eftirlit með framkvæmdum innan þjóðgarðsins. Þingvallanefnd eru þó ekki fengnar neinar valdheimildir í tengslum við þetta eftirlit og því er óljóst hvort og þá að hvaða marki valdheimildir Umhverfisstofnunar grípi þar inn.

Um lög um Vatnajökulspjóðgarð gegnir svipuðu máli, samspil þeirra við náttúruverndarlög er óskýrt, ekki hvað síst það sem snertir aðkomu Umhverfisstofnunar að eftirliti innan þjóðgarðsins (sjá nánar kafla 22.2.4).

Eins og fram hefur komið telur nefndin óheppilegt að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur mikilvægt að taka málefni þeirra til endurskoðunar. Yfirumsjón þeirra ætti að mati nefndarinnar að vera í höndum einnar stofnunar. Sú stofnun ætti einnig að fara með valdheimildir sem tengjast eftirliti, þó hugsanlegt sé að framselja einhverja þætti þess með skýrum ákvæðum í lögum.

#### Verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995

Vikið var að verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar í kafla 22.2.5 hér að framan. Þar kom m.a. fram að lögin kveða ekki skýrt á um umsjón og eftirlit með verndarsvæðinu. Þá virðist aðkoma Umhverfisstofnunar að leyfisveitingum og eftirliti í raun nánast engin. Niðurstaða starfshóps um úttekt á lögnum var að lögnum og framkvæmd þeirra væri ábótavant og að endurskoðun þeirra væri nauðsynleg. Lögin væru óskýr hvað varðar gildissvið og mörk verndarsvæðisins og um viðmið um vernd náttúru- og menningarminja. Enn fremur að hlutverk og staða Breiðafjarðarnefndar hefði oft verið óljós í stjórnkerfinu.<sup>536</sup>

536 *Vernd Breiðafjarðar*. Samantekt starfshóps umhverfisráðherra um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Reykjavík 2010.

## 24.12 Þvingunarúrræði og ábyrgð vegna umhverfistjóns

Nefndin telur mikilvægt að skýrar heimildir verði í nýjum náttúruverndarlögum til að beita þvingunarúrræðum ef ákvæðum laganna eða stjórnvaldsákvörðunum byggðum á þeim er ekki fylgt. Mikilvægt er að tekin sé afstaða til þess hvaða boðum og bönnum skuli vera heimilt að fylgja eftir með slíkum úrræðum. Lagt er til að haldið verði í þær heimildir sem núgildandi náttúruverndarlög kveða á um, þ.e. að beina áskorun til aðila, gefa fyrirmæli um úrbætur, beita dagsektum og sjálfstökuúrræðum, þ.e. að vinna verk á kostnað þess sem skylt er að inna það af hendi. Endurskoða þarf hámark dagsekta og nefndin leggur til að heimilt verði að innheimta þær hjá móðurfélagi lögaðila.

Nefndin telur ástæðu til að kveða á um fleiri þvingunarúrræði í náttúruverndarlögum, svo sem heimild til að afturkalla leyfi ef skilyrðum þess er ekki fullnægt og heimild Umhverfisstofnunar til að stöðva framkvæmdir í vissum tilvikum. Í kafla 23.10.2 setur nefndin fram tillögur um samspil valdheimilda Umhverfisstofnunar og skipulagsfulltrúa sveitarfélaganna að því er varðar framkvæmdir sem háðar eru framkvæmdaleyfi. Einnig telur nefndin rétt að kannað verði hvort stjórnvaldssektir henti til að fylgja eftir tilteknum ákvæðum náttúruverndarlaga.

Varðandi ábyrgð vegna umhverfistjóns telur nefndin rétt að taka mið af frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð sem nú liggur fyrir Alþingi og huga að því hvort ástæða sé til að setja ítarlegri ákvæði um ábyrgð á umhverfistjóni í lögum um náttúruvernd.