

Hjörleifur Guttormsson
 Vatnsstíg 21
 101 Reykjavík
 símar 553 9100 og 897 50 95

20. janúar 2011

Umsögn

um drög að breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum

Undirritaður hefur kynnt sér ofangreind drög að lagafrumvarpi sem umhverfisráðuneytið hefur lagt fram til umsagnar. Mér er málið ekki með öllu óskýlt þar eð ég átti sæti í umhverfisnefnd Alþingis árin 1990–1999 en á þeim tíma voru lög um náttúruvernd endurskoðuð tvívegis, 1996 og 1999. Á þessum árum flutti ég ásamt fleirum sjálfstæð frumvörp sem tekin voru síðar efnislega upp í frumvarpið sem lögfest var 1999. Um var að ræða nýjan kafla um landslagsvernd (73. mál á 122. löggjafarþingi) sem efnislega svarar til 3. greinar fyrirbyggjandi draga (sérstök vernd) og breytingu á lögum um landgræðslu (83. mál á 122. löggjafarþingi) sem aðallega snerti notkun innfluttra plantna í landgræðslu og sem leiddi til setningar 41. greinar gildandi laga (innflutningur lifandi framandi lífvera), sbr. 4. grein í drögnum sem hér eru til umræðu.

Löngu er tímabært að endurskoða þá þætti gildandi náttúruverndarlaga sem frumvarpsdrögin fjalla um, sem og að endurskoða lögina í heild sinni. Því fagna ég væntanlegu frumvarpi og tel framkomin drög í aðalatriðum til mikilla bóta.

Hér fara á eftir nokkrar athugasemdir, tillögur og ábendingar til umhugsunar við frekari vinnu að málinu.

Akstur utan vega og á vegslóðum (2. gr.)

Framkvæmd ákvæða þessarar greinar yrði ótvírætt til mikilla bóta frá því ástandi sem nú ríkir.

- Gæta þarf þess að endurskoðuð lög og reglugerðir samkvæmt þeim taki mið af öllum tækjum sem valdið geta spjöllum á náttúru landsins, ekki aðeins vélknúnum ökutækjum. Í því sambandi koma í hugann fjallahjól, en líklega er ástæða til að hafa í lögum heimild til að takmarka notkun þeirra og banna með öllu hjólreiðar utan skilgreindra vega og vegslóða. Hjólreiðar geta skaðað göngustíga, að ekki sé talað um umferð fjallahjóla utan þeirra.
- „... er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa.“ (17. gr. tillaga) Í þessu sambandi þarf að skoða sérstaklega hvað flokkast undir björgunarstörf. Leit að týndum einstaklingum í óbyggðum er orðin dagleg brauð og hundruð manna í björgunarveitum taka þar þátt, oftast en ekki á torfærutækjum. Spurning er hvort ekki þurfi að greina á milli leitar að týndum og flutnings á viðkomandi eftir að hann finnst, svo og að undanskilja með öllu æfingar á ósnortnu landi. Í öllu falli hvet ég til samráðs, eftirlits af opinberri hálfu og rannsókna á áhrifum björgunarstarfsemi á landið. Fyrsta skrefið væri að koma á samráði stjórnenda björgunarveita og

umhverfisyfirvalda um framkvæmd þessara mála. – Þar fyrir utan þarf að gera kröfur til ferðamanna um ábyrga hegðan, að menn séu tryggðir og geri grein fyrir ferðum sínum etc. Má í því sambandi minna á þingsályktun Alþingis frá 22. febrúar 1990 um öryggi í óbyggðafærðum, 327. mál á 112. löggjafarþingi. Í greinargerð með þeirri tillögu koma fram margar ábendingar til athugunar í þessu sambandi, m.a. um tilkynningaþjónustu og tryggingar.

- Þá eru heimildir um undanþágur frá banni með reglugerð „*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.*“ (17.gr. tillaga) Hér er margar gildir að varast og í raun sumpart um afar víðtækar og óeðlilegar heimildir að ræða, ef beitt yrði í einhverjum mæli. Samhliða lögfestingu umrædds fúmvarps ætti að fara ofan í saumana á núverandi framkvæmd á slíkum undanþágu í samvinnu við hutaðeigandi stofnanir og starfsstéttir (landbúnaður) og endurskoða reglugerðir þetta varðandi. Það er skelfilegt að sjá bændur og smala á góðum aldri eltast á fjórhjólum við sauðfé. Hvers vegna hafa menn lagt af íslenska hestinn til slíkra nota, að ógleymdum eigin fótum. Þetta á einnig við um gildandi heimild til leiðsögumanna með hreindýraveiðum um að nota fjórhjól og sexhjól, sem ætti að afnema með öllu. Sjá m.a. eftirfarandi frétt:

Vefur Ríkisútvarpsins, www.ruv.is | 12.09.2006

Leiðsögumönnum við hreindýraveiðar er heimilt að nota fjór og sexhjól til að sækja felld dýr samkvæmt dómi Héraðsdóms Austurlands

Leiðsögumönnum við hreindýraveiðar er heimilt að nota fjór og sexhjól til að sækja felld dýr samkvæmt dómi Héraðsdóms Austurlands í gær, sem sýknaði tvo menn, hreindýraveiðimann og leiðsögumann hans af ákæru um ólöglega notkun slíks hjóls við veiðar. Leiðsögumenn höfðu áður hótad því að leggja niður störf væri þeim ekki veitt undanþága frá ákvæði veiðlaga sem bannar notkun hjólanna.

Orðrétt heimild: [Frétt](#) á vef Ríkisútvarpsins, www.ruv.is

Sjá má dóminn [hér](#) á vefnum www.domstolar.is

.....

Um alla þessa þætti ætti að gilda varúðarnálgun og að höfð sé í huga sívaxandi tækjanotkun, oftar en ekki til dægrastyttingar einvörðungu.

- Akstur innan friðlýstra svæða. Um þau svæði er ekki fjallað sérstaklega í drögunum en þó er í lögum og reglugerðum (Vatnajökulsþjóðgarður o.fl.) gert ráð fyrir sérákvæðum þetta varðandi, m.a. allvíðtækar heimildir þjóðgarðsvarða til að loka vegum og takmarka umferð á tilteknum svæðum. (sjá m.a. 15. grein laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð og 17. grein reglugerðar nr. 2008 á grundvelli laganna, sem og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn). Þar er einnig vísað í “hjólandi umferð.”, þ.e. aðra en vélknúna.
- Valdheimildir til landvarða og annarra sem eftirlit eiga að hafa með að ekki séu brotin lög um akstur utan vega, sem og um aðrar umgengnisreglur. – Ég tel brýnt að kanna hvort afla mætti heimilda fyrir landverði að annast löggæslu á tilteknum sviðum (Líklega með breytingu m.a. á lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. m.a. 3. gr. þeirra laga um *Lögreglumenn*).

□ Til lögreglumanna teljast þeir sem skipaðir eru eða settir til lögreglustarfs skv. 3. mgr. 28. gr. eða ráðnir tímabundið skv. 4. mgr. 28. gr.). Hugsa mátti sér sérstaka þjálfun sem landverðir gætu aflað sér og fengið réttindi út á, þannig að slíkir kæmu sem viðbót við hefðbundna landvörslu. Hinn kosturinn væri að koma upp sérstakri „hálandislögreglu“ sem staðsett væri á fjölmönnum ferðamannastöðum í óbyggðum. Löggæsla hefur hingað til verið afar veikburða utan þéttbýlis og þjóðvegakerfisins. Í óbyggðum er nauðsynlegt að þeir sem næst vettvangi eru og eiga að fylgjast með að settum reglum sé framfylgt fái valdheimildir til að fylgja þeim eftir, sbr. „rangers“ víða erlendis, m.a. starfmenn þjóðgarða í Bandaríkjunum.

Sérstök vernd, 3. gr.

Breytingarnar á 37. grein eru allar til bóta en einkum spurning um hvort nógu langt sé gengið eða hvort einhverja þætti vanti í ákvæðin.

- a-liður. Athuga ætti hvort ekki sé rétt að taka inn jarðfræðilegar minjar um hærri sjávarstöðu í ísaldarlokin, svo sem malarhjalla sem víða hefur verið gengið á við efnistöku. Einnig varðandi jökulgarða frá ísaldarlokum og eftir að skriðjökklar tóku að hopa á 20. öld.
- b-liður. „... tjarnir 1000 m² að flatarmáli eða stærri.“ Rétt væri að lækka þessa tölu um a.m.k. helming, þ.e. í 500 m². Litlar tjarnir með nánasta umhverfi geta haft mikið verndargildi vegna lífríkis sem vaxtarstaðir plantna og búsvæði fugla, t.d. óðinshana, sem og fjölmargra hryggleysingja.
- d-liður. Hér vaknar spurning um hvort ekki sé þörf á að skilgreina hvað teljist „heitar uppsprettur“. Volgar lindir allt niður í 5-7°C geta endurspeglad jarðvarma og sérstætt lífríki. Mörkin við kaldavermsl eru ekki alltaf augljós. Þetta þarf að gaumgæfa og hvort ekki sé rétt að verndin taki almennt til lindasvæða. Dæmi um slík lindasvæði er m.a. að finna víða við jaðar Ódáðahrauns utan marka Vatnajökulsþjóðgarðs.
- e-liður. „birkiskógar og leifar þeirra.“ Þetta er þörf viðbót en henni tengjast ýmis álitaefni sem taka þarf afstöðu til, þar á meðal varðandi endurgæðslu. Mikið af leifum birkiskóga hafa sætt áníðslu af beit og annarri rányrkju um aldir og það er fyrst með endurgæðslu upp af fræjum að eiginleikar íslenska birkisins koma í ljós. – Í athugasemdum er réttilega bent á eyðingu og röskun vegna mannvirkjagerðar, en víða gætir enn áníðslu af ofbeit sauðfjár. Þetta tengist sums staðar kvöð landeigenda að sjá um fjallskil sem verður til þess að þeir freistast til þess að heimila upprekstur langt að gegn því að viðkomandi bændur sjái um fjallskil. Dæmi um þetta eru m.a. úr Stafafellsfjöllum (Lónsöræfum) og á sunnanverðum Austfjörðum, þar sem víða eru leifar birkis í inndölum. – Ekki er í drögunum vikið að plöntun framandi trjátegunda í birkiskóga, sem víða er enn stunduð en ætti að heyra sögunni til. Þyrfti að taka á því máli í tengslum við þessa endurskoðun náttúruverndarlaga.

Innflutningur og dreifing lifandi en framandi lífvera, 4. gr.

Um er að ræða 5 greinar í náttúruverndarlög í stað núverandi 41. greinar gildandi laga. Á heildina litið eru hér lagðar til jákvæðar breytingar sem brýnt er að komist til framkvæmda sem fyrst. Hins vegar getur ferlið virkað nokkuð flókið fyrir þá sem ekki þekkja vel til og þyrfti að skýra það betur og innbyrðis tengsl. Liður í því gæti verið að færa meira af skilgreiningum úr greinargerð og athugasemdum við greinarnar inn í sjálfan lagatextann og

setja fram myndræna skýringu um leyfisveitingaferli og tilskildar skrár í athugasemdir væntanlegs frumvarps.

- Eðlilegt er eins og háttar til héraendis að miða hugtakið framandi við landnám Íslands eins og tekið er fram í skilgreiningu 1. greinar.
- Þótt 41. grein gildandi laga hafi ekki náð þeim tilgangi sem að var stefnt liggur þó fyrir talsvert starf á grundvelli hennar, m.a. að safna reynslu erlendis frá um ágengar tegundir. Sýnist skynsamlegt að ráðherra gefi út skrá yfir tegundir lífvera sem reynsla gefur til kynna að gerist ágengar og bannað sé því að flytja til landsins. Þurfa menn þá ekki að velkjast í vafa og leggja í fyrirhöfn við að sækja um leyfi, sem annars er gert ráð fyrir.
- Gætt hefur í umræðu um drögin viðkvæmni gagnvart hugtakinu framandi tegund vegna misskilnings um að í því felist að tegundin hljóti að vera ágeng. Slíkum misskilningi yrði í síðasta lagi eytt þegar lögin kæmu til framkvæmda. Aðeins brot af framandi tegundum er líklegt til að falla undir skilgreininguna ágeng, en nauðsynlegt er engu að síður að fá úr því skorið. – Í þessu sambandi tek ég undir samantekt Vistfræðifélags Íslands sem kynnt var 13. janúar 2011.
- Mest hefur kveðið að innflutningi framandi tegunda til landsins frá því á 20. öld, þar á meðal tegunda til skógræktar. Ekki er seinna vænna að horfast í augu við þær breytingar á lífríki sem þeim fylgja eða geta fylgt framandi trjátegundum, þar á meðal hvort slíkar tegundir séu líklegar til að verða ágengar og bregðast við ef svo horfir.
- Svipuðu máli gegnir um dreifingu tegunda af mannavöldum í ferskvatn, ár og vötn. Á því tekur m.a. tillagan í 41. gr. a, b-lið um að leyfi þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir.
- Um náttúruverndarsvæði gilda sumpart eða ættu að gilda sérstök ákvæði þegar um framandi tegundir er að ræða, en ekki sýndist mér sérstaklega um slík svæði fjallað í drögunum. Gjalda ætti sérstakan varhug við flutningi framandi tegunda inn á slík svæði og að taka á útbreiðslu þeirra þar, að sjálfsögðu skilyrðislaust ef um ágengar framandi tegundir er að ræða. Á þetta m.a. við þar sem framandi trjátegundum hefur verið plantað innan náttúruverndarsvæða. Fyrir en varir kemur í ljós að slíkar tegundir þroska fræ og dreifa sér, eins og dæmi eru m.a. um í þjóðgarðinum á Þingvöllum.
- Nauðsynlegt er að lögfesta eins og lagt er til ákvæði 41. greinar um að aðgerðir til að útrýma ágengum framandi lífverum eða takmarka útbreiðslu þeirra taki einnig til eignarlanda.
- Ákvæði 41. greinar b. um aðgæsluskyldu er eðlilegt í ljósi þróunar mála héraendis.
- Í 6. grein draganna er fjallað um ákvæði til bráðabirgða og minnst á „miðhálandislínuna“ í sambandi við greiningu vegslóða. Það vekur til umhugsunar um hvort ekki sé ástæða til að setja almenn ákvæði varðandi framandi tegundir innan þeirrar línu sem markar í grófum dráttum af miðhálandi Íslands.

Viðurlög

Ekki er í drögunum að ég fæ séð fjallað um viðurlög vegna brota á þeim lagaákvæðum sem innleiða á með væntanlegu frumvarpi. Því tel ég nauðsynlegt að á þann þátt sé litið við frekari undirbúning að frumvarpinu.

Fræðsla

Brýnt er að taka upp eða auka fræðslu um framandi lífverur og áhrif þeirra á íslenska náttúru, ekki síst um eðli ágengra tegunda og þá augljósu hættu sem af þeim stafar fyrir líffræðilega fjölbreytni hérlendis. Þar skiptir fræðsla í skólum landsins miklu máli, ekki síst á grunnskólastigi. Þyrfti í því sambandi að huga að námsskrám og námsefni samhliða þeim endurbótum sem hér er að stefnt á náttúruverndarlöggjöf.

Með vinsemd og virðingu

Hjörleifur Guttormsson