

## Ákvæði náttúruverndarlaga um sérstaka vernd landslagsheilda

Útdráttur úr samantekt Hlökkvers Kjartanssonar lögmanns um réttarheimildir náttúruverndarlaga sem snúa sérstaklega að hraunmyndunum og raski á þeim.

Í fyrsta kafla laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er fjallað um markmið þeirra og þar segir m.a. í 1. grein.

Markmið laga þessara er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir fönngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.

Lögin eiga að:

- a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,
- b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,
- c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sáttt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.

61. grein laganna fjallar um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja og þar segir m.a.:

Eftirtaldar jarðminjar njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 3. gr.:

- a. eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,

Ennfremur segir í 61. greininni:

Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Skýlt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir skv. 1. og 2. mgr. 68. gr. liggja fyrir.

Við mat á leyfisumsókn skal líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega fari hún í bága við [umsagnir] umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúruyfyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Senda skal Umhverfisstofnun afrit af útgefnu leyfi.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúruyfyrirbæri sem talin eru upp í 1. og 2. mgr. Önnur en birkiskóga en Skógræktin heldur skrá yfir þá. Stofnanirnar skulu birta skrárnar, auk þess sem þær eru birtar sem viðauki við náttúruminjaskrá.

Í athugasemdum með frumvarpinu um breytingu á þessu ákvæði í náttúruverndarlögum sagði meðal annars:

[Lögð er til breyting] á þann veg að forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem njóta sérstakrar verndar eins og kostur er en felld er út skylda um að brýna nauðsyn þurfi að bera til og að sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi ef raska þarf vistkerfum.

61. gr. náttúruverndarlaga var breytt með lögum árið 2015. Í athugasemdum með fyrri útgáfu þessa ákvæðis í frumvarpi að náttúruverndarlögum, þ.e. 57. gr. laga nr. 60/2013 var fjallað ítarlega um útfærslu þess (nokkuð styttn hér og endursagt):

37. gr. gildandi laga [nr. 44/1999] var nýmæli í náttúruverndarlögum. Hún elur í sér almenna reglu um að forðast skuli eins og kostur er röskun þeirra jarðmyndana og vistkerfa sem þar er fjallað um. Var reglunni ætlað að hvetja til sérstakrar varkárni í umgengni við þessi náttúrufrýrbærri. Reynt 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 reynt sem 37. gr. var ætlað að veita. Frumvarpið [þetta] miðar að því að bæta úr þessu og stuðla að því að betur verði vandað til málsmeðferðar stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúrufrýrbærri sem falla undir greinina.

Kveðið er á um vernd eldvarpa, eldhrauna, gervigiga og hraunhella í frumvarpinu. Í ákvæðinu er áréttað að átt sé við jarðmyndanir sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar, þ.e. jarðmyndanir sem jökull hefur ekki gengið yfir. Samkvæmt venjulegri merkingu hugtakanna eldvörp, gervigigar og eldhraun í íslenskri jarðfræði ná þau yfir alla giga, hraun og hvers kyns hraunmyndanir, þar á meðal hraunhella, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar. Þessi náttúrufrýrbærri eru frábrugðin flestum öðrum gerðum jarðlaga að því leyti að þau eru nýmyndaður berggrunnur með upprunalegt yfirborð. Yfirborðið er afar viðkvæmt fyrir raski og er allt rask óafturkræft. Verndargildi hrauna lækkar við rask og veðrun og því hafa yngri hraun almennt hærra verndargildi en eldri hraun. Sögulegt samhengi og þekking á myndun hraunanna eykur mikilvægi þeirra og því hafa eldvörp, gervigigar og eldhraun mynduð á sögulegum tíma alla jafna meira verndargildi en eldri myndanir. Oft einkennast þau af sérstæðu gróðurfari og dýralífi. Jarðvegur er þar lítt þróaður og heldur illa vatni og mosa- og fléttutegundir eru ráðandi í gróðri. Vistgerðir þessara jarðmyndana eru því afar sérstæðar og eykur það gildi þeirra. Eldhraun sem er að öllu leyti sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt greininni. Ákvæðið útilokar þó ekki að aðrir eiginleikar, svo sem jarðsögulegir eiginleikar eða eiginleikar þess gróðurs sem vex á svæðinu, hafi sérstakt verndargildi.

Síðar í athugasemdunum segir:

Lagt er til að allar framkvæmdir sem fela í sér slíka röskun verði háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki, svo að tryggt sé að tekið sé til rækilegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum er Umhverfisstofnun umsagnaraðili ásamt náttúruverndarnefnd. Rökin fyrir því að færa umsagnarhlutverkið frá Umhverfisstofnun til Náttúrufræðistofnunar Íslands tengist skýrari verkaskiptingu þessara stofnana samkvæmt frumvarpinu og þeirri áherslu sem lögð er á vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Umsögn skv. 57. gr. lýtur ekki síst að verndargildi þess tiltekna svæðis sem til greina kemur að raska og því eðlilegra að umsagnar sé leitað frá þeirri stofnun sem hefur sérþekkingu á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins.