



ÁHRIF 37. GREINAR NÁTTÚRUVERNDARLAGA Á FRAMKVÆMDIR

Rannsóknasjóður
Vegagerðarinnar

Apríl 2008

ÁHRIF 37. GREINAR NÁTTÚRUVERNDARLAGA Á FRAMKVÆMDIR

Rannsóknasjóður Vegagerðarinnar

06162

S:\2006\06162\la\greinargerð\080327 Áhrif 37 gr á framkvæmdir.doc_LOKA.doc

Apríl 2008

Ljósmynd á forsiðu: Eldhraun í V-Skaftafellssýslu. Sigríður Dr. Jónsdóttir

1	15.04.2008	AM, SDJ	AM/SGT	AM
Nr. Útg.	Dagsetning	Unnið	Yfirfarið	Samþykkt

1.	Inngangur	3
1.1	<i>Tilgangur og markmið</i>	3
2.	Um 37. grein náttúruverndarlaga	3
3.	Aðferðir	4
4.	Erlend dæmi um landslagsvernd	4
4.1	<i>Inngangur</i>	4
4.2	<i>Evrópski landslagsamningurinn</i>	5
4.3	<i>Skotland</i>	5
4.4	<i>Bandaríkin</i>	8
5.	Áhrif 37. greinar á framkvæmdir	9
5.1	<i>Áhrif á ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda</i>	9
5.2	<i>Áhrif á úrskurði og álit í mati á umhverfisáhrifum</i>	9
5.3	<i>Áhrif á útfærslu framkvæmda</i>	13
5.4	<i>Áhrif á skilgreiningu mótvægisaðgerða</i>	13
6.	Umræða	14
7.	Niðurstaða	16
8.	Heimildir	17
	Viðauki	18

1. Inngangur

Eftirfarandi skýrsla er afrakstur rannsóknar VSÓ Ráðgjafar á 37. grein náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Rannsóknin var að hluta til unnin fyrir fé úr Rannsóknasjóði Vegagerðarinnar. Samráðshópur sem skipaður var fulltrúum Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar og Vegagerðarinnar kom einnig að mótun verkefnisins. Verkefnið var unnið af Auði Magnúsdóttur og Sigríði Droplaugu Jónsdóttur hjá VSÓ Ráðgjöf veturinn 2007-2008.

Samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd nr. 47/1999 kemur fram að ákveðnar skilgreindar jarðmyndanir og vistkerfi njóti sérstakrar verndar og forðast skuli röskun þeirra eins og kostur er. Á undanförunum árum hefur umfjöllun aukist í matsskýrslum og matsferlinu um 37. gr. náttúruverndarlaga. Vægi umfjöllunar er jafnframt að aukast. Hins vegar var ekki ljóst hver afleiðing þessarar auknu umfjöllunar væri, hvorki m.t.t. útfærslu framkvæmda né landslags- og vistkerfisverndar. Einnig ríkti ákveðin óvissa um samræmi umfjöllunar í matsferlinu milli ólíkra framkvæmda. Í ljósi þessa þótti fróðlegt að skoða hvernig úrskurðað hefur verið í tengslum við 37. gr. náttúruverndarlaga í mati á umhverfisáhrifum á tímabilinu 1996 til 2006.

1.1 Tilgangur og markmið

Tilgangur verkefnisins er að skýra frá vægi 37. gr. í matsverkefnum og áhrifum hennar á ákvarðanir um framkvæmdir og svara hverju lagaákvæði um landslagsvernd hafa skilað.

Markmið verkefnisins er að greina áhrif 37. gr. á:

- Ákvarðanir um matsskyldu
- Úrskurði í mati á umhverfisáhrifum
- Á útfærslu framkvæmda
- Skilgreiningu mótvægisáðgerða

Jafnframt er það markmið verkefnisins að bera saman umfang og eðli umfjöllunar hér á landi og erlendis í tengslum við landslagsvernd.

Skýrslan er að mestu uppbyggð í samræmi við ofangreind markmið. Fyrst er greint frá innihaldi umræddrar greinar laganna, þá er gerð grein fyrir þeim aðferðum og gögnum sem notuð voru við rannsóknina. Fjallað er um erlend dæmi um landslagsvernd í fjórða kafla og fimmti kafli inniheldur niðurstöður gagnaöflunar fyrir hvert markmið fyrir sig. Í lok skýrslunnar er svo rætt um niðurstöður rannsóknarinnar ásamt vangaveltum um hvernig gera megi betur í landslagsvernd á Íslandi.

2. Um 37. grein náttúruverndarlaga

V. kafli laga um náttúruvernd nr. 44/1999 ber heitið *landslagsvernd* og undir hann fellur m.a. 37. grein laganna. Greinin er svo hljóðandi:

37. gr. Sérstök vernd.

Eftirtaldir jarðmyndanir og vistkerfi njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er:

- a. eldvörp, gervigígar og eldhraun,
- b. stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að stærð eða stærri,
- c. mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri,
- d. fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m² að stærð eða stærri,
- e. sjávarfitjar og leirur.

Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi, sbr. 27. og 43. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa skv. 1. mgr. nema fyrir liggja aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laga þessara þar sem umsögn skv. 33. gr. liggur fyrir.

Þegar gildandi náttúruverndarlög voru samþykkt var það nýmæli að ákveðnar landslagsgerðir væru verndaðar. Í frumvarpi til laganna (þingskjal 848) var tekið fram að ekki sé um friðun að ræða heldur „einungis sérstaka lögbundna verndun.“ Í frumvarpinu segir einnig að ákvarðanir um notkun viðkomandi landslagsgerða séu teknar með skipulagsáætlunum og eftir atvikum úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum.

Það vekur athygli að í náttúruverndarlögum er ekki að finna skilgreiningar á hugtökum 37. gr. Sum hver þarfnast ef til vill ekki skýringar eins og t.d. *fossar*, *hverir*, *stöðuvötn* og *tjarnir*, en hugtök eins og *eldvörp*, *eldhraun*, *mýrar* og *flóar* liggja ekki eins ljós fyrir. Samkvæmt upplýsingum frá samráðshóp verkefnisins (VSÓ Ráðgjöf 2008) styðst Umhverfisstofnun við skýringar sem er að finna í frumvarpi laganna við vinnu sína að umsögnum en telja má víst að framkvæmdaraðilar hafa ekki allir vitneskju um þær skýringar.

Í greinargerð frumvarpsins um jarðmyndanir er hugtakið *eldhraun* ekki notað og fyrirbærið *eldvörp* er ekki útskýrt. Hins vegar er almennt fjallað um gosmyndanir á jökultíma og svo á hlýskeiði. Ekki er gerður greinarmunur á verndargildi hrauna eftir aldri, gerð eða stærð.

3. Aðferðir

Í upphafi vinnunnar var útbúinn gátlisti með þeim spurningum sem markmiðið var að svara í rannsókninni. Listinn var fylltur út samhliða lestri ákvarðana, úrskurða og álita Skipulagsstofnunar og úrskurða umhverfisráðherra. Gátlistann má finna í viðauka skýrslunnar. Farið var í gegnum allar ákvarðanir um matsskyldu á árunum 2000 til 2006 og var gagnanna aflað af heimasíðu Skipulagsstofnunar. Farið var í gegnum alla úrskurði um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á árunum 1996-2006 og var þar bæði um að ræða úrskurði (og síðar álit) Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra. Gagna var aflað af heimasíðu Skipulagsstofnunar og frá umhverfisráðuneyti. Unnið var úr gátlistum og tölulegar upplýsingar teknar saman og settar fram í töflum og myndum eftir því sem við átti (kafli 5).

Samráðshópur með fulltrúum frá Vegagerðinni, Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun tók þátt í að móta verkefnið og á lokastigum rannsóknarinnar var hópnum gefið tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi frumniðurstöður.

Umfjöllun um landslagsvernd utan Íslands er byggð á heimildum frá Skotlandi og Bandaríkjunum.

4. Erlend dæmi um landslagsvernd

4.1 Inngangur

Þessi kafli fjallar um eðli og umfang umfjöllunar um landslagsvernd erlendis. Fyrst er gerð grein fyrir Evrópska landslagssáttmálanum, þá er gerð grein fyrir landslagsvernd í Skotlandi og að lokum er gerð grein fyrir fyrirkomulagi landslagsverndar í Bandaríkjunum og greint frá rannsókn á skilvirkni hennar. Gerð er grein fyrir ákvæðum um landslagsvernd í lögum og/eða stefnu þessara landa og um leið borið saman við þau ákvæði sem gilda á Íslandi þar sem það á við. Tímarammi verkefnisins leyfði ekki nákvæma greiningu á landslagsvernd erlendis og ber að líta á kaflann fyrst og fremst sem yfirlit.

4.2 Evrópski landslagsamningurinn

Evrópski landslagsamningurinn (European Landscape Convention) er frá árinu 2000 og hafa 30-40 ríki fullgilt sáttmálann (Félag Íslenskra landslagsarkitekta 2007). Samningurinn er m.a. tilkominn vegna aukinnar áherslu á sjálfbæra þróun og vegna þess að framkvæmdir eru í mörgum tilfellum að hraða breytingum á landslagi. Samningnum er ætlað að stuðla að verndun landslags, stjórnun þess og skipulagi og að skipuleggja samvinnu milli Evrópuríkja í landslagsmálum. Samningurinn gerir viðtækar kröfur til aðildarríkja sinna og sem dæmi eiga þau að móta sér stefnu í landslagsmálum og innleiða landslag í skipulagi og stefnu sem getur haft áhrif á umhverfi. Aðildarríki eiga jafnframt að auðkenna eigið landslag, skilgreina einkenni þess og þau öfl og krafta sem umbreyta því. Það liggur því ljóst fyrir að í þeim löndum sem hafa fullgilt samningin er umfang umfjöllunar um landslag töluvert meira en í þeim löndum sem ekki eru aðilar að samningnum. Ísland er ekki aðili að Evrópska landslagssamningnum.

4.3 Skotland

Skotland, sem meðlimur hins breska konungsveldis, er aðili að Evrópska landslagssamningnum og skipar landslag mikilvægan sess í stefnumörkun landsins og á öllum stigum skipulags. Þar eru í gildi skipulagsleiðbeiningar sem bera heitið National Planning Policy Guidelines 14: Natural Heritage (skammstafað NPPG14) þar sem áhersla er lögð á verndun landslags og landslagsbætur. Enn frekari stuðum var rennt undir landslagsvernd með leiðbeiningarskjalinu Planning Advice Note 60 Planning for the Natural Heritage (Scotland, 2000) þar sem segir að standa vörð um og bæta landslagsgerð sé mikilvægt markmið í skipulagi.

NPPG14 gefur leiðbeiningar um það hvernig stefna stjórnvalda í verndun og bótum á náttúruverðmætum (e. natural heritage) Skotlands skuli endurspeglast í skipulagsáætlunum. Náttúruverðmæti er skilgreint sem samband og víxlverkan landslagsþátta, búsvæða, lífríkis og landslags og möguleika þeirra á að veita ánægju og innblástur.

Leiðbeiningarskjalið NPPG14 tekur saman helstu lagalegu skyldur í tengslum við varðveislu náttúruverðmæta og lýsir því hvernig tilgangur með verndunar þeirra á að vera endurspegladur í skipulagsáætlunum. Þar er einnig gerð grein fyrir hlutverki skipulagskerfisins í að standa vörð um staði sem hafa innlenda og alþjóðlega þýðingu. Þá eru einnig leiðbeiningar um aðferðir sem skal nota í vernd sem lýtur ekki náttúruverndarlögum. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að standa vörð um og bæta náttúruverðmæti útfyrir landamæri verndaðra svæða og er þannig dregið úr tilhneigingu til svokallaðrar punkt-friðunar þar sem stakir blettir eru verndaðir án tengsla við umhverfið. Leiðbeiningarskjalið nær bæði til byggðra og óbyggðra svæða og því snýst umræðan ekki eingöngu um ósnortna náttúru líkt og hefur viljað brenna við hér á landi.

Takmark skosku stjórnarinnar er að vernda, standa vörð um og bæta þar sem mögulegt er:

- Gæði, fjöldi og náttúrulega fjölbreytni innlendra tegunda og breitt svið búsvæða og vistkerfa.
- Jarðfræðileg og landmótunarleg fyrirbæri.
- Náttúrulega fegurð og viðmót landsbyggðarinnar sem og náttúruverðmæti borga.
- Tækifæri til að njóta og fræðast um hið náttúrulega umhverfi.

Þessi markmið á að taka með í allar áætlanir um landnotkun, framkvæmdaáætlanir og ákvarðanir um framkvæmdir.

Sérstakur kafli er í NPPG 14 um landslagsvernd og landslagsbætur. Þar kemur fram að Skotland sé heppið að eiga fjölbreytt landslag sem er sérstakt á lands – og alþjóðavísu. Þar kemur fram að



Það sé oft sambandið á milli bygginga, menningarlegra þátta og hins náttúrulega umhverfis sem gefur svæði sérstöðu. Skoska stjórnin hefur einsett sér að vernda og bæta landslag í Skotlandi.

Skosk yfirvöld hafa í samvinnu við sveitarfélög lokið greiningu landslags fyrir allt Skotland og hefur sú vinna þegar nýst skipulagsyfirvöldum í sveitarfélögum til að meta hvort viðkomandi landslag þoli tilteknar framkvæmdir eða áætlanir. Umfang, staðsetning og hönnun nýrra framkvæmda er því ætlað að taka fullt tillit til landslagsgerðar og mögulegra áhrifa á næsta umhverfi. Tekið er fram að sérstaka gát þurfi að sýna við tillögur að nýjum framkvæmdum við útmörk byggða eða í opnu landi. Scottish Natural Heritage og The Countryside Agency hafa gefið út leiðbeiningar um mat á landslagsgerðum (Landscape Character Assessment) og hafa þessar leiðbeiningar verið t.d. notaðar af VSÓ Ráðgjöf við mat á áhrifum framkvæmda á landslag með góðum árangri.

Í NPPG14 er það gert að umtalsefni hversu mikilvægt fjallendi og strendur eru t.d. fyrir sálræna og andlega heilsu. Þessi svæði séu því sérlega viðkvæm fyrir hvers konar framkvæmdum eða röskun og því beint til skipulagsyfirvalda að leggja sig fram um að standa vörð um villta landslagsgerð. Þetta nær líka til tillagna um framkvæmdir sem eru fyrirhugaðar í nágrenni við hið villta landslag og geta haft neikvæð áhrif á það.

Svæði sem eru tilnefnd til verndunar á landsvísu (national designations) útiloka ekki endilega framkvæmdir en það þarf að meta áhrif áætlunarinnar á þann þátt sem er verið að vernda. Aðeins skal leyfa framkvæmdir ef takmark verndunarinnar og svæðinu almennt verður ekki stefnt í hættu eða ef umtalsverð neikvæð áhrif á gæði verndarsvæðisins vega augljóslega minna en samfélagslegur eða efnahagslegur ávinningur á landsvísu.

Í Skotlandi eru staðir sem hafa sérstakt vísindalegt gildi útnefndir sem SSSIs (sites of special scientific interest). Þau svæði sem hafa verið útnefnd sem SSSIs geta t.d. verið jarðmyndanir, umfangsmikil votlendi með miklu fuglalífi, lyngheiðar, engi, strendur, hálendi og mómyri. Ástæðan fyrir útnefningunum er stöðug ásókn framkvæmda í land, mengun, loftslagsbreytingar og breytingar á landnotkun. Með vernduninni er verið að geyma svæðin fyrir komandi kynslóðir. Svæði geta verið tekin af skrá en aðeins ef rök eru færð fyrir því að þau hafi misst gildi sitt. Ekki er hægt að taka land af skrá ef um skemmdir eða vanrækslu er að ræða.

Ef skipuleggja á framkvæmd á SSSIs verður að fá leyfi hjá Scottish Natural Heritage (SNH) fyrir framkvæmdinni og getur stofnunin hafnað umsókninni. Hert hefur verið á viðurlögum og sektum vegna skemmda á SSSI.

Helsti munur á landslags- eða náttúruvernd á Íslandi og Skotlandi er að í síðarnefnda landinu eru mun fleiri flokkar ýmissa verndarsvæða (Tafla 4.1), meiri áhersla er lögð á landslagsvernd og fleiri leiðbeiningar eru til fyrir skipulagsyfirvöld og aðra sem að landnotkun koma. Þar sem umsagnaraðilar eins og Umhverfisstofnun byggja tiltölulega mikið á 37. grein náttúruverndarlaga (VSÓ Ráðgjöf 2008) einbeita Skotar sér í meira mæli að staðbundinni verndun. Við það bætast þó tilmæli um að skipulagsyfirvöld taki tillit til skóglendis, vatna, votlendis, tjarna, áa og lækja, skjólbelta á landamörkum landbúnaðarlanda, beitilanda, tegundaríkra engja, heiða, mýrlendis og strandsvæða (Tafla 4.1). Yfirvöld í Skotlandi virðast einnig hafa meiri heimildir til að beita verndunarákvæðum en yfirvöld hér á landi hafa.

Tafla 4.1 Verndunarflokkar sem snerta landslag og/eða náttúruvernd í Skotlandi (listinn er ekki tæmandi).

Verndunarflokkur	Lýsing	Kvaðir
National Scenic Areas	Mikilvæg á landsvísu vegna fagurfræðilegra gæða.	Takmarkanir á framkvæmdarétti. Leita umsagnar SNH í vissum tegundum framkvæmda. Leiðbeiningar til skipulagsyfirvalda um hvernig taka eigi tillit til landslags.
Sites of Special Scientific Interest	Land eða vatn sem eru sérstaklega áhugaverð vegna gróðurfars, dýralífs eða jarðmyndana.	Skipulagsyfirvöld verða að leita umsagnar SNH við ákvörðun framkvæmdaleyfis.
National Nature Reserves	Hafa þýðingu á landsvísu vegna náttúruverndar.	
National Parks	Þjóðgarðar.	Sér leiðbeiningar fyrir hvern stað fyrir sig.
Natura 2000 areas	Fellur undir búsvæða tilskipun.	Sérstakar leiðbeiningar um hvernig á að meta áhrif framkvæmda um þessi svæði. Framkvæmdir sem hafa neikvæð áhrif á þessi svæði aðeins leyfðar ef það er engin önnur lausn, ef það eru brynar ástæður sem metnar eru ofar náttúruvernd (almanahagsmunir). Verður að leita umsagnar EC og láta utanríkisráðherra vita.
Wider natural heritage	Skipulagsyfirvöld eiga að leitast við að standa vörð um og bæta náttúruverðmæti í víðara samhengi. M.a. til að viðhalda tengslum milli búsvæða og einkenum í landslagi. Skiptist í eftirfarandi flokka sem þykja mikilvægir sem hluti landslags og/eða búsvæði.	
	Tré og skóglendi	Skipulagsyfirvöld ættu að leitast við að vernda tré, trjáhópa og skóglendi sem eru mikilvæg náttúruverðmæti á hverju svæði fyrir sig. Forn og hálf náttúruleg skóglendi eru verðmætust. Yfirvöld geta beitt verndunarákvæðum.
	Vötn, tjarnir og votlendi, ár og lækir	Skipulagsyfirvöld ættu að leitast við að standa vörð um náttúrulegt gildi þeirra og vekja athygli á þeim í skipulagi. Frekari leiðbeiningar um þetta fást hjá SNH og SEPA*.
	Hefðbundin skjólbelti eða skurðir milli akra	
	Beitiland	
	Tegundarík engi	
	Heiðar	
	Mýrlendi	
	Strandsvæði	
Areas of Great Landscape Value**	Skipulagsyfirvöld geta útnefnt svæði til að standa vörð um mikilvæg svæði og vernda fyrir framkvæmdum.	Leiðbeiningar um þetta eru aðgengilegar. Ekki óraunhæfar hömlur á landnotkun.
Local Nature Reserves**	Sérstaklega mikilvægt vegna fræðslugildis og til að gefa almenningi tækifæri til njóta náttúrunnar.	Ekki óraunhæfar hömlur á landnotkun
Regionally Important Geological/Geomorphical Sites**	Geta haft fræðslugildi og komið í stað SSSIs	Ekki óraunhæfar hömlur á landnotkun

*Scotland Environmental Protection Agency.

**Er á lægra stjórnsýslustigi.



4.4 Bandaríkin

Í Bandaríkjunum er við lýði kerfi sem nefnist National Landscape Conservation System (NLCS). Kerfinu var komið á fót árið 2000 til þess að friða, vernda og endurheimta landslag sem er mikilvægt fyrir þjóðina og hefur sérstakt menningarlegt, vistfræðilegt og vísindalegt gildi fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

NLCS heyrir undir stofnun sem nefnist Bureau of Land Management (BLM). NLCS hefur yfir að ráða 10% þess lands sem Bureau of Land Management hefur á sínum snærum. BLM á að stjórna landsvæðum sínum með eins fjölbreytt not í huga og mögulegt er og ná jafnvægi á milli landnotkunar eins og orkuöflunar og útivistar. NLCS hins vegar leggur áherslu á friðun svæðanna útfrá sjónarhóli landslags. NLCS var komið á fót til að vernda umfangsmikið landslag sem inniheldur menningarlega staði og ósnortna náttúru frekar en lítil vistkerfi sem hefur verið sundrað með búsetu. Hin vernduðu svæði eiga að endurspeglar sérstakan menningarlegan og náttúrulegan arf Ameríku sem er í hættu vegna framkvæmda og fólksfjölgunar.

NLCS hefur rúmlega 10 milljón hektara lands á sínum snærum sem skiptist í eftirfarandi flokka:

- National monuments –landvætti, náttúruvætti
- National conservation areas - náttúruverndarsvæði
- Wilderness – öræfi
- Wilderness study areas – öræfi, rannsóknasvæði
- Historic trails - söguslóðir
- Wild and Scenic Rivers – óspilltar og mikilfenglegar ár

Samkvæmt rannsókn sem The Wilderness Society og World Resources Institute (2005) gerðu gerir fjármagnsskortur og vöntun á starfsfólki stofnuninni erfitt fyrir að vernda svo fjölbreytt svæði. Stjórnun þeirra svæða sem voru til skoðunar í rannsókninni fékk almennt fremur lága einkunn og þá einkum vegna fjárskorts. Eitt af vandamálum sem verndarsvæðin standa frammi fyrir er fjöldi vega og vegslóða sem hluta svæðin í sundur. Litlar upplýsingar liggja fyrir um svæðin og vöktun er léleg. Aukið aðgengi að hinum vernduðu svæðum veldur meiri skemmdum og lítið eftirlit er með svæðunum. Engin opinber úttekt eða ársskýrsla er til um ástand svæða, stjórnun eða árangur.

Helstu ógnanir verndarsvæðanna eru:

- Aukin ásókn, bæði vegna aukins áhuga og vegna fólksfjölgunar.
- Notkun í heimildaleysi, eins og utanvegaakstur, stuldur og skemmdir.
- Búfjárbætt
- Borun og efnistaka, með tilheyrandi vegum, borteigum o.s.frv.
- Lítil fjárveiting til stjórnunar svæða, mun minni en til þjóðgarða.

Í rannsókninni kom fram að það sem helst vantaði væru leiðbeiningar um stjórnun verndarsvæðanna. Þær leiðbeiningar sem væru til staðar væru orðnar gamlar og úreltar. Í kafla 2 var bent á að skilgreiningar eða leiðbeiningar með 37. grein náttúruverndarlaga vantar. Leiðbeiningar um friðlýstar náttúruminjar eru ekki heldur til staðar. Því má velja því fyrir sér hvort niðurstaða á úttekt landslags- eða náttúruverndarsvæða hér á landi yrði svipuð og sú sem hér var um rætt í Bandaríkjunum.

Í þessari stuttu samantekt á landslagsvernd erlendis kemur berlega í ljós að ástæður þess að mikilvægt er talið að vernda þurfi landslag er ásókn í að brjóta land undir hvers konar framkvæmdir. Mikilvægt er að ríki marki sér stefnu í landslagsvernd og skipulagsáætlunum og fylgi henni eftir með leiðbeiningum, fjármagni og eftirfylgni með kvöðum.

5. Áhrif 37. greinar á framkvæmdir

5.1 Áhrif á ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda

Skoðaðar voru ákvarðanir Skipulagsstofnunar um tilkynningaskyldar framkvæmdir á tímabilinu 2000 til og með 2006. Markmiðið var að leiða í ljós hvort ákvæði 37. greinar hefðu áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar, og eftir atvikum ráðherra, um matsskyldu framkvæmda. Á þessu tímabili voru teknar 269 ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og þar af var fjöldi þeirra framkvæmda sem kunnu að hafa áhrif á jarðmyndanir eða vistkerfi sem njóta verndar 37. greinar alls 67. Af þessum 269 framkvæmdum sem tilkynntar voru töldust 17 vera matsskyldar og voru þar af 3 sem telja má að hafi að nokkru leyti verið matsskyldar vegna áhrifa 37. greinar náttúruverndarlaga (Tafla 5.1). Í tveimur tilfellum var staðsetningu framkvæmdanna breytt vegna ákvæða 37. greinarinnar.

Tafla 5.1 Áhrif 37. greinar á ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda.

Tímabilið 2000-2006	Fjöldi framkvæmda
Tilkynntar framkvæmdir vegna matsskyldu	269
Hafa áhrif á jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr.	67
Matsskyldar framkvæmdir	17
Matsskyldar framkvæmdir vegna 37. gr.	3

Þess má geta að 20 framkvæmdir voru staðsettar á svæðum sem eru á náttúruinjasrá og 4 framkvæmdir voru staðsettar á svæðum sem eru á náttúruverndaráætlun.

Ef skoðað er um hvers konar jarðmyndanir og vistkerfi var fjallað í tilkynningum um matsskyldu kemur í ljós að eldhraun er langalgengasta umfjöllunarefnið en mýrar og flóar þar á eftir. Sjaldgæft er að aðilar einskorði umræðu um votlendi við mýrar og flóa sem eru 3 ha að stærð eða stærri heldur er yfirleitt almennt talað um votlendi. Virðist svo vera að aðilar séu ekki meðvitaðir um skilgreiningu greinarinnar. Tekin var sú ákvörðun að telja með þær framkvæmdir þar sem rætt var um áhrif á votlendi almennt og flokka það með mýrum og flóum. Því getur flokkurinn mýrar og flóar í raun átt að vera talsvert minni.

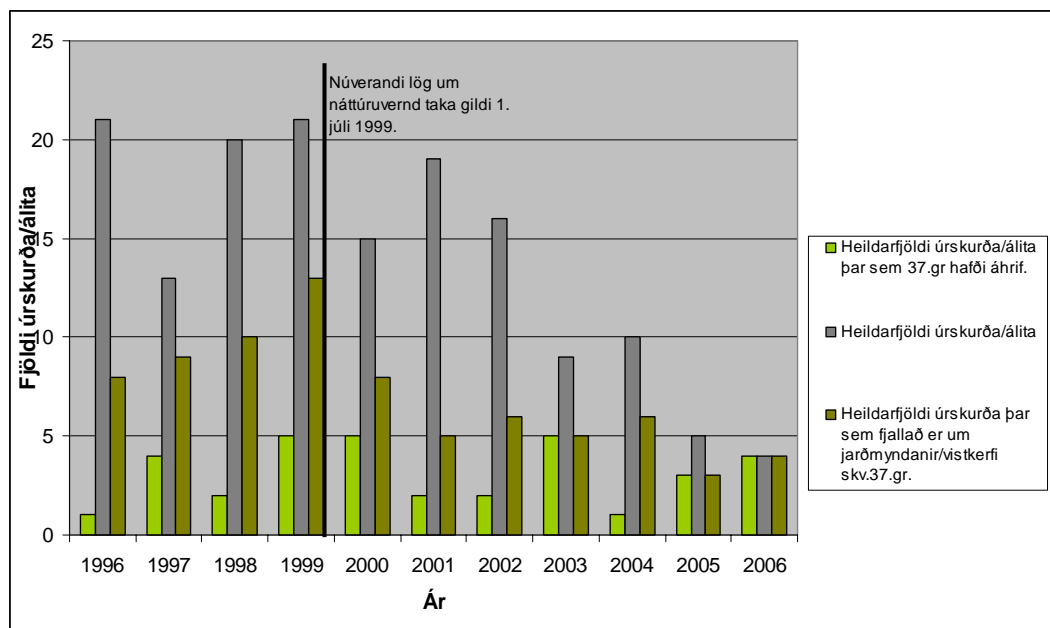
5.2 Áhrif á úrskurði og álit í mati á umhverfisáhrifum

Skoðaðir voru úrskurðir/álit Skipulagsstofnunar og úrskurðir umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á tímabilinu 1996 til og með 2006. Markmiðið var að leiða í ljós hvort fjallað væri um ákvæði 37. gr. í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar og úrskurðum ráðherra. Á tímabilinu 1996 – 1998 er stuðst við sambærilegar jarðmyndanir og vistkerfi og getið er í 37. gr. náttúruverndarlaga vegna þess að lögin tóku ekki gildi fyrr en árið 1999. Á þessu tímabili var heildarfjöldi úrskurða/álita Skipulagsstofnunar 153 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og þar af voru 77 framkvæmdir þar sem fjallað var um jarðmyndanir eða vistkerfi, skv. 37. gr. náttúruverndarlaga. Af þessum 153 úrskurðum voru 70 kærðir til umhverfisráðherra. Af þeim 70 úrskurðum sem kærðir voru til umhverfisráðherra var fjallað um jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37.gr. í 26 þeirra (Tafla 5.2). Í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar þar sem fjallað eru um jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37. gr. náttúruverndarlaga hefur 37. gr. áhrif á einhvern hátt á 28 úrskurði/áliti stofnunarinnar (af 77 úrskurðum þar sem fjallað er um 37. grein).

5.2. Áhrif 37. gr. á úrskurði/álit Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra.

Tímabilið 1996 - 2006	Úrskurðir/álit Skipulagsstofnunar	Úrskurðir umhverfisráðherra
Heildarfjöldi úrskurða/álita	153	70
Fjöldi úrskurða/álita þar sem fjallað er um jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr.	77	26

Áður en núverandi lög um náttúruvernd tóku gildi árið 1999 var heildarfjöldi úrskurða Skipulagsstofnunnar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda 75, þar af voru 40 framkvæmdir þar sem fjallað var um sambærilegar jarðmyndanir eða vistkerfi eins og getið er í 37.gr. náttúruverndarlaga. Eftir að núverandi lög tóku gildi var heildarfjöldi úrskurða/álita Skipulagsstofnunnar 78 og þar af voru 37 framkvæmdir þar sem fjallað var um jarðmyndanir eða vistkerfi skv. 37. gr. náttúruverndarlaga (Mynd 5.1). Ef skoðað er hlutfall úrskurða sem hefur orðið fyrir áhrifum af 37. grein kemur í ljós að af þeim úrskurðum þar sem umræddar jarðmyndanir eða vistkerfi koma við sögu verða 7,5 % úrskurða fyrir áhrifum áður en lögin tóku gildi (tímabilið 1996-1999). Eftir gildistöku laganna verða hins vegar 8,5 % þeirra úrskurða sem fjalla um 37. grein fyrir áhrifum af ákvæðum greinarinnar (tímabilið 2000-2006).



Mynd 5.1 Úrskurður/álit Skipulagsstofnunar á tímabilinu 1996-2006.

Í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda voru 22 þeirra staðsettar á svæðum á náttúruminjaskrá og 4 á friðlýstum svæðum. Skipulagsstofnun féllst á allar þessar framkvæmdir.

Þess má geta að í úrskurðum umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda úrskurðaði ráðherra um 12 framkvæmdir sem staðsettar voru á svæðum á náttúruminjaskrá/friðlýst



svæði. Af þessum 12 framkvæmdum þá féllst ráðherra á 9 þeirra og úrskurðaði að 1 framkvæmd, sem færi yfir svæði á náttúruminjasrá, skyldi ekki háð mati á umhverfisáhrifum. Einnig sneri ráðherra úrskurði Skipulagsstofnunar við í 3 tilvikum, þ.e ráðherra féllst á framkvæmdir sem Skipulagsstofnun hafði hafnað.

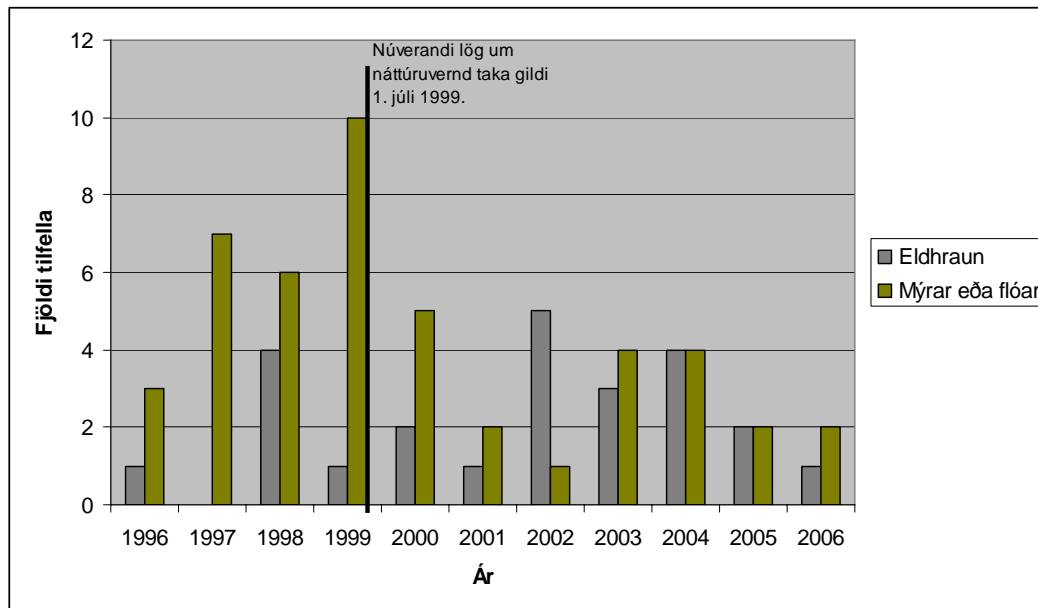
Skoðað var hvaða jarðmyndanir og/eða vistkerfi var fjallað um í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar og úrskurðum umhverfisráðherra á tímabilinu 1996-2006. Skipulagsstofnun fjallaði um jarðmyndanir og/eða vistkerfi 109 sinnum á tilteknu tímabili og oftast var fjallað um mýrar eða flóa, eða 46 sinnum, eldhraun 24 sinnum og sjávarfitjar og leirur 10 sinnum. Sjaldnar tók umfjöllunin til annarra gerða jarðmyndana og vistkerfa (Tafla 5.3). Á sama tímabili fjallaði umhverfisráðherra, í kærðum úrskurðum Skipulagsstofnunar, 35 sinnum um jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr. Oftast var fjallað um mýrar eða flóa í úrskurðum umhverfisráðherra eða 11 sinnum og eldhraun 9 sinnum. Sjaldnar tók umfjöllunin til annarra gerða jarðmyndana og vistkerfa. Tekið skal fram að í úrskurðum/áliti getur verið að fleiri en einnar gerðar jarðmyndana eða vistkerfa sé getið í sama úrskurðinum/álitinu.

5.3. Samantekt á því hversu oft er fjallað um jarðmyndanir/vistkerfi í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra.

Tímabilið 1996 - 2006	Í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar	Í úrskurðum umhverfisráðherra
Eldvörp	3	0
Gervígígar	4	2
Eldhraun	24	9
Stöðuvötn	4	0
Tjarnir	3	1
Mýrar og flóar	46	11
Fossar	6	3
Hverir og aðrar heitar uppsprettur	7	7
Sjávarfitjar og leirur	10	2

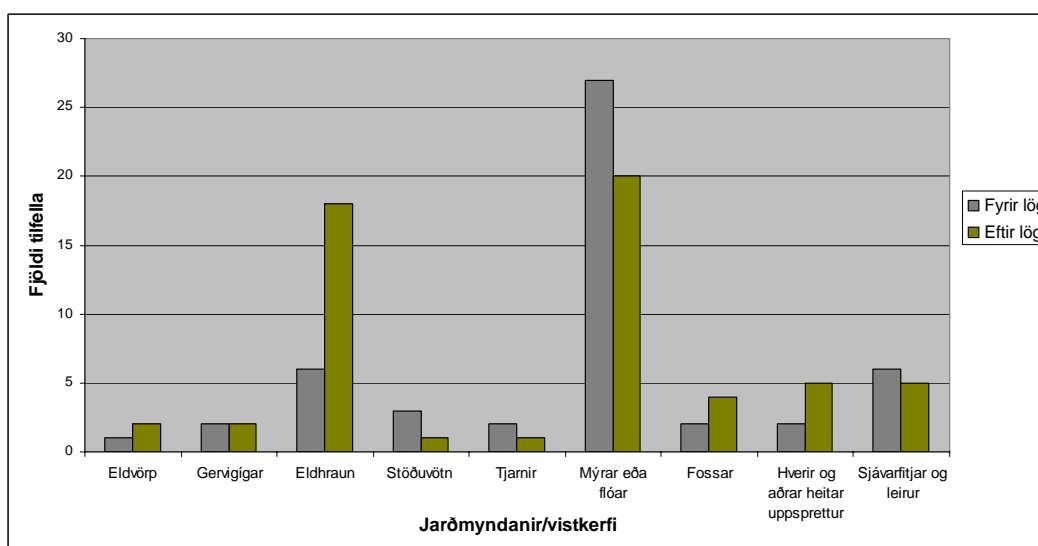
Umfjöllun framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og ráðherra um votlendi er sjaldan einskorðuð við mýrar og flóa sem eru 3 ha eða stærri. Yfirleitt er almennt talað um votlendi. Tekin var sú ákvörðun að telja með þær framkvæmdir þar sem rætt var um áhrif á votlendi almennt og flokka það með mýrum og flóum. Af því leiðir getur fjöldi úrskurða/álita þar sem fjallað er um mýrar og flóa sem sýndur er í töflu 5.3 átt að vera talsvert minni.

Ef borin er saman umfjöllun Skipulagsstofnunar um eldhraun í úrskurðum/áliti áður en núverandi lög tóku gildi og eftir að þau tóku gildi, þá hefur umfjöllun um þau aukist lítillega (Mynd 5.2.). Hins vegar hefur umfjöllun Skipulagsstofnunar um mýrar eða flóa í úrskurðum/áliti dregist töluvert saman yfir sama tímabil (Mynd 5.2nd 5.2).



Mynd 5.2. Samantekt á umfjöllun Skipulagsstofnunar um eldhraun og mýrar eða flóa á tímabilinu 1996-2006.

Þegar tímabilin fyrir og eftir að lög nr. 44/1999 tóku gildi eru borin saman kemur í ljós að umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi hefur aukist lítillega eftir lagabreytinguna en fjallað hefur verið um jarðmyndanir og/eða vistkerfi 7 sinnum oftar eftir lagabreytingu. Aukning hefur orðið í umfjöllun um eldvörp, eldhraun, fossa, hverir og aðrar heitar uppsprettur. Umfjöllun um stöðuvötn, tjarnir, mýrar eða flóa, sjávarfitjar og leirur eftir lagabreytinguna hefur hins vegar minnkað (Mynd 5.3.). Það skal tekið fram að heildarfjöldi úrskurða/álita hefur minnkað lítillega eftir að núverandi lög tóku gildi.



Mynd 5.3. Samanburður á umfjöllun um jarðmyndanir/vistkerfi fyrir og eftir að lög nr. 44/1999 tóku gildi.



5.3 Áhrif á útfærslu framkvæmda

Skoðaðir voru úrskurðir/álit Skipulagsstofnunar og úrskurðir umhverfisráðherra um útfærslu framkvæmda á tímabilinu 1996 til og með 2006. Markmiðið var að leiða í ljós hvort ákvæði 37. gr. hefðu áhrif á útfærslu framkvæmda eins og stærð/umfang, staðsetningu og gerð/tegund/hönnun. Á tímabilinu 1996–1999 er stuðst við sambærilegar jarðmyndanir og vistkerfi og getið er í 37. gr. náttúruverndarlaga. Af þeim 77 framkvæmdum þar sem Skipulagsstofnun fjallar um jarðmyndanir og vistkerfi þau sem getið er um í 37. gr. náttúruverndarlaga var staðsetningu framkvæmda og/eða gerð/tegund/hönnun breytt í 15 skipti í 9 framkvæmdum, flestar breytingar eiga sér stað fyrir árið 2000 eða 11 skipti af 15. Af þeim 70 úrskurðum Skipulagsstofnunar sem kærðir voru til ráðherra var fjallað um jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37. gr. í 26 úrskurðum og var staðsetningu tveggja framkvæmda breytt vegna 37. gr. náttúruverndarlaga (Tafla 5.4). Tekið skal fram að í úrskurðum/áliti getur hvort tveggja staðsetningu og gerð/tegund/hönnun framkvæmdar hafa verið breytt í eina og sama úrskurðinum/álitinu.

Tafla 5.4. Samantekt á fjölda tilfella þar sem staðsetningu og/eða gerð/tegund/hönnun framkvæmda er breytt vegna 37.gr. náttúruverndarlaga.

Tímabilið 1996 - 2006	Í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar	Í úrskurðum umhverfisráðherra
Heildarfjöldi úrskurða/álits	153	70
Fjöldi úrskurða/álita þar sem fjallað er um jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr.	77	26
Heildarfjöldi tilfella þar sem staðsetningu og/eða gerð/tegund/hönnun framkvæmda er breytt vegna 37. gr.	15	2

5.4 Áhrif á skilgreiningu mótvægisáðgerða

Athugað var hvort lagðar voru fram mótvægisáðgerðir vegna 37. gr. náttúruverndarlaga í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar og úrskurðum umhverfisráðherra á tímabilinu 1996-2006. Markmiðið var að leiða í ljós hvort ákvæði 37. gr. hefðu áhrif á ákvörðun um mótvægisáðgerðir varðandi þær jarðmyndanir og vistkerfi sem getið er um í 37. gr. náttúruverndarlaga. Á tímabilinu 1996–1999 er stuðst við sambærilegar jarðmyndanir og vistkerfi og getið er í 37. gr. náttúruverndarlaga. Á tímabilinu 1996-2006 fjallaði Skipulagsstofnun um 77 framkvæmdir þar sem jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37. gr. er getið. Í þessum 77 úrskurðum Skipulagsstofnunar eru mótvægisáðgerðir lagðar til 40 sinnum í 27 framkvæmdum. Umhverfisráðherra fékk á þessu tímabili 26 kærða úrskurði til umfjöllunar og fór 6 sinnum fram á mótvægisáðgerðir vegna 37. gr. náttúruverndarlaga.

Algengustu mótvægisáðgerðirnar á tímabilinu 1996-2006 eru endurheimt votlendis eða aðrar áðgerðir sem snerta votlendi eða 30 tilfelli af 40. Það var ekki tekið sem mótvægisáðgerð ef framkvæmdaraðila var sagt að draga úr raski eins og kostur væri þar sem ekki er um beinar áðgerðir að ræða og mjög svo túlkanlegt hvað í slíkum orðum felst.

6. Umræða

Tilgangur verkefnisins er að skýra frá vægi 37. greinar í matsverkefnum og áhrifum hennar á ákvarðanir um framkvæmdir og að svara hverju lagaákvæði um landslagsvernd hafi skilað. Megin markmið verkefnisins var að greina áhrif 37. gr. á ákvarðanir um mats skyldu, úrskurði í mati á umhverfisáhrifum, á útfærslu framkvæmda og skilgreiningu mótvægisáðgerða. Einnig var það markmið verkefnisins að bera saman umfang og eðli umfjöllunar hér á landi og erlendis í tengslum við landslagsvernd.

Þegar skoðaðir voru þeir 153 úrskurðir/álit Skipulagsstofnunar og 70 úrskurðir umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á tímabilinu 1996 til og með 2006 kemur í ljós að í 77 úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar er fjallað um jarðmyndanir og vistkerfi eins og getið er í 37. gr. náttúruverndarlaga. Af þeim 70 úrskurðum umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er fjallað um þessa jarðmyndanir og vistkerfi í 26 úrskurðum. Hins vegar hefur 37. gr. náttúruverndarlaga ekki áhrif á úrskurði Skipulagsstofnunar nema í 28 tilvikum af 77. Það vekur einnig athygli að heildarfjöldi úrskurða Skipulagsstofnunar þar sem fjallað er um jarðmyndanir eða vistkerfi minnkar lítillega eftir að núverandi lög um náttúruvernd taka gildi en umfjöllun um jarðmyndanir eða vistkerfi hefur þó aukist lítillega. Skýrist það helst af því að í sama úrskurðinum/álitinu getur verið fjallað um fleiri en eina gerð jarðmyndana eða vistkerfa. Af þessu má ráða að 37. gr. náttúruverndarlaga er ekki leiðandi þegar kemur að mati á áhrifum framkvæmda á jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar, enda er tekið fram í 37. gr. að þó að þessar tilteknu jarðmyndanir og vistkerfi njóti sérstakrar verndar, þá skal samt sem áður aðeins forðast röskun þeirra eins og kostur er. Segja má að skilið sé eftir gat, eða undankomuleið í lagatextanum því að mjög oft er hægt að færa rök fyrir því að í framkvæmd hafi verið reynt að forðast röskun svæðanna „eins og kostur er“. Þar af leiðandi virðist sem þessi sérstaka vernd sé ekki tekin eins alvarlega og hugsanlega var búist við með setningu þessarar sérstöku verndar. Hugsanlega skapar það rugling að hugtök 37. gr. eru ekki skilgreind sérstaklega. Í greinagerð frumvarpsins um náttúruverndarlög er hugtakið eldhraun ekki notað, ekki er gerður greinamunur á verndargildi hrauna eftir aldri, gerð eða stærð né eru eldvörp skilgreind sérstaklega. Þessi annmarki dregur óneitanlega úr áhrifamætti 37. gr. þar sem mismunandi skilningur framkvæmdaraðila, Umhverfisstofnunar og annarra er lagður í þessi hugtök. Það vakti athygli við gerð rannsóknarinnar að umsagnaraðilar virðast hafa þróað með sér óformlegt viðmiðunarkerfi um það hvenær í lagi er að raska jarðmyndunum/vistkerfum. Samræmis gæti þó ekki í þessum viðmiðum og fá framkvæmdir því ekki alltaf jafna umsögn. Þetta mætti lagfæra með skýrari leiðbeiningum eða jafnvel reglugerð sem félli undir gildandi náttúruverndarlög. Nánar er fjallað um þetta síðar í þessum kafla.

Þegar skoðað er hvaða jarðmyndanir eða vistkerfi er helst fjallað um í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar og úrskurðum ráðherra kemur í ljós að oftast er fjallað um mýrar eða flóa og eldhraun. Lítil breyting er á umfjöllun Skipulagsstofnunar í úrskurðum/áliti stofnunarinnar á eldhraunum fyrir og eftir lagabreytingu 1999. Hins vegar fækkar umfjöllun um mýrar eða flóa í úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar töluvert með gildistöku náttúruverndarlaga. Einfaldasta skýringin á þessum mun gæti verið sú að framkvæmdasvæði ná síður til slíkra svæða þar sem mýrar eða flóar eru að finna, einnig er líklegt að framkvæmdaraðili sé meðvitaðri um val á staðsetningu framkvæmda með tilliti til þess hvort þar er að finna mýrar eða flóa og því hafi tilfellum fækkað þar sem fjalla þarf um slík vistkerfi eftir að núverandi lög tóku gildi. Það vakti athygli að sjaldgæft er að aðilar einskorði umræðu um votlendi við mýrar eða flóa sem eru 3 ha að stærð eða stærri eins og kveðið er á um í 37. gr. náttúruverndarlaga, yfirleitt er almennt talað um votlendi. Skýringa gæti verið að leita í skorti á skilgreiningu á því hvað falli undir hugtakið mýrar eða flóar og því sé almennt talað um votlendi. Í 37. gr. er kveðið á um sérstaka vernd eldhrauna en hins vegar eru þau ekki skilgreind nánar. Svo virðist sem að gildi eldhrauna sé mismunandi eftir gróðurþekju þeirra og hvort búið sé að raska þeim, til að mynda þá virðast sandorpin eldhraun ekki njóta sömu

verndar og önnur. Einnig virðist sem að eldhraun, sem hefur verið raskað með framkvæmdum, hafi minni verndargildi en eldhraun, sem ekki hefur verið raskað. Stangast þetta á við 37. gr. en þar er kveðið á um sérstaka vernd eldhrauna og ekki er gerður greinarmunur á því hvort þeim hafi verið raskað með framkvæmdum eða ekki. Í þessu sambandi má benda á umfjöllun um landslagsvernd í Skotlandi (kafli 4.3) þar sem almennt er viðurkennt að landslag mótist að miklu leyti og víða af athöfnum manna. Þar er það einnig tekið til greina að bæta megi landslag og að manngerð svæði eða röskuð svæði innan landslags útiloki ekki verndun af einhverju tagi.

Þegar tímabilin fyrir og eftir gildistöku laga nr. 44/1999 tóku gildi eru borin saman kemur í ljós að umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi hefur aukist lítillega eftir lagabreytinguna. Umfjöllun um eldvörp, eldhraun, fossa, hvergi og aðrar heitar uppsprettur hefur aukist en umfjöllun um stöðuvötn, tjarnir, mýrar eða flóa, sjávarfitjar og leirur eftir lagabreytinguna hefur minnkað. Vissulega endurspeglar framkvæmdir á hverjum tíma umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi. Líklega má ætla að eftir að löggin tóku gildi 1999 þá hafi framkvæmdum þar sem áhrifasvæði nær til eldvarpa, eldhrauna, fossa, hvera og annarra heitra uppspretta hreinlega fjölgað en fækkað þar sem að áhrifasvæði framkvæmda nær til stöðuvatna, tjarna, mýra eða flóa og sjávarfitja og leira.

Með nýjum náttúruverndarlögum árið 1999 var það nýmæli að ákveðnar landslagsgerðir væru verndaðar eins og fram kemur í 37. gr. þessara laga. Í ljósi þessa er athyglisvert að skoða að í kjölfar þeirra þá var staðsetningu framkvæmda vegna 37. gr. aðeins breytt 3 sinnum og gerð/tegund/hönnun 1 sinni. Á tímabilinu 2001 og til og með 2004 eru engin tilfelli þar sem staðsetningu framkvæmda eða gerð/tegund/hönnun var breytt vegna 37. gr. Áður en núgildandi lög tóku gildi, með áherslu á sérstaka vernd jarðmyndana og vistkerfa, þá var framkvæmdum breytt vegna áhrifa á sambærilegar jarðmyndanir og/eða vistkerfi eins og getið er um í 37. gr. laga um náttúruvernd 6 sinnum og gerð/tegund/hönnun 7 sinnum. Ætla mætti að með tilkomu 37. gr. hefði mátt búast við aukningu á kröfum Skipulagsstofnunar til framkvæmdaraðila um staðsetningu og gerð/tegund/hönnun framkvæmda m.t.t. jarðmyndana og vistkerfa eins og getið er í 37. gr. Hugsanleg skýring gæti verið aukin vitund framkvæmdaraðila til staðsetningar og gerð/tegund/hönnun framkvæmda. Ólíklegt má þó telja að á tímabilinu 2001 og til og með 2004 hafi allar framkvæmdir verið staðsettar fullkomlega og að engin framkvæmd hafi þurft endurskoðunar við vegna gerð/tegundar/hönnunar með tilliti til jarðmyndana og vistkerfa eins og getið er í 37. gr. Má ætla að á þessu tímabili hafi verið lögð lítil áhersla á þennan þátt við úrskurð/álit Skipulagsstofnunar við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Áhrif 37. greinar á matsskyldu framkvæmda eru hverfandi. Á árunum 1996-2006 voru 67 tilkynntar framkvæmdir þar sem fjallað var um 37. gr. og af þeim voru 3 ákvarðaðar matsskyldar. Í málsmeðferð framkvæmda sem tilkynna þarf vegna mögulegrar matsskyldu virðist algengt að umsagnaraðilar bendi á að viðkomandi framkvæmd geti haft áhrif á jarðmyndanir eða vistkerfi samkvæmt 37. grein. Þá eru fyrirbyggjandi gögn um viðkomandi jarðmyndun/vistkerfi metin og útfra þeirri niðurstöðu er ákveðið að mat á umhverfisáhrifum muni ekki leiða neitt frekar í ljós. Tilvist 37. greinarinnar um sérstaka vernd jarðmyndana og vistkerfa hefur því lítið gildi í ákvörðun um matsskyldu framkvæmda.

Þegar velt er upp spurningunni hvernig standa megi betur að landslagsvernd á Íslandi þá er vert að skoða markmið náttúruverndarlaga og laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 segir í 2. og 3. mgr. 1.gr. laganna að markmið þeirra sé meðal annars: „[...] að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.“ Og að „[...] auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarmínjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.“ Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nr. 106/2000 skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna er meðal annars „að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar“ og „að draga

eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar“. Í ljósi þessara markmiða vekja niðurstöður rannsóknarinnar athygli hvað varðar úrskurði/álit þar sem fjallað var um jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37.gr. og framkvæmdir eru á svæði á náttúruminjaskrá eða friðlýstum svæðum. Af þeim 77 úrskurðum/áliti Skipulagsstofnunar þar sem fjallað er um jarðmyndanir og vistkerfi skv. 37.gr. voru 22 framkvæmdir staðsettar á svæðum á náttúruminjaskrá og 4 á friðlýstum svæðum. Féllst stofnunin á allar þessar framkvæmdir. Þegar skoðaðir eru úrskurðir umhverfisráðherra hvað varðar framkvæmdir á friðlýstum svæðum eða svæðum sem eru á náttúruminjaskrá kemur í ljós að ráðherra fellst á 9 framkvæmdir af 12 og snýr við úrskurði Skipulagsstofnunar í 3 tilfellum á þann veg að fallist er á framkvæmd sem Skipulagsstofnun hafði hafnað. Með röskun á svæðum á náttúruminjaskrá og friðlýstum svæðum þar sem jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr. er að finna þá mætti ætla að markmið um verndun þess sem er sérstætt eða sögulegt, eins og segir í 1.gr. laga um náttúruvernd, sé ekki uppfyllt. Hins vegar má færa rök fyrir því, út frá lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, að með því að draga eins og kostur er úr áhrifum framkvæmda á svæði á náttúruminjaskrá eða á friðlýst svæði þar sem jarðmyndanir og/eða vistkerfi skv. 37. gr. er að finna, þá séu markmið laganna uppfyllt. Sama orðalag er að finna í 1. mgr. 37. gr. en þar segir „...[jarðmyndanir og vistkerfi] njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er.“ Af þessu má ráða að svæði á náttúruminjaskrá eða friðlýst svæði virðast ekki njóta þeirrar verndunar sem ætla mætti né að áhrif 37. gr. náttúruverndarlaga til verndunar skili sér fullkomlega. Niðurstöður rannsóknarinnar ýta undir þá skoðun að 37. gr. laga um náttúruvernd hefur ekki þau áhrif sem til var ætlast í upphafi þó svo að jarðmyndanirnar og/eða vistkerfið sé að finna á svæði á náttúruminjaskrá eða á friðlýstu svæði.

Það væri því forvitnilegt í framhaldi af þessari rannsókn að skoða áhrif náttúruminjaskrár á framkvæmdir.

7. Niðurstaða

Niðurstaða rannsóknarverkefnisins um áhrif 37. gr. náttúruverndarlaga á framkvæmdir er í megindráttum sú að greinin hefur lítil áhrif. Ástæður fyrir því geta legið í orðalagi lagagreinarinnar og skorti á skilgreiningum og leiðbeiningum. Einnig getur ástæðan legið í því að lítil áhersla er lögð á landslagsvernd hér á landi í samanburði við t.d. Skotland og önnur ríki sem undirritað hafa Evrópska landslagssáttmálann og því ekki grundvöllur fyrir því að taka þessa grein laganna nógu alvarlega. Það vakti athygli að þó svo að svæði væru í ofanálag á náttúruminjaskrá, að jarðmyndanirnar og vistkerfin öðluðust ekki frekara gildi við það.

Í rannsókninni kom í ljós að 37. grein náttúruverndarlaganna hefur ekki áhrif á ákvörðun Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmdir skuli matsskyldar. Áhrif á úrskurði eða álit Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra í mati á umhverfisáhrifum eru einnig lítil en þó meiri en í málsmeðferð matsskylduákvæðana. Áhrif á útfærslu framkvæmda eru einnig lítil og hefur tilfellum þar sem framkvæmd er breytt vegna vistkerfa og jarðmyndana í reynd fækkað eftir að lög um náttúruvernd tóku gildi. Mótvægisáðgerðir vegna 37. greinar í úrskurðum eru hlutfallslega fáar og líður greinin ef til vill fyrir það að mótvægisáðgerðir eru yfirleitt ekki nógu vel skilgreindar eins og rannsóknir hafa sýnt. Ekki var hægt að sjá beint samband á milli gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og aukningar í umfjöllun um jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. grein.

Það er mat skýrsluhöfunda á grundvelli niðurstöðu þessarar rannsóknar að endurskoða þurfi 37. grein náttúruverndarlaga í heild sinni.



8. Heimildir

Félag Íslenskra landslagsarkitekta. 2007. Fengið af heimasíðu í apríl 2008
<http://www.fila.is/frettir.asp?Year=2007&Month=2>

The Wilderness Society & World Resources Institute. 2005. State of the National Landscape Conservation System. A first Assessment. Washington, 26 bls.

Úrskurðir Skipulagsstofnunar á tímabilinu 1996-2000 voru sóttir í október 2007 af:
<http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/urskurdir1994-2001.html>

Úrskurðir Skipulagsstofnunar á tímabilinu 2000-2006 voru sóttir í október 2007 af:
<http://www.skipulag.is/focal/webguard.nsf/key2/maturskurdur.html>

VSÓ Ráðgjöf. 2008. Fundargerð fundar 17.03.08 með samráðshópi verkefnis um áhrif 37. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 á framkvæmdir.

Þingskjal 848 – 528. mál, 123. löggjafarþing 1998-1999.

Viðauki

Úrskurður/álit: S MÁU S Matsskyldusurning S Matsskýrsla Heiti framkvæmdar: _____ Ártal _____

1. Í úrskurðinum/matsskýrslunni er fjallað um:

- | | |
|--|---|
| S Eldvörp | S Mýra og flóa, 3 hektarar að stærð eða stærri, |
| S Gervigíga | S Fossa |
| S Eldhraun | S Hveri og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m ² |
| S Stöðuvötn 1.000 m ² að stærð eða stærri | að stærð eða stærri |
| S Tjarnir 1.000 m ² að stærð eða stærri | S Sjávarfitjar og leirur. |

2. Hvernig er mikilvægi vistkerfis/jarðmyndana metið (fylla út í línur)?

Vistkerfi/jarðm: _____

S Stærð _____

S Fágæti _____

S Tegund _____

S Útlit _____

S Annað _____

Vistkerfi/jarðm: _____

S Stærð _____

S Fágæti _____

S Tegund _____

S Útlit _____

S Annað _____

Vistkerfi/jarðm: _____

S Stærð _____

S Fágæti _____

S Tegund _____

S Útlit _____

S Annað _____

3. Er eitthvað sérstakt sem sker úr um hvort hlífa eigi vistkerfinu/jarðmynduninni?

4. Varð 37. grein til þess að ákveðið var að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum? S Já S Nei

5. Var stærð/umfangi framkvæmdarinnar breytt vegna 37. gr.? S Já S Nei

6. Var staðsetningu framkvæmdarinnar breytt vegna 37.gr.? S Já S Nei

7. Var gerð/tegund/hönnun framkvæmdar breytt vegna 37. gr.? S Já S Nei

8. Voru lagðar fram mótvægisáðgerðir vegna 37. greinar (eða samsvarandi vistkerfa/jarðm, ef þetta er fyrir 1999)? S Já S Nei

Lýsing:

9. Hafði 37. grein áhrif á úrskurð/álit vegna matsskýrslu, ef svo hvernig?

10. Athugasemdir eða annað sem þarf að koma fram:
