

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi við Austurvöll

Sent í umsagnagátt Alþingis

Selfossi 9. desember 2025

Efni: Umsögn VÍN um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála. Þingskjal 363 — 265. mál.

Vísað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem félaginu Vinum íslenskrar náttúru, VÍN, er boðið að veita umsögn um mál 265.

VÍN fagnar því að lögð sé áhersla á að einfalda og samræma leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála en leggur áherslu á að einföldun og samræming í stjórnsýslu má aldrei verða til þess að náttúra landsins gjaldi fyrir það. VÍN leggur í umsögn sinni áherslu á atriði er varða alhliða náttúru- og menningarminjavernd. VÍN leggur sérstaka áherslu á að fyrir utan að tryggja einfalda og samræmda stjórnsýslu þarf að tryggja að framkvæmdaraðilar skilji að sum verkefni eru þess eðlis að þau þurfa vandaðan undirbúning og fagmennsku og virðingu fyrir náttúru landisins sem auðveldar öll samskipti varðandi stjórnsýslu og lausnir í umhverfis- og náttúruverndarmálum.

Hér á eftir eru athugasemdir VÍN við einstaka kafla frumvarpsins.

IX. KAFLI – Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013

Í þessum kafla er lagt til að tveimur málsgreinum sé bætt við 41. gr. laganna sem fjallar um undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar.

Ef umsókn um undanþágu frá friðlýsingu varðar framkvæmd sem háð er leyfi Umhverfis- og orkustofnunar getur stofnunin veitt slíka undanþágu að fenginni bindandi umsögn Náttúruverndarstofnunar, sbr. 6. gr. a laga um Umhverfis- og orkustofnun, nr. 110/2024. Um skilyrði og málsmeðferð fer að öðru leyti skv. 1. mgr.

Eftirlit Náttúruverndarstofnunar samkvæmt lögum þessum tekur jafnframt til eftirlits með skilyrðum undanþágu sem Umhverfis- og orkustofnun hefur veitt skv. 3. mgr. Heimild til breytingar eða afturköllunar leyfis skv. 89. gr. tekur einnig til afturköllunar á bindandi umsögn.

VÍN gerir alvarlegar athugasemdir við þessar greinar. VÍN varar við og leggst alfarið gegn því að verið sé að koma á ónauðsynlegri og óljósri stjórnsýslu auk verulegrar veikingar á hlutverki Náttúruverndarstofnunar og aðför að friðlýsingum.

Í fyrsta lagi er engin ástæða til að breyta því að það sé eingöngu Náttúruverndarstofnun sem geti veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsinga skv. lögum um náttúruvernd. Að færa slíkt stjórnsýsluvald, vegna fjölmargra óskyldra framkvæmda, skyndilega yfir til annarrar stofnunar, Umhverfis- og orkustofnunar, er bein aðför að náttúruvernd og mun einungis flækja málin og auka ágreining. Þetta mun gerast þrátt fyrir að umsögn Náttúruverndarstofnunar, hvort sem hún er jákvæð eða neikvæð, sé bindandi. Vægi umsagnaraðila er einfaldlega ekki það sama (lagatæknilega) og vægi leyfisveitanda eða í þessu tilfelli þess aðila sem veitir undanþágu frá friðlýsingu. Alltaf má gagnrýna umsagnir og efast um faglegt vægi eftir því sem við á hverju sinni og þarna er einungis verið að opna óþarfa glufu í stjórnsýslu friðlýstra svæða. Mun einfaldara og réttara gagnvart náttúruvernd er að Umhverfis- og orkustofnun sé sá leyfisveitandi sem henni er ætlað að vera en sé ekki að fara inn á svið náttúruverndar með beinum hætti eins og hér er lagt til og veikja þannig Náttúruverndarstofnun að óþörfu.

Þá má spyrja hvort þetta sé fyrsta skrefið í að veikja enn frekar hlutverk Náttúruverndarstofnunar í framtíðinni undir yfirsýni einföldunar og samræmingar. Ef búið er að opna á þennan möguleika á þá að veita fleiri stofnunum leyfi til að veita undanþágur frá friðlýsingum, t.d. ferðamálayfirvöldum eða skógræktaraðilum? Það má spyrja að því hvaða sjónarmið liggja að baki þessari breytingu gagnvart einni stofnun/náttúruverndarlögum. Er það fyrst og fremst á ferðinni áróður og vilji framkvæmdaraðila s.s. vegna virkjanakosta þ.m.t. vindorkuvera? Hér er á ferðinni hrein aðför að náttúruvernd og algjör óþarfi þegar horft er til einföldunar og samræmingar á stjórnsýslu og með þessari breytingu, ef af verður, aukast líkur á ágreiningi.

XI. KAFLI – Breyting á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021

Tilkynning framkvæmda

Í kafla XI er lagt til að eftirfarandi málsgrein verði bætt við 19. gr. laganna:

Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. er Skipulagsstofnun heimilt, að fenginni tilkynningu framkvæmdaraðila skv. 2. mgr., að ákveða án frekari málsmeðferðar að breyting eða viðbót við framkvæmd samkvæmt tölul. 13.02 í 1. viðauka eða framkvæmd að umfangi undir viðmiðunarmörkum í flokki B í 1. viðauka sem fyrirhuguð er á verndarsvæði sé ekki háð umhverfismati. Skilyrði er að á grundvelli fyrirliggjandi gagna megi telja augljóst, með tilliti til viðmiða 2. viðauka, að breytingin eða viðbótin hafi ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, ein sér eða í samspili við áhrif annarra framkvæmda. Skipulagsstofnun skal gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og birta á vef sínum.

VÍN getur vel skilið að til séu framkvæmdir sem augljóst sé að valdi ekki umtalsverðum umhverfisáhrifum. Það er hins vegar túlkunatriði hverjum sé það augljóst og hverjum ekki og á hvaða forsendum. Hér, eins og í athugasemdinni við breytingar á lögum um náttúruvernd, er verið að færa, að því er virðist, ákveðið stjórnsýsluvald og/eða faglegt mat á verndarsvæðum, þ.m.t. friðlýstum svæðum, frá Náttúruverndarstofnun yfir til Skipulagsstofnunar. Hér segir að Skipulagsstofnun, án frekari málsmeðferðar, geti ákveðið að framkvæmd með tiltekið umfang (t.d. undir viðmiðunarmörkum í flokki B) á verndarsvæði sé ekki háð mati á umhverfisáhrifum því það sé augljóst að framkvæmdin valdi ekki umtalsverðum umhverfisáhrifum. Nú væri eðlilegt að treysta Skipulagsstofnun til að taka ekki rangar ákvarðanir þar sem málið sé augljóst. En hvað er augljóst? Má t.d. telja augljóst að skógrækt með framandi tegundum sem er langt undir núverandi gildandi viðmiðunarmörkum, 200 ha, hafi ekki í för með sér sér umtalsverð umhverfisáhrif. Það má einnig spyrja að þessu þó viðmiðunarmörkin fari niður í 50 ha eins og lagt er til í 30. gr. Það er augljóst að mati VÍN að það verður að gera þá lágmarkskröfu að á verndarsvæðum séu réttir fagaðilar hafðir með í ráðum s.s. Náttúruverndarstofnun, Náttúrufræðistofnun og Minjastofnun, sem og aðrir aðilar eftir atvikum eftir eðli verndarsvæðisins.

Hér, eins og að framan í athugasemdum VÍN við 23. gr. frumvarpsins, þá varar félagið við því að náttúruvernd sé látin gjalda fyrir einföldun og samræmingu í stjórnsýslu. Hér má t.d. spyrja hvort þessi breyting sé komin til vegna t.d. ásóknar ferðaþjónustu inn á verndarsvæði nú eða annarra t.d. skógræktar og orkuöflunar. Ásókn þessara aðila inn á verndarsvæði er vel þekkt og oft ekki til bóta fyrir samfélagið og alls ekki fyrir náttúru landsins í heild.

Viðmið um tilkynningarskyldu

Í kafla XI er einnig lagt til að í tölulið 1.04 sé viðmið um tilkynningarskyldu vegna skógræktar sett við 50 ha í stað 200 ha.

VÍN styður heilshugar að þessi mörk verði færð niður og mættu að ósekju fara verulega undir 50 ha. Það hefur sýnt sig, eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu, að 200 ha markið er alltof hátt og hefur verið óvirkt m.a. vegna þess að skógræktaraðilar hafa vísitandi skipulagt minni svæði og sleppt að geta um heildarsvæðið sem á að gróðursetja í. Á undanförunum árum hefur það gerst hvað eftir annað að láðst hefur að tilkynna viðamikil skógræktaráform á

viðkvæmum svæðum enda þótt séu tilkynningarskyld og jafnvel matsskyld af öðrum ástæðum en vegna stærðar. Einnig hafa verið veitt framkvæmdaleyfi fyrir skógrækt sem er rétt undir 200 ha að stærð og seinna hafa skógræktendur bætt við álíka stóru svæði samhliða. Lækkun á mörkum fyrir tilkynningarskyldu myndi draga mjög úr slíkum mistökum, yfirsjónum og óvönduðum vinnubrögðum.

Framkvæmdaraðilar í skógrækt fara í auknum mæli í framkvæmdir t.d. á verndarsvæðum sem eru matsskyldar án þess að afla fyrirfram tilskilinna leyfa. Sveitarstjórnir virðist ekki vera treystandi til að takast á við að stöðva slíkar framkvæmdir. Mega þá unnendur íslenskrar náttúru og hlutaðeigandi stjórnvöld búast við að þegar búið verður að færa mörkin um tilkynningarskyldu verulega niður í stærð þá muni skógræktaraðilar gróðursetja í stór landsvæði eftir sem áður án tilskilinna leyfa í trausti þess að stjórnvöld muni ekkert aðhafast? Brýnt er að setja í lög hvernig með skuli fara óafturkræfar framkvæmdir eins og ljósmyndin hér að neðan sýnir meðal annars vegna þess að ekkert er fjallað um slík ákvæði í aðalskipulagi sveitarfélaga.



Hér var gróðursett árið 2024 í rúmlega 50 hektara lands, ríku af líffræðilegri fjölbreytni. Framkvæmdaraðili sótti hvorki um framkvæmdaleyfi fyrir skógræktinni né vegagerðinni.

Í greinargerð er komið inn á landslags- og vistkerfisbreytingar en hins vegar ekki komið beint inn á vernd líffræðilegrar fjölbreytni og vernd búsvæða þar sem skógrækt er að stærstum hluta framkvæmd með framandi og oft ágengum tegundum.

Benda má á að í lið 1.01 eru framkvæmdir til endurskipulagningar á landareignum í dreifbýli sem taka til 20 ha svæðis eða stærra tilkynningarskyldar. Einnig eru framkvæmdir til að leggja óræktað land eða lítt snortið svæði undir þaulnýttinn landbúnað sem taka til 5 ha svæðis eða stærra tilkynningarskyldar. Það má því vera augljóst að þessi viðmið eru ekki úr lausu lofti gripin og væri eðlilegt að skógrækt lyti sömu lögmálum og væri t.d. nær að hafa mörkin þar 10 ha eða álíka og 20 fótoltavellir að stærð sem gefur hugmynd um umfangið þó iðulega sé það verðmæti landsins sem fyrir er sem ræður mestu um hve neikvæð áhrifin verða en ekki endilega magnið eins og 2. viðauki laga 111/2021 kemur inn á. Nýlega er t.d. búið að sýna fram á hér á landi svo ekki verður um villst, þó það hafi fyrir löngu verið gert erlendis, að stafafura, sem er mikið notuð

hér á landi, er ágeng tegund hér á landi þó skógræktaraðilar hafi ekki viljað viðurkenna það. Ábyrgð skógræktaraðila á að uppræta tegundir sem dreifast út fyrir samþykkt skógræktarsvæði þarf einnig að setja í lög því eins og staðan er í dag bera þeir enga ábyrgð hvað þetta varðar hvorki gagnvart öðrum landeigendum eða náttúrunni. Yfirleitt er ekkert fjallað um slíka ábyrgð í aðalskipulagi sveitarfélaga.

Máli VÍN til stuðnings má einnig benda á að á Írlandi eru öll skógræktarverkefni yfir 50 ha ekki einungis tilkynningarskyld heldur matsskyld. Svipað gildir um England/Wales og Skotland, en í Englandi/Wales er skógrækt yfir 0,5 ha tilkynningarskyld. Stærðarviðmið á Norðurlöndum eru sveigjanlegri, en þar eru skógræktarverkefni almennt tilkynningarskyld. Þessi lönd hafa yfir að búa mikilli þekkingu hvað varðar skógrækt og hafa fyrir löngu gert sér grein fyrir áhrifum skógræktar á líffræðilega fjölbreytni. Öfugt við aðstæður erlendis, þar sem oft eru notaðar innlendar tegundir í skógrækt, þá eru nánast eingöngu notaðar framandi tegundir, og oft ágengar, í skógrækt hér vítt og breytt um landið.

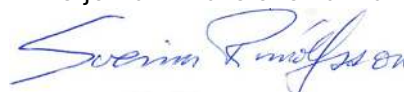
XII. KAFLI – Breyting á lögum um Umhverfis- og orkustofnun, nr. 110/2024.

Í kafla XII er lagt til að bæta við eftirfarandi grein um *Forgangsmeðferð*:

6. gr. b: *Við afgreiðslu umsókna um leyfisskyldar framkvæmdir skal Umhverfis- og orkustofnun tryggja forgang afgreiðslu leyfa vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.*

VÍN getur fallist á að það sé eðlilegt, stjórnsýslulega, að leyfi fyrir virkjanir sem falla undir orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar séu settar í forgang við afgreiðslu leyfa. Að sama skapi þarf að tryggja að þau svæði sem hafa verið sett í verndarflokk séu vernduð fyrir virkjunaráformum.

Virðingarfyllst,
F.h. stjórnar Vínar íslenskrar náttúru,



Sveinn Runólfsson, formaður.