

Nd.

275. Frumvarp til laga

[172. mál]

um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

(Lagt fyrir Alþingi á 94. löggjafarþingi 1973.)

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að stuðla að verndun Mývatns- og Laxárvæðisins í Suður-Þingeyjarsýslu.

2. gr.

Ákvæði laganna taka til Skútustaðahrepps og Laxár með hólum og kvislum allt að ósi árinna við Skjálfanda, ásamt 200 metra breiðri strandlengju með báðum hökkum Laxár.

3. gr.

Á landssvæði því, er um getur í 2. gr. er hvers konar mannvirkjagerð og jarðrask óheimilt, nema leyfi Náttúruverndarráðs komi til.

Breytingar á hæð vatnsborðs stöðuvatna og rennsli straumvatna eru einnig óheimilar nema til verndunar og ræktunar þeirra, enda komi til sérstakt leyfi Náttúruverndarráðs.

Heimilur skulu þó framkvæmdir, sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast til búskapar á lögbýlum, nema spjöllum valdi á náttúruverðmætum að dómi Náttúruverndarráðs.

Þá eru heimilur, án sérstaks leyfis Náttúruverndarráðs, byggingar samkvæmt staðfestu skipulagi, enda hafi Náttúruverndarráð fallist á skipulagsáætlun þá, sem um er að ræða.

4. gr.

Reisa skal og reka náttúruverndarráð við Mývatn. Menntamálaráðuneytið skipar stjórn stöðvarinnar samkvæmt tilnefningum Náttúrufræðistofnunar Íslands,

Verkfræði- og raunvísindadeildar Háskóla Íslands, hreppsnefndar Skútustaðahrepps og Landeigendafélags Laxár og Mývatns og Náttúruverndarráðs, og skal fulltrúi ráðsins vera formaður stjórnarinnar.

Stjórn stöðvarinnar sér um framkvæmdir og rekstur. Hún er stjórnvöldum til ráðuneytis um allt það, er lýtur að framkvæmd laga þessara. Í reglugerð, er menntamálaráðuneytið setur, að fengnum tillögum Náttúruverndarráðs, skal nánar kveðið á um starfshætti stjórnarinnar og starfsemi stöðvarinnar, m. a. um samstarf við heimamenn og aðstöðu til námskeiðahalds fyrir háskólanema í náttúrufræðum.

5. gr.

Menntamálaráðuneytið setur, að fengnum tillögum heilbrigðisráðuneytisins og Náttúruverndarráðs, reglugerð um varnir gegn hvers konar mengun svæðis þess, er lögín taka til, og skal þar m. a. kveðið á um sérstakar mengunarvarnir Kísilíðjunnar við Mývatn. Í reglugerðinni skal einnig kveðið á um verndun lífríkis á svæðinu og skynsamlega nýtingu þess, svo sem um takmörkun á aðgangi ferðamanna að tilteknum stöðum á svæðinu.

6. gr.

Náttúruverndarráð getur, að fengnum tillögum stjórnar rannsóknastöðvarinnar, ráðið starfsmann til eftirlits með framkvæmd laga þessara og reglugerða, er settar verða samkvæmt þeim.

7. gr.

Kostnaður við framkvæmd laga þessara greiðist úr ríkissjóði, samkvæmt úrskurði menntamálaráðuneytisins.

8. gr.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum, er settar eru samkvæmt þeim, varða sektum eða varðhaldi. Sektir renni í ríkissjóð.

Beita má dagsektum, er renna í ríkissjóð, allt að 2000 krónum, til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum, sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögum þessum og reglugerðum, eða láta af atferli, sem er ólöglegt.

9. gr.

Að öðru leyti fer um verndun Laxár- og Mývatnssvæðisins eftir reglum í lögum um náttúruvernd.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið á vegum Náttúruverndarráðs, að fengnum umsögnum ýmissa aðila, er málið varðar, en endanleg gerð þess unnin í samráði við menntamálaráðuneytið. Frumvarpinu fylgdi svofelld greinargerð frá Náttúruverndarráði:

Greinargerð.

Miðað við hnattstöðu Íslands er Mývatn torskilið fyrirbæri sakir hins gífurlega auðuga gróðurs og dýralífs. Samkvæmt handbókum og vatnalíffræði eiga slík vötn alls ekki að vera til á svo norðlægum slóðum, en mælingar hafa hins vegar sýnt, að framleiðni Mývatns er álíka mikil og í vötnum, sem liggja tíu breiddargráðum sunnar á hnettinum. Þessi sérstaða Mývatns á sér þó eðlilegar orsakir. Vatnið er innan hins unga jarðeldasvæðis, sem klýfur Ísland frá norðaustri til suðvesturs. Eldvirkni þessa svæðis hefur víða mikil áhrif á efnasamsetningu grunnvatns þess. Þessara áhrifa gætir mjög í uppsprettum þeim, sem koma upp undan hraunjaðrinum við austanvert Mývatn, en frá þeim fær Mývatn mikinn hluta vatnsmagns síns því að ofanjarðaraðrennsli fær Mývatn ekki nema um Grænalek úr Græna-

vatni. Vatnið í lindum þessum er óvenjulega auðugt af fosfór og köfnunarefnis-samböndum, en þau efni ráða úrslitum um vöxt og viðgang alls gróðurs í vatninu. Sumar af þessum uppsprettum eru auk þess volgar og í vatni þeirra er ákaflega mikið af kísilsýru, en hún skapar kísilþörungum stórbætt lífsskilyrði. Það er því efnabúskapur Mývatns sem er undirstaða hins auðuga gróðurs og dýralífs þess. Lindirnar við austanvert vatnið eru eins konar áburðarveitur, sem í sífellu dæla miklu magni af gróðurnæringu út í vatnið. Þar við bætist svo, að Mývatn er yfir-leið mjög grunnt og hitnar því fljótt á sumrin, en það á einnig mikinn þátt í að skapa gróðri og dýralífi bætt lífsskilyrði.

Fyrsti hlekkurinn í lífverukeðju Mývatns eru smásæir þörungar, sem oft er gifurlega mikið af á sumrin, svo og æðri vatnagróður (mari, nykur), sem er rót-fastur á botni, en vex oft upp úr vatninu þar sem það er grynnt. Á þörungunum nærast krabbaflær og vatnsflær, svo og fleiri lægri dýr, sem teljast til dýrasvífsins, og á rotnandi leifum þörungum og annars gróðurs nærast rykmýslirfur og ormar, sem lifa í leðjunni á botni vatnsins. Þá taka við fiskar og fuglar, sem ýmist nærast á dýrasvífinu, mýlifrum eða vatnabobbum. Sumar endur nærast þó á æðri gróðri.

Sem dæmi um mergð rykmýsilfra í Mývatni má nefna, að sérfræðingar þeir, sem síðastliðin þrjú ár hafa unnið að rannsóknum á Mývatni og Laxá á vegum iðnaðarráðuneytisins, fundu í ágúst-september 1971 25.000 rykmýslifrum á fernetra vatnsbotns og reyndist þyngd þeirra $\frac{1}{2}$ kg á fernetra. Þeir taka fram í skýrslu sinni, að þetta sé meiri þyngd á fernetra en dæmi séu til um í Evrópu, á sam-bærilegum botni. Það er því engin furða þótt Mývatn dragi nafn sitt af mýinu, enda mun ekki fjarri lagi að ætla, að á sumrin sé fjöldi rykmýs og bitmýs í Mývatnssveit oft og einatt jafnmikill eða jafnvel meiri en fjöldi alls mannkyns á jörðinni.

Ápreifanlegustu dæmin um lífauðgi Mývatns eru mýflugnaskýin, fiskgnóttin og fuglamergðin. Silungsveiði hefur löngum verið Mývatnsbændum drjúg tekjulind, en um fuglamergðina er það að segja, að fróðustu menn telja vafasamt, hvort á nokkrum öðrum stað á jörðinni sé jafnmikil merg anda samankomin á ekki stærra svæði. Við Mývatn sjálft verpa hvorki meira né minna en 14 tegundir anda, og við Laxá auk þess tvær tegundir til viðbótar. Alls verða tegundirnar því 16. Fjórar af þessum andategundum (gargönd, skutulönd, húsönd og hrafnönd) verpa hér hvergi að nokkru ráði nema við Mývatn og Laxá, og tvær af þeim (húsönd og straum-önd) verpa hvergi í Evrópu nema á Íslandi. En það er ekki aðeins tegundafjöldi anda heldur miklu fremur einstaklingsmergð þeirra, sem setur svip sinn á Mývatn. Varlega áætlað dveljast þar 30—40 þúsund fullorðnar endur um varptímann, en þar við bætist svo hinn mikli fjöldi unga þegar á sumarið líður.

Að því er Laxá varðar ber að hafa í huga, að Mývatn og Laxá eru hlutar af sama vatnakerfi, sem í vissu tilliti hafa víxláhrif hvor á annan. Úr Mývatni fellur vatn í Laxá, sem er meira eða minna mettað lífverum (þ. e. a. s. smásæjum þör-ungum og svífdýrum), og hefur það afar mikil áhrif á lífsskilyrði í ánni, allt frá upptökum til ósa, þótt þeirra áhrifa gæti mest í efri hluta árinna. Auk þess gengur fiskur (urriði) milli ár og vatns og endur með unga sækja töluvert með unga sína af Mývatni niður á Laxá. Gleggsta dæmið um slíkar göngur er húsöndin, sem sækir mjög niður á Laxá með unga sína að áliðnu sumri. Það má geta þess, að aðalheimkynni straumandarinnar hér á landi eru á ofanverðri Laxá.

Hið sérstæða vistkerfi Mývatns og Laxár hlýtur að vera mjög nænit fyrir hvers konar utanaðkomandi truflunum. Það verður aldrei sterkara en veikasti hlekkur þess, og ber því að gæta ýtrustu varúðar í sambandi við hvers konar mannvirkjagerð og atvinnurekstur, sem ætla má að geti haft neikvæð áhrif á náttúrufer svæðis-ins. Sérstök lagasetning um takmarkaða náttúruvernd á Mývatns- og Laxársvæðinu virðist því ekki aðeins réttlæt看leg heldur beinlínis nauðsynleg til þess að auð-velda náttúruverndaraðgerðir á svæðinu. Hér verður hvorki um þjóðgarð né frið-land í anda náttúruverndarlaganna að ræða. Beiting ákvæða náttúruverndarlag

um náttúruverndaraðgerðir á svæðinu myndu því verða mjög í molum og án nokkurs samhengis. Með setningu sérstakra laga um þetta efni og reglugerða gefnum út samkvæmt þeim, myndi hins vegar vera hægt að sameina í eina heild öll þau ákvæði, er lúta að náttúruvernd á þessu viðkvæma svæði.

Með tilliti til sérstöðu Mývatns og Laxár liggur í augum uppi, að rannsóknarverkefni eru þar nær óþrjótandi. Óleyst verkefni blasa þar hvarvetna við og óviða munu vera jafngóð skilyrði og þar til að vinna að margvíslegum náttúrurannsóknunum, sem hafa ekki aðeins staðbundna þýðingu, heldur einnig almennt vísindalegt gildi. Því ber brýna nauðsyn til, að komið verði upp náttúrurannsóknastöð við Mývatn. Slík rannsóknastöð á auk þess að vera heimamönnum til ráðuneytis um skynsamlega nýtingu auðlinda lands og vatns, án þess að náttúruspjöll hljóttist af. Auk þess eru mörg af þeim vandamálum, sem þar er við að glíma, svo flókin og margslungin, að náttúruverndaraðgerðum verður þar ekki beitt án undangenginna rannsókna.

Ef Mývatnssveit væri óbyggð væri eflaust búið að gera allt svæðið að þjóðgarði með öllum þeim takmörkunum og reglum um umferð og umgengni, sem um slíkan þjóðgarð yrðu settar. En horfast verður í augu við þá staðreynd, að Mývatnssveit er tiltölulega fjölmennt sveitarfélag og sökum hins sérstæða náttúrufars sveitarinnar er ferðamannastraumur skollinn þar á með fullum þunga. Að því er varðar náttúruvernd á þessu svæði verður því að taka tillit til margra ólíkra sjónarmiða, sem stundum getur reynst erfitt að samræma. Þó er auðsætt, að keppa ber að því, að þar geti haldist blómlegt mannlíf um ókomin ár, en jafnframt verður að leggja ríka áherslu á verndun þeirra miklu náttúruverðmæta, sem þar er að finna. Góður árangur af þeirri viðleitni hlýtur að velta á þroska og skilningi heimamanna og raunar allra Íslendinga.

Þessi sjónarmið, svo og deila sú, er þá stóð yfir út af virkjun Laxár og virkjunaráætlunum í því sambandi, leiddi til þess að fram kom á Alþingi 1970 að tilhlutan þáverandi Náttúruverndarráðs frumvarp til laga um takmarkaða náttúruvernd á vatnasvæði Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Sams konar frumvarp var aftur flutt á næsta Alþingi, en hvorugt þessara frumvarpa fékk endanlega afgreiðslu.

Eftir gildistöku laga nr. 47/1971 um náttúruvernd og kosningu nýs Náttúruverndarráðs samkvæmt þeim lögum í aprílmánuði 1972 var verndun Mývatns og Laxárvæðisins tekin til umræðu í Náttúruverndarráði. Höfðu þá og komið fram frá ýmsum aðilum óskir og ábendingar um þetta málefni. Eftir athuganir og könnun Náttúruverndarráðs á almennum viðhorfum þeirra aðilja, er hér áttu hlut að máli komst málið á þann rekspól, að samið var frumvarp það, sem hér liggur fyrir.

Við meðferð máls þessa í Náttúruverndarráði kom til álitá, hvort náttúruverndarlög nr. 47/1971 fælu ekki í sér nægar heimildar til þeirrar sérstöku verndunar eða friðunar, sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Um það atriði var leitað álits dr. Gauks Jörundssonar prófessors. Taldi hann, að enda þótt ákvæði náttúruverndarlaga nr. 47/1971 ættu að öllu jöfnu að nægja til þess að koma á með friðlýsingu svipaðri vernd og frumvarpið gerir ráð fyrir, þá hefðu hins vegar sérstök lög æðra gildi en reglur og ákvarðanir stjórnvalds og gætu því m. a. þjónað þrenns konar tilgangi. Í fyrsta lagi hefðu ákvæði þeirra sjálfstæða þýðingu, að því leyti, að þau settu reglur, sem handhafar framkvæmdavalds hefðu ekki tók á að hrófla við. Í öðru lagi gætu slík lög veitt náttúruverndaryfirvöldum ótvíræða heimild til að breyta reglum og öðrum ákvörðunum annarra stjórnvalda, sem þegar kynnu að vera fyrir hendi og í þriðja lagi gætu sérstök lög haft sjálfstætt gildi að því leyti, að með þeim mætti tryggja, að ákvarðanir náttúruverndaryfirvalda yrðu taldar réttþærri en ákvarðanir annarra stjórnvalda.

Enn er þess að geta að með samningi dags. 18. og 19. maí sl. um lausn Laxárdeilunnar alkunnu, var um það samið, að ríkisstjórnin skyldi beita sér fyrir sérstakri löggjöf um verndun Mývatns- og Laxárvæðisins.

Frumvarp þetta hefur verið borið undir umsögn sveitarstjórnar Skútustaðahrepps og stjórn Landeigendafélags Laxár og Mývatns. Hafa báðir þessir aðilar eindregið mælt með því, að frumvarpið verði að lögum.

Sveitarstjórnir Aðaldælahrepps, Reykjahrepps og Reykdælahrepps hafa einnig fengið frumvarpið til umsagnar. Hafa sveitarstjórnir Reykdælahrepps og Reykjahrepps ekki látið í té umsögn, en sveitarstjórn Aðaldælahrepps telur sérstaka löggjöf um verndun Laxárvæðisins ekki nauðsynlega.

Forsætis-, menntamála- og iðnaðarráðuneytið fengu frumvarpið til umsagnar og kom það síðastnefnda fram með tillögur, sem til álita komu við endanlega gerð þess, svo var og um tillögur frá Agli hrl. Sigurgeirssyni, sáttamanni í Laxárdeilunni, sem fengið hafði frumvarpið til umsagnar. Þá hefur Náttúruverndarráði borist jákvæð umsögn frá Veiðifélagi Laxár.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Hér er gerð grein fyrir tilgangi frumvarpsins að stuðla að verndun Mývatns- og Laxárvæðisins í Suður-Þingeyjarsýslu. Eins og fram kemur af öðrum ákvæðum frumvarpsins er gert ráð fyrir alhliða verndun, sem nái bæði til straum- og stöðuvatna á svæðinu, svo og til einkenna og ástands lands. Er að því stefnt að svipmót og yfirbragð og fuglalíf Mývatnssveitar haldist óbreytt, að því leyti sem samræmt verður eðlilegum og óhjákvæmilegum atvinnuháttum þess fólks, sem svæðið byggir. Í verndun Mývatns- og Laxárvæðisins felst og, að eigi sé raskað vistfræðilegu samhengi þess með atvinnuháttum, sem valdið geta neikvæðum áhrifum á lífræn tengsl vatns og lands.

Um 2. gr.

Í greininni eru dregin mörk þess svæðis, sem ákvæði frumvarpsins nái til. Hefur þótt rétt að miða við Skútustaðahrepp, þótt viðáttumikill sé, þar sem landsvæði það, sem þannig fellur undir hin sérstöku verndarákvæði frumvarpsins er að mörgu leyti órofin heild. Er auðveldara, ef nauðsyn þykir til, að undanskilja einstök atriði ákvæðum frumvarpsins, en að draga aðrar markalínur en hreppsmörkin. Þar sem Mývatn og Laxá eru órofa hlutar af sama vatnakerfi og lífsskilyrði í Laxá eiga að verulegu leyti rót sína að rekja til hinnar miklu lífsuppsprettu í Mývatni, þykir eðlilegt að ákvæði 1. gr. nái einnig til allrar Laxár frá upptökum til ósa, enda er slík friðun ein af forsendum áðurnefndrar sáttar í Laxárdeilunni.

Við verndun Laxár er óhjákvæmilegt, að með fylgi nokkurt svæði meðfram ánni. Með 200 metra friðunarbelti sitt hvoru megin árinna er við það miðað, að svæði það, sem verndar nýtur, sé ekki breiðara en svo, að friðun leiði ekki til teljandi óhagræðis við búskap á þeim jörðum, sem að Laxá liggja.

Um 3. gr.

Samkvæmt þessari grein er almenna reglan sú, að hvers konar mannvirkja-gerð og jarðrask t.d. vegagerð eða taka jarðefnis, er óheimilt án samþykkis Náttúruverndarráðs. Hins vegar eru heimilar nauðsynlegar og eðlilegar framkvæmdir vegna búskapar á lögbýlum. Slíkar framkvæmdir geta þó verið óheimilar, ef þær, að dómi Náttúruverndarráðs, valda spjöllum á náttúruverðmætum. Verður því að bera slíkar framkvæmdir undir Náttúruverndarráð, ef vafi leikur á því, hvort hætta sé á að framkvæmdir grandí náttúruverðmætum. Ef um skipulagsskyld svæði er að ræða, og staðfest skipulag er í gildi, þarf ekki leyfi Náttúruverndarráðs, enda hafi ráðið samþykkt skipulagsáætlunina.

Breytingar á hæð vatnsborðs stöðuvatna svo sem stíflugerð, eða breytingar á farvegi straumvatna eru í því einu skyni heimilar, að þær miði að því, að vernda vatn þ.e. að stuðla að þróun og viðhaldi lífríkis þess, eða auka fiskigengd í því. Slíkar breytingar til verndar eða ræktunar má þó ekki gera nema að fengnu sérstöku leyfi Náttúruverndarráðs.

Um 4. gr.

Við verndun þá, sem að er stefnt samkvæmt frumvarpinu er það undirstöðuatriði, að fram fari stöðugt eftirlit með ástandi Mývatns og Laxár, og að fylgst sé með lífríki vatns og ár með stöðugum og skipulegum rannsóknum. Nauðsynleg undirstaða slíkra rannsókna er hentug rannsóknaraðstaða. Náttúruverndarráð fékk árið 1968, í tilefni af 50 ára afmæli fullveldis Íslands, einnar milljón króna gjöf frá Seðlabanka Íslands, sem verja skyldi til náttúruverndar. Ákvað ráðið að verja fé þessu til að koma upp rannsóknarstöð við Mývatn. Hefur stöðinni þegar verið valinn staður í landi Geirastaða, og keypt hefur verið tilbúið hús frá Noregi fyrir stöðina. Er það komið til landsins og undirbúningur hafinn að því að flytja það á grunn sinn í Geirastaðalandi. Með ákvæðum 4. gr. er stofnun og starfsemi stöðvar þessarar lögfest, og kveðið á um stjórn hennar, skipulag og hlutverk. Þá er mælt fyrir um það, að menntamálaráðuneytið setji með reglugerð nánari fyrir-mæli um starfsemi og rekstur náttúruverndarstöðvarinnar.

Um 5. gr.

Greinin kveður á um það, að menntamálaráðuneytið skuli að fengnum til-lögum frá heilbrigðisráðuneytinu og Náttúruverndarráði setja reglugerð um varnir gegn hvers konar mengun á þeim svæðum sem lögin taka til. Er ráðuneytinu t. d. veitt heimild til þess að setja sérstök ákvæði um mengunarvarnir vegna reksturs Kisiliðjunnar við Mývatn, en rekstri hennar getur fylgt sérstök hættu t. d. vegna mögulegs olíuleka frá dælupramma þeim, sem notaður er við það að dæla hráefni úr vatnsbotninum til lands.

Vegna sérkenna Mývatnssveitar og einstæðs fuglalífs þar kenur mikill fjöldi ferðamanna þangað á hverju sumri. Biður þessi mikli ferðamannastraumur heim sérstökum hættum fyrir lífríki Mývatns og umhverfis þess. Þá fylgir ferðamanna-fjöldi þessum töluverð mengunarhætta. Þykir rétt að leggja til að sett séu ákvæði í reglugerð til að hamla gegn hættum á þessum vettvangi. Þá er heimilað að sett séu með reglugerð fyrir-mæli um nýtingu þessa viðkvæma lífríkis.

Um 6. gr.

Á síðastliðnu sumri var tekinn upp sá háttur að ráða sérstakan starfsmann til eftirlits með umgengni og háttum ferðamanna í Mývatnssveit. Þetta gaf góða raun. Er sýnt að eigi reglur, sem settar verða samkvæmt væntanlegum lögum og reglugerðum, að koma að notum, er nauðsynlegt að Náttúruverndarráð geti ráðið sérstakan starfsmann til eftirlits, er framkvæmi störf sín í samráði og samvinnu við rannsóknarstöðina, en stjórn hennar er samkvæmt 4. grein frumvarpsins stjórnvöldum til ráðuneytis um allt, sem lýtur að framkvæmd laganna.

Um 7. gr.

Þessi grein þarf eigi skýringar við.

Um 8. gr.

Þessi grein kveður á um viðurlög fyrir brot á fyrir-mælum laganna og á reglu-gerðum, sem settar verða samkvæmt þeim. Er hér um sams konar ákvæði að ræða og um getur í 37. gr. laga nr. 47/1971 um náttúruvernd og 41. gr. reglugerðar nr. 205/1973 um náttúruvernd.

Um 9. gr.

Í greinargerð fyrir frumvarpinu er að því vikið, að lög þessi séu sett í því skyni að lög taka sérstakar reglur um varðveislu náttúruverðmæta og verndun sérstæðs lífríkis á því svæði, sem lögin taka til. Eigi að síður gilda að sjálfsögðu almenn fyrir-mæli náttúruverndarlaganna í þeim efnum, sem ekki er sérstaklega skipað með lögum þessum.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast eigi skýringa.