

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum
(óbyggt víðerni).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Á undan orðunum „í a.m.k. 5 km fjarlægð“ í 19. tölul. 5. gr. laganna kemur: að jafnaði.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Það hefur að geyma tillögu að breytingu á lögum um náttúruvernd sem lýtur að nauðsynlegri leiðréttingu á skilgreiningu hugtaksins óbyggt víðerni.

Í frumvarpi til laga um náttúruvernd sem varð að lögum nr. 60/2013 var hugtakið „óbyggt víðerni“ skilgreint í efnisákvæði 46. gr. laganna sem fjallar um friðlýsingarflokkinn óbyggt víðerni. Við frekari vinnslu frumvarpsins þótti rétt að gera þá breytingu að færa skilgreiningu hugtaksins í 5. gr. laganna sem sérstaklega fjallar um skilgreiningar. Við þessa breytingu færðust til orðin „að jafnaði“ sem gerði það að verkum að þau standa fyrir framan lýsingu á stærðarmörkum þess svæðis sem skilgreint er sem óbyggt víðerni en ekki fyrir framan fjarlægðarmörk svæðisins.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Þegar frumvarp til laga um náttúruvernd var lagt fram á Alþingi var ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu óbyggt víðerni í 5. gr. sem fjallar um *Skilgreiningar* heldur var farin sú leið að skilgreiningin var hluti af efnisákvæði um friðlýsingarflokkinn óbyggt víðerni, sbr. 46. gr. Í athugasemdum við 46. gr. kom fram að skilgreining eldri laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, um fjarlægð frá mannvirkjum hafi verið óþarflega ströng. Þá segir í athugasemdum við 46. gr.: „Sem dæmi má nefna að Hornstrandir eru svæði sem að mörgu leyti fellur vel að friðlýsingarflokki Ib hjá IUCN. Stærstur hluti svæðisins er óbyggt en þar er þó dálítið af húsum. Bent hefur verið á að sé fjarlægðarafmörkun víðernisskilgreiningar gildandi laga lögð til grundvallar geti hús í einum firði komið í veg fyrir að næsti fjörður geti talist víðerni þrátt fyrir að engin ummerki séu þar um búsetu.“ Í frumvarpi til laga um náttúruvernd var því lögð til sú breyting frá lögum nr. 44/1999 að svæði sem friðlýst væri sem óbyggt víðerni væru að

jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum. Þó var tekið fram að meginforsenda þess að friðlýsa svæði sem óbyggð víðerni væri ávallt sú að afar lítil ummerki um athafnir manna væru innan viðkomandi svæðis.

Við vinnslu frumvarpsins í umhverfis- og samgöngunefnd var gerð sú breyting að hluti af skilgreiningunni var færður úr 46. gr. frumvarpsins yfir í 5. gr. Fyrir breytinguna var 2. másl. 1. mgr. 46. gr. svohljóðandi: Óbyggð víðerni skulu vera a.m.k. 25 km² að stærð og að jafnaði vera í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum. Eftir breytinguna var skilgreining óbyggðra víðerna í 19. tölul. 5. gr. svohljóðandi: Svæði í óbyggðum, að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Í nefndaráli á þingskjali 1113 í 429. máli á 141. löggjafarþingi segir um umrædda breytingu: „Í umsögnum er talið fara vel á því að skýra „óbyggð víðerni“ í 5. gr., og leggur meiri hlutinn til að skýring þeirra sé að hluta til færð þangað úr 46. gr. Meiri hlutinn vekur athygli á að við skilgreiningu frumvarpsins frá gildandi lögum bætast orðin „að jafnaði“ og skapast þar svigrúm til friðlýsingar í þessum flokki þótt viðkomandi svæði nái ekki þeim stærðarmörkum sem um ræðir, svo sem eyðifirðir og annes.“

Við framangreinda breytingu færðust orðin „að jafnaði“ til í skilgreiningunni en engin skýring var gefin á ástæðu þess önnur en sú að opna á þann möguleika að friðlýsa svæði sem óbyggð víðerni þó svo að það næði ekki þeim stærðarmörkum sem skilgreiningin gerði ráð fyrir. Í athugasemd við frumvarp það sem lagt var fram vorið 2015 og var að lögum nr. 109/2015w segir að lagðar séu til „breytingar á hugtakinu óbyggð víðerni á þá veru að bætt er við hugtakið þeim huglæga þætti skilgreiningarinnar sem er að finna í skilgreiningu hugtaksins ósnortið víðerni í lögum nr. 44/1999. Ef eingöngu er miðað við stærðarafmörkun hugtaksins er ljóst að fá óbyggð víðerni væri að finna á Íslandi í dag. Þar sem upplifun víðerna er mikilvægur hluti af hugtakinu er lagt til að það komi fram í skilgreiningu þess. Breytingin er jafnframt í samræmi við 2. mgr. 46. gr. laganna þar sem fjallað er um heimildir til að friðlýsa óbyggð víðerni.“

Jákvætt er að orðin „að jafnaði“ hafi bæst við fyrir framan stærðarmörkunina en þar sem þau er ekki lengur að finna fyrir framan fjarlægðarmörkin hefur það þær afleiðingar að ekki er hægt að friðlýsa svæði sem óbyggð víðerni ef innan við 5 km fjarlægð frá mörkum svæðisins er að finna miðlunarlón eða uppbyggðan veg, jafnvel þó svo að þessi mannvirki sé hinum megin við stóran fjallgarð og hafi ekki nein áhrif á upplifun gesta á svæðinu eða á svæðið sjálft Þá skiptir ekki máli hvort landfræðilegar aðstæður séu með þeim hætti að umrædd mannvirki hafi engin áhrif á viðkomandi svæði og að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar.

Breyting þessi getur einnig haft áhrif utan svæðis sem þegar hefur verið friðlýst sem óbyggð víðerni. Ef farið er í framkvæmdir utan friðlýsts svæðis sem eru leyfisskyldar samkvæmt öðrum lögum þá kveður 54. gr. laganna á um að taka skuli mið af því ef slíkar framkvæmdir geti haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins. Er það gert til að tryggja að tillit sé tekið til verndargildis friðlýsts svæðis þegar teknar eru ákvarðanir um starfsemi eða framkvæmdir utan svæðisins sem haft geta áhrif inn á það. Miðað við skilgreiningu á hugtakinu óbyggð víðerni í 5. gr. laganna getur það mögulega þýtt skerðingu á verndargildi svæðis ef fyrirhugaðar framkvæmdir eru innan 5 km fjarlægðar frá mörkum þess. Með breytingu þessari geta opnast möguleikar á framkvæmdum í innan við 5 km fjarlægð frá mörkum friðlýsta svæðisins, svo framarlega sem þær hafi ekki áhrif á verndargildi þess.

Markmið með þeim tillögum sem fram koma í frumvarpi þessu er að leggja til að skilgreining hugtaksins óbyggt víðerni verði færð að því sem stefnt var að í frumvarpi því sem varð að lögum um náttúruvernd nr. 60/2013.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að skilgreining hugtaksins óbyggt víðerni verði breytt á þann hátt að hún samræmist þeim tilgangi sem stefnt var að í upphafi og að svigrúm skapist til friðlýsingar á óbyggðum svæðum þótt að viðkomandi svæði nái ekki þeim stærðarmörkum sem um ræðir. Eins og ákvæðið er orðað í dag þá er ekki unnt að friðlýsa svæði undir friðlýsingarflokknum óbyggt víðerni ef mannvirki eru innan við 5 km fjarlægð frá mörkum svæðis þó svo að þau sjáist ekki vegna landfræðilegra aðstæðna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Drög að frumvarpinu voru kynnt í opinni samráðsgátt stjórnvalda dagana **xx. - xx.**

6. Mat á áhrifum.

Þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting að orðin „að jafnaði“ bætast fyrir framan fjarlægðarmörk skilgreiningarinnar óbyggt víðerni í 19. tölul. 5. gr. laganna. Er breytingunni ætlað að hafa þau áhrif að hægt verði að friðlýsa svæði sem uppfyllir öll skilyrði sem óbyggt víðerni þó svo að mannvirki séu til staðar innan við 5 km fjarlægð frá mörkum svæðisins. Breytingin hefur þau áhrif að meta þarf í hverju tilviki fyrir sig hvort mannvirki sem er utan fyrirhugaðs friðlýsts svæðis en er innan fjarlægðarmarka hafi áhrif á flokkun þess í viðkomandi friðlýsingarflokk. Ef svo er þá er ljóst að meginforsenda þess að flokka svæði sem óbyggt víðerni er ekki uppfyllt og kemur sá friðlýsingarflokkur ekki til greina fyrir viðkomandi svæði. Hafi mannvirki hins vegar engin áhrif á svæðið sem fyrirhugað er að friðlýsa þá er hægt að rökstyðja flokkun þess sem óbyggt víðerni þó svo að umrædd mannvirki séu ekki í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mörkum svæðisins.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.