

## 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 (þingskjal 537, 429. mál) var hugtakið „óbyggt víðerni“ skilgreint í efnisákvæði 46. gr. laganna sem fjallar um friðlýsingarflokkinn óbyggð víðerni. Við frekari vinnslu frumvarpsins þótti rétt að gera þá breytingu að færa skilgreiningu hugtaksins í 5. gr. sem sérstaklega fjallar um skilgreiningar. Við þessa breytingu færðust orðin „að jafnaði“ til 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.

Eins og áður segir var skilgreiningu á hugtakinu óbyggt víðerni ekki að finna í 5. gr. frumvarps til laga um náttúruvernd sem fjallar um skilgreiningar heldur var skilgreiningin hluti af efnisákvæði um friðlýsingarflokkinn óbyggð víðerni, sbr. 46. gr. frumvarpsins. 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 óbyggður 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 væru sem óbyggð víðerni væru að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum. Þó var tekið fram að meginforsenda þess að

friðlýsa svæði sem óbyggt 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 km<sup>2</sup> að stærð og að jafnaði vera í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, 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 km<sup>2</sup> að stærð og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, 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 þótt það nái ekki þeim stærðarmörkum sem skilgreiningin gerði ráð fyrir. Í athugasemd við 1. gr. frumvarps þess sem lagt var fram vorið 2015 (þingskjal 140, 140. mál) og var að lögum nr. 109/2015, segir að lagðar séu til „breytingar á hugtakinu óbyggt víðerni á þá vegu 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 óbyggt víðerni ef innan við 5 km fjarlægð frá mörkum svæðisins er að finna miðlunarlón eða uppbyggðan veg, jafnvel þótt slík mannvirki séu 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 sú sem nú er lögð til getur einnig haft áhrif utan svæðis sem þegar hefur verið friðlýst sem óbyggt víðerni. Ef farið er í framkvæmdir utan friðlýsts svæðis sem eru leyfis-skyldar 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 innan þess. Miðað við skilgreiningu á hugtakinu óbyggt 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 þeirri sem hér er lögð til geta opnast möguleikar á framkvæmdum innan 5 km fjarlægðar frá mörkum friðlýsta svæðisins, svo framarlega sem þær hafi ekki áhrif á verndargildi þess.

Markmið með breytingunni sem lögð er til er að skilgreining hugtaksins óbyggt víðerni verði eins og 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 viðkomandi svæði nái ekki þeim fjarlægðarmörkum sem um ræðir. Eins og ákvæðið er orðað í dag er ekki unnt að friðlýsa svæði undir friðlýsingarflokknum óbyggt víðerni ef mannvirki eru í innan við 5 km fjarlægð frá mörkum svæðis þótt þau sjáist ekki vegna landfræðilegra aðstæðna.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins stangast ekki á við stjórnarskrá.

### 5. Samráð.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 28. janúar 2020 til 11. febrúar 2020 (mál nr. 18/2020). Alls bárust sex umsagnir. Lagðar voru til þær breytingar á orðalagi frumvarpsins að færa stærðar- og fjarlægðarmörkin til í ákvæðinu. Í ljósi þess að um er að ræða lagfæringu á skilgreiningu hugtaksins „óbyggt víðerni“ verður ekki vikið frá uppsetningu ákvæðisins eða þeim röksemdum sem lágu að baki skilgreiningu hugtaksins þegar frumvarp til laga um náttúruvernd var lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Þá kom fram athugasemd um hvers vegna orðin „að jafnaði“ fyrir framan orðin „a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð“ væru ekki felld á brott. Ekki þykir ástæða til að fallast á það þar sem hinn huglægi þáttur skilgreiningarinnar skiptir ekki síður máli og lágmarks stærðarmörk eiga ekki að ráða alfarið.

### 6. Mat á áhrifum.

Sú lagabreyting sem lögð er til hefur 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 þótt mannvirki séu til staðar í 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 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 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.