

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

1. málsl. 2. mgr. 36. gr. orðast svo: Tillagan skal auglýst í Lögbirtingablaðinu, á vefmiðlum og með öðrum hætti eftir því sem við á.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 38. gr.:

- a. Við 4. málsl. bætist: með þeirri undantekningu að frestur til að gera athugasemdir við friðlýsingaráformin skal vera að lágmarki tvær vikur.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: Ekki er þörf á að ákveða hvaða flokki friðlýstra svæða lagt er til að viðkomandi svæði muni falla undir fyrr en drög að friðlýsingarskilmálum, sbr. 39. gr., eru unnin.

3. gr.

Í stað orðanna „þrír mánuðir“ í 2. mgr. 39. gr. kemur: sex vikur.

4. gr.

1. málsl. 1. mgr. 41. gr. orðast svo: Umhverfisstofnun getur, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar, veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar.

5. gr.

Á eftir 73. gr. kemur ný grein, 73. gr. a., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Kortlagning óbyggðra víðerna.

Ráðherra skal láta kortleggja svæði á landinu sem teljast til óbyggðra víðerna, sbr. 19. tölul.

5. gr.

6. gr.

Orðin „41.“ og „og 64.“ í 1. mgr. 91. gr. falla brott.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Það hefur að geyma tillögur til breytinga á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem tóku gildi 15. nóvember 2015. Lagðar eru til breytingar á ákvæðum laganna er tengjast málsmeðferð við friðlýsingar og undanþágum frá ákvæðum friðlýsinga. Að auki er lagt til nýtt ákvæði um kortlagningu óbyggðra víðerna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Nokkur reynsla er komin á framkvæmd friðlýsinga í samræmi við þá málsmeðferð sem lýst er í 36. gr. og 38.- 40. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Markmið með breytingunum er að stytta kynningartíma áforma um friðlýsingu og umsagnartíma um drög að friðlýsingarskilmálum. Þar sem um lögbundna málsmeðferð er að ræða er nauðsynlegt að ráðast í breytingar á þeim lagaákvæðum sem við á.

Í 38. gr. er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár. Friðlýsingaráform, sem ekki eru á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, skal kynna í samræmi við 2. og 3. mgr. 36. gr. laganna en í því felst að áform um friðlýsingu á að kynna í átta vikur hið minnsta og skulu áformin birt í dagblaði, í Lögbirtingablaðinu og á heimasíðum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og Umhverfisstofnunar. Hinn langi kynningartími skv. 36. gr. byggir á því að verið er að kynna endurskoðaða náttúruminjaskrá sem er mun umfangsmeiri en heldur en einstaka friðlýsing sem ráðherra er heimilt að ákveða skv. 38. gr. Í ljósi reynslunnar er talið hæfilegt að kynningarími áforma vegna einstakra friðlýsinga verði stytur. Þá er jafnframt lögð til orðalagsbreyting á 36. gr. laganna sem snýr að því hvar eigi að kynna tillögu að framkvæmdaáætlun.

Frestur til að gera athugasemdir við drög að friðlýsingarskilmálum er þrír mánuðir skv. 2. mgr. 39. gr. laganna. en Umhverfisstofnun skal jafnframt leggja drög að friðlýsingarskilmálum fyrir landeigendur og aðra réttihafa lands, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta. Sá frestur sem þarna er tilgreindur þykir óþarflega langur en með því að stytta þann tíma er unnt að flýta ferli friðlýsinga frá því sem það er í dag.

Undanþáguheimild frá ákvæðum friðlýsingar er á hendi ráðherra skv. 41. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Af því leiðir að sú ákvörðun er endanleg á stjórnsýslustigi og er því ekki hægt að fá ákvörðunina endurskoðaða á stjórnsýslustigi eins og eðlilegt verður að teljast.

Í 5. gr. laganna er að finna skilgreiningu á óbyggðum víðernum en til þess að átta sig betur á því hvaða svæði geta fallið undir þá skilgreiningu er nauðsynlegt að óbyggð víðerni verði kortlögð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á nokkrum ákvæðum laga um náttúruvernd og skipta má efni þeirra í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingar á ákvæðum 36., 38. og 39. gr. laganna sem fjalla um náttúruminjaskrá, málsmeðferð við gerð hennar og um friðlýsingu einstakra svæða. Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. málsl. 36. gr. laganna er kveður á um hvar tillaga um endurskoðaða náttúruminjaskrá skuli auglýst og hefur breytingin í för með sér að ákvæðið verði nútímavætt þannig að ekki sé skylt að auglýsa tillöguna í prentmiðlum heldur á vefmiðlum og með öðrum hætti eftir því sem við á. Breytingar á 38. gr. laganna snúa að því að stytta þann tíma sem veittur er til kynningar á áformum um einstakar friðlýsingar og að tryggja að skýrt sé tekið fram í ákvæðinu að þegar áform um friðlýsingu eru

auglýst til kynningar er ekki þörf á að fyrir liggi hvaða flokki friðlýstra svæða lagt er til að viðkomandi svæði muni falla undir. Breytingar á 39. gr. laganna snúa einnig að tímafrestum við málsmeðferð friðlýsinga.

Í öðru lagi er um að ræða breytingar á 41. gr. laganna er snýr að undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar en með breytingunni er lagt til að heimildin til að veita undanþáguna verði færð frá ráðherra til Umhverfisstofnunar.

Þá er í frumvarpinu lagt til nýtt ákvæði er snýr að skyldu til að láta kortleggja óbyggð víðerni.

Að lokum eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 91. gr. laganna er fjallar um ákvarðanir sem kæránlegar eru til ráðherra í samræmi við þá tilfærslu að Umhverfisstofnun veiti undanþágu frá ákvæðum friðlýsinga en ekki ráðherra.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lög um náttúruvernd getur falið í sér takmarkanir á eignarheimildum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem löggjöfin getur haft margvísleg áhrif á heimildir landeigenda og annarra réttihafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu. Með frumvarpi þessu er þó ekki verið að ganga á eignarrétt landeigenda þar sem ekki er verið að leggja til að sú málsmeðferð að auglýsa áform um friðlýsingu annars vegar og hins vegar að leggja drög að friðlýsingarskilmálum fyrir landeigendur og aðra sem hagsmuni eiga að gæta verði breytt á neinn annan hátt en að auglýsingartími verði stytur frá því sem er í gildi í dag.

Með því að leggja til að Umhverfisstofnun verði falið að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga er verið að tryggja rétt aðila til að fá ákvörðunina endurskoðaða á stjórnsýslustigi, eins og gert er ráð fyrir í Árósasamningnum um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

5. Samráð.

Ákvæði frumvarpsins snúa að mörgum hagsmunaaðilum. Ber þar fyrst að nefna Umhverfisstofnun, sveitarfélög, landeigendur og réttihafa lands, almenning, útivistar- og umhverfisverndarsamtök, rekstraraðila í ferðaþjónustu og orkufyrirtæki.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 26. júlí til 16. ágúst 2020. Alls bárust 6 umsagnir um málið, þ.e. frá Reykjavíkurborg, Landsvirkjun, Landvernd, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samorku og Verkfræðingafélagi Íslands. Umsagnirnar voru almennt jákvæðar en bent var á að ef frestur til að gera athugasemdir við áform um friðlýsingu annars vegar og við drög að friðlýsingarskilmálum hins vegar þyrfti að tryggja gæði þeirra gagna sem auglýst væru og gegnsæi í öllu ferlinu. Þá þyrfti að hafa í huga umfang hverrar friðlýsingar og í einhverjum tilvikum gæti tveggja vikna frestur til umsagna um áform um friðlýsingu verið of stuttur. Ráðuneytið tekur undir þetta og bendir á að í breytingunum er gert ráð fyrir að frestur til að gera athugasemdir við áform um friðlýsingu skuli vera að lágmarki tvær vikur. Að mati ráðuneytisins þarf því að skoða í hvert skipti hvort tilefni sé til að lengja umsagnarfrestinn umfram þann lágmarkstíma sem lagður er til í breytingunum.

Í umsögn Samorku er bent á að ekki sé að sjá til hvaða reynslu er verið að vísa þegar rætt sé um nauðsyn þess að stytta kynningartíma friðlýsingaráforma. Ráðuneytið bendir á að frá því að lög nr. 60/2013 tóku gildi þann 15. nóvember 2015 hafa fjölmörg svæði verið friðlýst eftir þeirri málsmeðferð sem kveðið er á um í lögnum. Sú vinna hefur leitt í ljós að frestir eru óþarflega langir og því er lagt til að stytta þá til að tryggja að friðlýsingarferlið taki ekki óhóflega langan tíma.

Í umsögn Samtaka ferðabjónustunnar kemur fram að samtökin styðji að kortlagning óbyggðra víðerna verði gert að skyldu en benda þó á að mikilvægt sé að fram komi í lögunum hvaða stofnun sé ábyrg fyrir kortlagningu og skilgreiningunni. Í umsögn Verkfræðingafélags Íslands er bent á að kortlagning óbyggðra víðerna sé verkefni sem hentugt gæti verið að bjóða út á vegum hins opinbera á almennum markaði þar sem tækni- og ráðgjafafyrirtæki hafi fulla burði til að leysa það.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda XXXX

XX UM SAMRÁÐ XX

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta leggur til styttingu á kynningartíma áforma um friðlýsingu og draga að friðlýsingarskilmálum og mun að öllum líkindum leiða til þess að friðlýsingarferlið innan stjórnsýslunnar styttest, allt frá því að kynning á áformum fer fram þegar þess er krafist til þess að drög að friðlýsingarskilmálum eru kynnt. Ráðuneytið bendir þó á að óbreytt er sú regla að tillaga að framkvæmdaáætlun náttúruminjasrár sé kynnt í að lágmarki átta vikur. Ef unnið er að friðlýsingu svæðis sem ekki er finna á framkvæmdaáætlun er hins vegar lagt til að kynningartími áforma um friðlýsingu verði tvær vikur. Þá er að lokum lagt til að veittur verði sex vikna frestur til að gera athugasemdir við drög að friðlýsingarskilmálum þegar þeir liggja fyrir. Með því að stytta kynningartímamann er unnt að flýta ferli friðlýsinga.

Sú tillaga að færa undanþáguheimild vegna friðlýsinga frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu til Umhverfisstofnunar gerir það að verkum að hægt verður að fá ákvörðunina endurskoðaða á stjórnsýslustigi í samræmi við Árósasamningnum um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, en núgildandi ákvæði felur í sér að það er ráðherra sem ákveður hvort veita eigi undanþágu frá friðlýsingarskilmálum og er því um endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi að ræða.

Ekki er gert ráð fyrir að breytingarnar hafi áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 36. gr. laganna. Í stað þess að tillaga um framkvæmdaáætlun náttúruminjasrár sé auglýst í prentmiðlum er lagt til að nútímavæða ákvæðið og kveða á um að hún skuli auglýst á vefmiðlum og með öðrum hætti eftir því sem við á. Umhverfisstofnun metur hvort auglýsa eigi tillöguna í einstaka prentmiðlum ef á þarf að halda. Rétt er að ítreka að áfram er gert ráð fyrir að tillagan verði send sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum, náttúrustofum, öðrum opinberum aðilum eftir því sem við á, hagsmunasamtökum og öðrum aðilum sem eiga hagsmuni að gæta til umsagnar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 38. gr. laganna. Í fyrsta lagi er lagt til að frestur til að gera athugasemdir við einstaka friðlýsingar verði að lágmarki í tvær vikur, en í dag gildir sami frestur fyrir áform um friðlýsinga og heildartillögu að framkvæmdaáætlun náttúruminjasrár, þ.e. átta vikur. Heildartillaga um framkvæmdaáætlun náttúruminjasrár er mun umfangsmeira skjal og því nauðsynlegt að kynningartími vegna hennar sé áfram að lágmarki átta vikur. Hins vegar þegar eingöngu er um að ræða áform um friðlýsingu eins

svæðis í einu sem ráðherra er heimilt að ákveða með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags er talið fullnægjandi að frestur sé að lágmarki tvær vikur. Áfram verður kveðið á um kynningartíma fyrir drög að friðlýsingarskilmálum þegar þeir liggja fyrir.

Í öðru lagi er í ákvæðinu lagt til að þegar áform um friðlýsingu svæðis eru kynnt opinberlega þurfi ekki að liggja fyrir hvaða flokki friðlýstra svæða áætlað er að svæðið muni falla í. Tilgangur með kynningu á áformum um friðlýsingu svæðis er að kalla fram ábendingar um viðkomandi svæði og því gætu komið fram upplýsingar eða ábendingar í kynningarferli áformanna um að mögulega gæti svæðið hentað í einhvern annan friðlýsingarflokk heldur en gert er ráð fyrir í byrjun vinnunnar. Með því að ákveða strax í upphafi hvaða flokki friðlýstra svæða viðkomandi svæði eigi að falla undir er búið að binda hendur Umhverfisstofnunar að þessu leyti áður en vinna við drög að friðlýsingarskilmálum hefst. Með breytingunni mun mat á hvaða flokkur verður fyrir valinu fara fram þegar unnið er að gert friðlýsingarskilmála með aðkomu þeirra aðila sem lögin kveða á um.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á 2. mgr. 39. gr. laganna sem kveður á um að veita skuli þriggja mánaða frest til að gera athugasemdir við drög að friðlýsingarskilmálum þegar þeir liggja fyrir. Þriggja mánaða fresturinn er langur og gerir það að verkum að friðlýsingarferli einstakra svæða dregst úr hófi. Má til að mynda benda á að kynningartími tillögu að aðalskipulagi sveitarfélags er sex vikur, en yfirleitt eru slíkar tillögur mun umfangsmeiri en friðlýsingarskilmálar einstakra svæða. Er því talið að sex vikna frestur til að koma að athugasemdum sé fullnægjandi fyrir landeigendur og aðra hagsmunaaðila.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á 41. gr. laganna sem fjallar um undanþágur frá ákvæðum friðlýsingar. Í dag er það það ráðherra sem getur, að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnd veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í ákvæðinu. Þar sem um ákvörðun ráðherra er að ræða er slík ákvörðun endanleg á stjórnsýslustigi. Verði heimildin færð til Umhverfisstofnunar verður hægt að fá ákvörðunina endurskoðaða á stjórnsýslustigi sem telst vera grundvallaratriði í réttarríki. Þá er Umhverfisstofnun sú stofnun sem hefur umsjón með friðlýstum svæðum og er að mati ráðuneytisins best til þess fallin að taka ákvörðun um hvort veita eigi slíka undanþágu eður ei. Ekki eru lagðar til aðrar breytingar á ákvæðinu en áfram verður gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnd veiti umsögn um beiðni um undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar og að beiðnin þurfi að uppfylla þau skilyrði sem fram koma í ákvæðinu.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að við lögin bætist nýtt ákvæði sem fjallar um skyldu til að láta kortleggja þau svæði á landinu sem teljast til óbyggðra víðerna. Óbyggð víðerni eru skilgreind í 19. tölul. 5. gr. laganna. Með kortlagningu á þeim svæðum sem geta talist til óbyggðra víðerna mun umfang þeirra og fjöldi liggja fyrir. Bent er á að kortlagning óbyggðra víðerna hefur ekki í för með sér að svæði sé friðlýst sem óbyggt víðerni, en slíkt er eingöngu hægt að gera með þeirri hefðbundnu málsmeðferð sem lögbundin er þegar svæði er friðlýst. Kortlagning óbyggðra víðerna mun auðvelda alla vinnu við skipulagslegar ákvarðanir.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 91. gr. laganna sem fjallar um ágreining um framkvæmd laganna. Ákvæðið eins og það hljóðar í dag er í raun rangt, en í því er vísað til þess að ákvarðanir Umhverfisstofnunar skv. 41. gr. laganna sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í 41. gr. er hins vegar kveðið á um ákvörðun ráðherra til að veita undanþágu frá friðlýsingarskilmálum og sú ákvörðun sætir ekki kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Með breytingunni sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að það verði Umhverfisstofnun sem taki slíkar ákvarðanir. Breytingar sem lagðar eru til í ákvæðinu gera ráð fyrir að ákvörðun skv. 41. gr. verði kæránleg til ráðherra.

Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að orðin „og 64.“ falli brott, en um er að ræða tóma lagagrein sem felld var brott með d. lið 29. gr. laga nr. 109/2015 um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Er því hér um lagfæringu að ræða.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.