

10. febrúar 2020

Umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum um skilgreiningu óbyggðra víðerna

I Inngangur

Frumvarpsdrögin eru ekki ný af nálinni. Samhljóða drög voru kynnt og tekin fyrir af umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis á síðasta þingvetri; á [80. fundi](#) nefndarinnar 13. júní 2019.

Samtökin ÓFEIG starfa í almannapágu. Hafa þau tekið virkan þátt í umræðu um óbyggð víðerni á Íslandi síðustu misseri. Þau hafa einnig látið kortleggja óbyggð víðerni, meðal annars innan Hornstrandafriðlands. Faglegt mat samtakanna er að lagasetning sú sem ráðgerð er yrði ekki beinlínis til skaða en myndi heldur ekki stuðla að verndun. Frumvarpsdrögin snúast um að tvítaka tvö orð sem nú þegar eru í gildandi lögum.

Gildandi lög, skilgreining óbyggðra víðerna:

*Svæði í óbyggðum, **að jafnaði** a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínunum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.*

Tillaga skv. frumvarpsdrögum:

*Svæði í óbyggðum, **að jafnaði** a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og **að jafnaði** í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínunum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.*

Orðasambandið „að jafnaði“ yrði þannig tvítekið í sömu setningunni í stað þess að vera þar tilfært einu sinni í upphafi setningarinnar, yrðu frumvarpsdrögin að lögum. Spurningin er, hvort rétt sé ályktað í frumvarpsdrögunum að skýra skuli núgildandi ákvæði svo að orðin „að jafnaði“ eigi aðeins við um stærðarviðmið (25 km²) en ekki um fjarlægðarviðmið (5 km) og það síðarnefnda sé því algilt viðmið, ólíkt hinu fyrrnefnda. ÓFEIG telur slíkan skilning ekki standast. Lagasetning um þetta sé því í raun óþörf. Er þetta nánar útskýrt í III. kafla umsagnarinnar. Í II. kafla vilja samtökin hinsvegar setja fram tillögur um að unnið verði að lagasetningu og kortlagningu til verndar óbyggðra víðerna á Íslandi.

II Tillögur til framgangs friðunar óbyggðra víðerna

Ekkert landsvæði á Íslandi hefur verið friðlýst sem óbyggð víðerni. Það tilefni sem sagt er til þessarar lagasetningaráforma sem hér eru til umsagnar er að frumkvæði einkaaðila; friðlýsing jarðarinnar Dranga á Ströndum, en sú jörð hefur verið í einkaeigu um langt skeið.

Erfitt er að koma auga á einhverja einhlíta skýringu á því af hverju svo þunglega hefur horft með friðlýsingu landsvæða sem óbyggðra víðerna á Íslandi. Í þeim tilgangi að stuðla að friðun óbyggðra víðerna og markmiðum í samræmi við náttúruverndarlög (nvl.) eru tillögur lagðar hér fram. Tillögurnar útiloka ekki hver aðra.

1 Lög um óbyggð víðerni

Frumvarpsdrög hafa verið lögð fram á samráðsgátt stjórnvalda þar sem lagt er til að ákvæði 47. gr. nvl. sé fært yfir í sérstök lög um þjóðgarða. Hér er sett fram sú hugmynd að eins verði farið að með 46. gr. (og eftir atvikum 45. gr.). Samið verði frumvarp, í líkingu við *Wilderness Act* í Bandaríkjunum frá 1964.

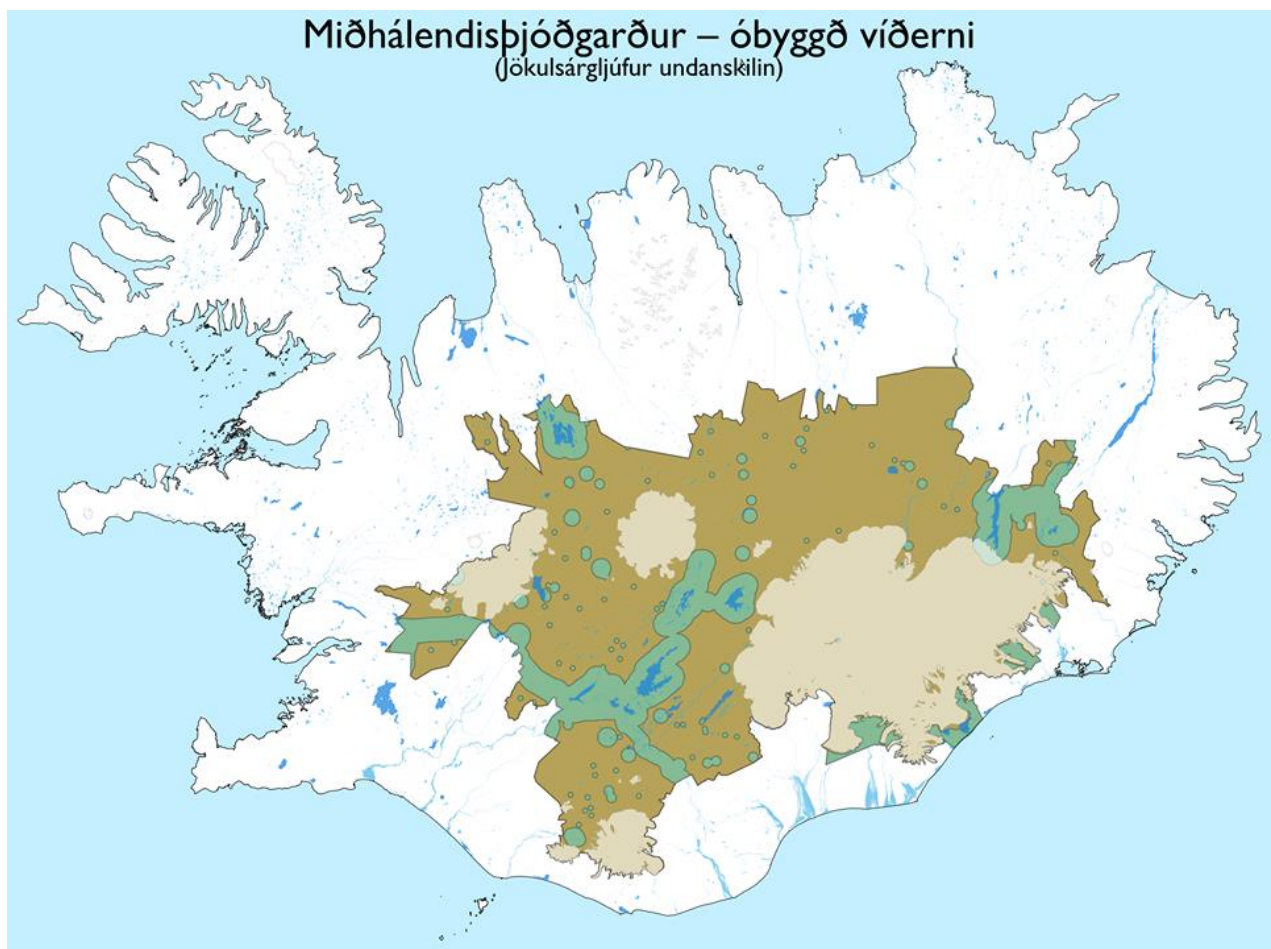
Höfundum frumvarpsdaga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða hefur ekki þótt ástæða til þess að taka efnisákvæði 46. gr. nvl. upp í þau. Frumvarpshöfundum draga að Hálendisþjóðarðsfrumvarpi hefur heldur ekki fundist að ákvæði um verndun óbyggðra víðerna ættu erindi í slík lög. Með löggjöf líkt og nú er í undirbúningi skortir þannig, að mati ÓFEIGAR, áherslu á friðun svæða sem óbyggðra víðerna, þrátt fyrir að

tilefnið sé ærið, þar sem bæði þessi frumvarpsdrög hverfast að miklu leyti um stór landsvæði sem alveg örugglega uppfylla lagaskilyrði 46. gr. til friðlýsingar sem óbyggð víðerni. Með sérstökum lögum yrði óbyggðum víðernum tryggð sú staða í lögum sem þeim var vissulega ætluð við lögfestingu núgildandi náttúruverndarlaga. Eins og framkvæmdin er nú, njóta þau ekki raunverulegrar verndar í samræmi við lög. Á þetta hefur margsinnis verið bent á innlendum og alþjóðlegum vettvangi, meðal annars af prófessor í umhverfisrétti við lagadeild Háskóla Íslands og nú forseta deildarinnar, dr. Aðalheiði Jóhannsdóttur, í ræðu og riti.

ÓFEIG hvetur til undirbúnings lagasetningar er tryggir framkvæmd friðunar óbyggðra víðerna í samræmi við lög. *Wilderness Act* í Bandaríkjunum frá 1964 og önnur víðernalöggjöf erlendis verði höfð til hliðsjónar.

2 Óbyggð víðerni fá vernd innan Hálandisþjóðgarðs

Með tillögum þverpólitískrar nefndar er hafði það hlutverk að undirbúa stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands fylgdi kort með tillögu að mörkum þjóðgarðsins, en samkvæmt þeim frumvarpsdrögum sem kynnt hafa verið, er gert ráð fyrir að allt landsvæði sem þegar er friðlýst innan miðhálandislínu auk allra þjóðlendna þar, verði innan þjóðgarðs. Er þar um að ræða um 33.600 ferkílómetra samfelld landsvæði, auk Jökulsárgljúfra. Nýjasta tilraun til kortlagningar óbyggðra víðerna á miðhálandi Íslands er frá janúar 2020, gerð á vegum verkefnisstjórnar verndar- og orkunýtingaráætlunar. Þó enn sé um að ræða grófa hugmynd að kortlagningu sem ekki tekur til annarra þátta en sjónrænna og tekur ekki tillit til huglægra þátta víðernaskilgreiningar náttúruverndarlaga gefur hún á þessu stigi bestu fánlegu mynd af því hver óbyggð víðerni kunna að vera að finna innan miðhálandis. Það eru um 28.000 ferkílómetrar, eða alls um **83% af Hálandisþjóðgarði**, það er þeim hluta sem yrði á miðhálandinu. Kort sem sýnir þetta er hér fyrir neðan.



Kort af fyrirhuguðu landsvæði Hálandisþjóðgarðs á miðhálandi. Brún/ljósbrún svæði eru áætluð óbyggð víðerni, mörk óviss, byggt á tilraunaverkefni og með öllum fyrirvörum. (Heimild: Ostman/Árnason, jan 2020. Kortagerð: ÓFEIG)

ÓFEIG hvetur til þess að í frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð verði að finna ákvæði er tryggi friðun óbyggðra víðerna á miðhálandi Íslands, í samræmi við náttúruverndarlög.

3 Óbyggð víðerni verði kortlögð með bestu aðferðum

Kortlagning er frumforsenda verndunar óbyggðra víðerna. Ekki hefur enn tekist, þrátt fyrir gildistöku náttúruverndarlaga 2015 og samþykkt Landsskipulagsstefnu 2016, að kortleggja óbyggð víðerni samkvæmt ákvæðum laganna og stefnumótunarinnar.

ÓFEIG hvetur til þess að óbyggð víðerni Íslands verði þegar kortlögð með bestu aðferðum og í samræmi við gildandi náttúruverndarlög.

III Af hverju frumvarpsdrögin eru í raun óþörf

En þá aftur að sjálfum frumvarpsdrögum. Ekkert bendir til þess í forsögu núgildandi náttúruverndarlaga að löggjafarviljinn hafi staðið til þess að 5 km fjarlægðarviðmið í skilgreiningu óbyggðra víðerna skyldi vera algilt, heldur þvert á móti. Hafa stjórnslustofnanir á málefnasviði ráðuneytisins heldur ekki túlkað viðmiðið þannig. Almenn orðanotkun leiðir ekki til þess að skýra orðanna hljóðan svo sem gert er í frumvarpsdrögum, gegn löggjafarviljanum.

1 Lögskýringar

Tilgangur með orðalagi núgildandi ákvæðis, líkt og lítilega er vikið að í 3. kafla athugasemda með frumvarpsdrögum, var að ákvarðanir um friðlýsingar óbyggðra víðerna lytu ekki algildum viðmiðum, enda samrýmist það ekki tilgangi náttúruverndarlaganna að öðru leyti, sbr. m.a. markmið um að standa vörð um óbyggð víðerni, hvað þá hinum huglæga þætti skilgreiningar óbyggðra víðerna eða skilgreiningu IUCN 1b. Friðlýsingar- og markmiðsákvæði að því er óbyggð víðerni varðar voru ný af nálinni í íslenskri löggjöf þegar núgildandi náttúruverndarlög voru sett. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 60/2013 sagði í athugasemd með 46. gr.:

*Segja má að skilyrði framangreindrar skilgreiningar um fjarlægð frá mannvirkjum sé einnig óþarflega strangt. Sem dæmi má nefna að Hornstrandir eru svæði sem að mörgu leyti fellur vel að friðlýsingarflokki 1b 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. Hér er því lögð til sú breyting á orðalagi að miðað skuli við að svæði sem friðlýst er sem óbyggð víðerni sé **að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum**. Breytingunni er þó ekki ætlað að haggja við þeirri meginforsendu að óbyggð víðerni skuli vera svæði þar sem afar lítil ummerki eru um athafnir manna. (Okkar leturbreyting).*

Ekkert í meðförum þingsins styður þá ályktun að þegar þingnefnd lagði til að flytja hluta 46. gr. í skilgreiningarákvæði laganna og færði orðið „að jafnaði“ framan við stærðarviðmið fyrir óbyggð víðerni, hafi henni gengið annað til en að hafna algildum stærðarviðmiðum. Ekkert bendir til þess að þingnefndin hafi ætlað að gera fjarlægðarviðmiðið að algildu viðmiði. Heldur ekki, þegar huglægum þætti var bætt við skilgreininguna, og henni fundinn staður í sömu setningu, á milli stærðar- og fjarlægðarviðmiðsins.

Hér er því um hefðbundinn málvísindalegan vafa að ræða, sbr. setningin: „Hún á stórt hús og tré“, þar sem stórt getur átt við tréð en þarf ekki að gera það. Það fer alveg eftir samhenginu. Í tilviki náttúruverndarlaga er ljóst af undirbúningsgögnum að því fór fjarri að ætlunin væri að fjarlægðarviðmiðið 5 km yrði algilt. Sá lögskýringarkostur er því réttur að orðin „að jafnaði“ eigi við um fjarlægðarviðmiðið 5 km, líkt og um stærðarviðmiðið, 25 km². Samburðarskýring við svokallað huglægt viðmið skilgreiningarinnar (hægt að njóta þar einveru o.s.frv.) styður þessa skýringu enn frekar. Frumvarpsdrögin byggja þannig á óþarfa.

2 Stjórnsluframkvæmd

Rétt er einnig að líta til þess hvernig ákvæðið hefur verið skýrt í framkvæmd þau rúm fjögur ár sem það hefur verið í gildi. Athugun leiðir í ljós, að enn hefur ekkert landsvæði á Íslandi verið friðlýst sem óbyggð víðerni með ákvörðun ráðherra. Hvorki „ný“ landsvæði né landsvæði sem þegar eru friðlýst hafa hlotið friðlýsingu sem óbyggð víðerni eða hluta eða öllu leyti. Dæmi um hið síðarnefnda væri einmitt Hornstrandafriðland. Annað dæmi væru stórir hlutar Vatnajökulspjóðgarðs. Við blasir svo auðvitað að

víðáttumiklir hlutar fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs ættu heima undir skilgreiningunni óbyggð víðerni en ekki virðist ráðgert að þau hljóti friðun með ákvæðum laga sem í undirbúningi eru um slíkan þjóðgarð.

Á vegum stjórnvalda hefur í tvígang verið lögð fram vinna við kortlagningu óbyggðra víðerna á miðhálandi Íslands, þar sem fjarlægðarviðmið eru minni en 5 km. Þetta er kortlagning og skýrsla dr. Þorvarðar Árnasonar 2017 og David Ostman og Þorvarðar Árnasonar í janúar 2020, hvorutveggja gert fyrir verkefnisstjórnir áætlaða um vernd og orkunýtingu skv. lögum nr. 48/2011. Fjarlægð frá manngerðum byggingum er allt niður í 1 km í síðari skýrslunni. Það er því ljóst að fremstu sérfræðingar Íslands í víðernakortlagningu skýra lögin ekki þeim skilningi sem lagður er í skilgreiningar í frumvarpsdrögunum sem til umsagnar eru.

Í sömu átt ganga afgreiðslur Skipulagsstofnunar skv. lögum nr. 106/2000, 105/2006 og 123/2010. Stofnunin hefur heldur ekki beitt þeim skilningi á gildandi lögum sem gert er í frumvarpsdrögunum, heldur þvert á mót talið kortlagningu óbyggðra víðerna eiga að taka tillit til þess byrgi fjallgarður t.a.m. sýn til mannvirkis sem er í undir 5 km fjarlægð. Dæmi um þetta er að finna í afgreiðslubréfi stofnunarinnar um breytingu á aðalskipulagi Árneshrepps 26. júní 2018, tilvísun 201612024/3.2, en þar sagði stofnunin:

Óbyggð víðerni – skerðing víðerna

Í greinargerð aðalskipulagsbreytingarinnar er fjallað um óbyggð víðerni og skerðingu á víðernum í kafla 3.1.10 og á mynd 3.9. Af því tilefni beinir Skipulagsstofnun því til sveitarfélagsins að hafa í huga að við skipulagsvinnu í þeirri nákvæmni sem hér er um að ræða eru forsendur til að nálgast slíka kortlagningu með meiri nákvæmni. Þannig á við að taka tillit til landslags, einsog hárri fjallgarða, þegar dregin eru skerðingarsvæði út frá mannvirkjum, sbr. til dæmis mannvirki í Ingólfsfirði. Eins á almennt ekki við að draga skerðingarsvæði út frá mannvistarleifum eins og rústum gamalla bæjarhúsa.

Frumvarpið gengi þannig í raun gegn þessum skilningi stjórnsýslustofnana.

Virðingarfyllt,

Sif Konráðsdóttir
formaður

Snæbjörn Guðmundsson
stjórnarmaður